

m. oley-

CELADE
DOCUMENTO
MICROFILMADO
DOCPAL

PNUD
República
Dominicana

Circulación Restringida */
Santiago, Chile, 31 diciembre 1973

*Declaración
Fuerza 1973*

ALGUNAS NOTAS PARA PREPARAR LAS ORIENTACIONES
DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE
REPUBLICA DOMINICANA 1/

Volumen II

1/ Informe de la Misión de Asistencia Técnica del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado con la participación de UNICEF y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Se preparó en cumplimiento de las bases del Convenio Firmado entre el Gobierno de la República Dominicana y el Instituto, el que se formuló y se llevó a cabo gracias al apoyo técnico y financiero otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

*/ Sujeto a revisiones de forma y fondo.

Crit. DOCPAL
L. O. S.
S.

De acuerdo a las disposiciones del Convenio de Asistencia Técnica celebrado entre el Gobierno de la República Dominicana y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, el presente Informe recoge sólo un conjunto de antecedentes y orientaciones de carácter global y sectorial para promover un intercambio de ideas, necesario para las próximas etapas del proceso de planificación de la República Dominicana.

Su contenido, sujeto a revisiones de forma y fondo no compromete ni al Gobierno Dominicano ni a las instituciones de asistencia técnica y financiera involucradas.

Indice

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| VI. NOTAS SOBRE ORIENTACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL | |
| A. ORIENTACIONES PARA LA ESTRATEGIA DE LOS SECTORES SOCIALES | 1 |
| 1. Introducción | 1 |
| B. LA SITUACION SOCIOECONOMIA | 4 |
| 1. Crecimiento demográfico y urbanización | 4 |
| 2. Situación del empleo | 5 |
| 3. Distribución del Ingreso | 6 |
| 4. Efectos del crecimiento económico en el empleo | 7 |
| 5. Estructura social y participación de los servicios sociales | 10 |
| 6. Condición actual y perspectivas de los niños y los jóvenes | 14 |
| 7. La condición de la mujer | 17 |
| 8. Necesidad de considerar en la planificación la vinculación entre lo social y lo económico | 17 |
| 9. Conclusiones | 21 |
| C. NOTAS Y SUGERENCIAS PARA LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE SALUD | 23 |
| 1. Introducción | 23 |
| 2. Protección de la salud | 25 |
| 3. Ampliación y profundización de la atención materno-infantil | 28 |
| 4. Políticas de nutrición | 29 |
| 5. Sugerencias en torno al problema recursos humanos de los servicios de salud | 32 |
| D. BREVE CARACTERIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD | 34 |
| 1. Introducción | 34 |
| 2. Evolución y situación actual de la mortalidad general | 35 |

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 3. La mortalidad infantil y de menores de cinco años | 37 |
| 4. Estado de la nutrición | 39 |
| 5. Disponibilidad y distribución de los recursos humanos y materiales para el sector salud | 40 |
| 6. Situación del saneamiento ambiental y logros alcanzados | 43 |
| 7. Problemas de la administración de los servicios de salud | 44 |
| 8. Conclusiones | 45 |
| Cuadro 1.1 | 47 |
| Cuadro 1.2 | 48 |
| Cuadro 1.3 | 49 |
| Cuadro 1.4 | 50 |
| Cuadro 1.5 | 51 |
| E. NOTAS Y SUGERENCIAS PARA LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION | 52 |
| 1. Evaluación global de las tendencias del sistema educativo | 52 |
| 2. Orientaciones en relación a la instrucción primaria | 55 |
| 3. Integración de la alfabetización de adultos a las políticas de desarrollo | 61 |
| 4. Orientaciones para la enseñanza media | 62 |
| 5. Orientaciones para la enseñanza superior | 68 |
| F. BREVE CARACTERIZACION DEL SECTOR EDUCACION | 71 |
| 1. Introducción | 71 |
| 2. Estructura, crecimiento y eficiencia del ciclo elemental | 73 |
| 3. Estructura, crecimiento y eficiencia del ciclo medio | 76 |
| 4. Características cuantitativas y cualitativas de la oferta de maestros | 78 |
| 5. Provisión de aulas y grados escolares y su distribución | 80 |
| 6. Financiamiento y distribución del gasto educativo en los ciclos elemental y medio | 82 |
| 7. Expansión, eficiencia y distribución por carreras de la educación superior | 84 |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Cuadro 11.1 | 88 |
| Cuadro 11.2 | 89 |
| Cuadro 11.3 | 90 |
| Cuadro 11.4 | 91 |
| Cuadro 11.5 | 92 |
| Cuadro 11.6 | 93 |
| Cuadro 11.7 | 94 |
| Cuadro 11.8 | 95 |
| G. NOTAS Y SUGERENCIAS PARA LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL SECTOR VIVIENDA | 96 |
| 1. Antecedentes | 96 |
| 2. Crecimiento urbano y estrategia del desarrollo | 98 |
| 3. Orientaciones para la vivienda urbana | 102 |
| 4. Orientaciones para la vivienda rural | 107 |
| 5. Organización institucional | 111 |

**VI. NOTAS SOBRE ORIENTACIONES PARA LA FORMULACION
DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL**

A. ORIENTACIONES PARA LA ESTRATEGIA DE LOS SECTORES SOCIALES

1. Introducción

Parece conveniente anteceder la presentación del diagnóstico y sugerencias de orientaciones de desarrollo de los sectores sociales en la República Dominicana con algunas consideraciones acerca de su ubicación dentro de la estrategia global de desarrollo, en especial de sus relaciones con los sectores económicos y, de la interdependencia que existe entre los mismos sectores sociales.

Una concepción bastante común que afortunadamente va cediendo terreno, ha convertido una distinción puramente analítica y administrativa entre sectores "económicos" y "sociales", en una separación real y artificial entre las dimensiones de la sociedad. A lo económico, entonces, se le ha dado en general una elevada prioridad, haciendo de lo social una categoría residual en la que se agrupan los elementos cuya contribución al desarrollo no puede determinarse con facilidad; no son cuantificables por los instrumentos de medición que utiliza el análisis económico o sus demandas sobre los recursos de que dispone el país aparecen como gastos frecuentemente considerados como no productivos.

Los mayores inconvenientes de esta concepción no consisten solamente en que al definir como secundarias las políticas dirigidas a la elevación del bienestar, se las aplaze en espera del momento en que el crecimiento de la economía permita el "derrame" de los beneficios del desarrollo; o bien que se ataquen problemas tales como la atención de la salud, la educación, la vivienda y la recreación con políticas dirigidas ante todo a mantener dentro de límites aceptables la presión sobre tales servicios. Más grave aún, es el hecho de que por partir de una visión parcial del desarrollo, se desaproveche la capacidad de contribuir al crecimiento

sostenido y acelerado de la economía por parte de una población ansiosa de acometer las tareas del desarrollo.

La experiencia latinoamericana en las últimas décadas, ha mostrado que hacer del crecimiento económico el objetivo central del desarrollo, genera serias distorsiones en la sociedad que conducen finalmente al estancamiento mismo de la economía. El resultado ha sido en muchas situaciones un ahondamiento de la brecha entre la población incorporada al progreso y el acceso a niveles de vida superiores, y sectores cada vez más numerosos que permanecen al margen de la transformación de la sociedad; entre regiones que experimentan acelerados cambios y otras que no llegan a romper el tradicionalismo, y entre las ciudades principales que se convierten en asiento de la modernización y áreas rurales que no logran incorporarse a niveles civilizados de existencia.

La inadecuación de este enfoque para conducir al desarrollo - en el marco de los condicionantes de rápido crecimiento demográfico, dependencia tecnológica, mercado interno reducido y mercado externo sobre el que no siempre se ejerce control - se manifiesta sobre todo en la dificultad para corregir la desigual distribución del ingreso y crear empleo para una creciente población que cada vez encuentra más difícil encontrar puestos de trabajo estables y remunerativos. Sin descuidar el crecimiento económico, ya que sin él es evidente que no puede elevarse el bienestar general de la población, una estrategia viable de desarrollo debe proponerse lograr, que a la vez de la expansión de la economía, se produzca la distribución equitativa de sus beneficios y la generación creciente de empleo. Esta perspectiva no implica adelantarse a la creación de la riqueza para intentar distribuirla, ni tampoco descuidar invertir productivamente en la economía, sino por el contrario evaluar las decisiones económicas en términos

de su efecto total sobre la sociedad y convertir a los factores sociales - a los que determinados enfoques de corte "economicista" han calificado en ocasiones de "obstáculos sociales para el desarrollo" - en factores positivos para el mismo desarrollo.

En la enunciación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (1970-1974) el Gobierno de la República Dominicana ha declarado que la realización plena del ser humano es la meta del desarrollo. Igualmente, que para lograrla no basta el sólo crecimiento del Producto Interno Bruto, por importante que sea, sino que a la vez se necesita una mejor distribución del ingreso y la creación de empleo decoroso para la población en edad de trabajar. Es decir, al objetivo estrictamente económico se añade en un mismo plano de igualdad, la oportunidad de participar en el bienestar que la sociedad es capaz de proporcionar.

Tal enunciación revela una clara comprensión del Gobierno de la situación actual del país y del tipo de medidas económicas y sociales que permitirán alcanzar niveles de desarrollo más altos. Encuentra un firme apoyo en los estudios sobre la situación del empleo realizados por la Misión PNUD/OIT que han precisado más detalladamente las relaciones entre la actividad económica y la generación de empleo, poniendo de manifiesto las limitaciones que resultarían de una política orientada exclusivamente a lograr el crecimiento económico sin considerar la interrelación de lo económico con procesos como el crecimiento demográfico, la migración urba no-rural, la acelerada expansión de las ciudades, la educación, la salud, la seguridad social, y demás aspectos que dicen relación con el desarrollo del individuo y de la sociedad.

B. LA SITUACION SOCIOECONOMICA

1. Crecimiento demográfico y urbanización

Dentro de la región latinoamericana, que se caracteriza por la tasa de crecimiento demográfico más alta del mundo, la población dominicana fue una de las que crecieron a un ritmo más acelerado durante la década 1960-70, manteniéndose en torno a un 3.5 por ciento anual, sin que existan indicios de que pueda producirse una reducción importante de esta tasa de crecimiento en el futuro próximo.

Aunque la República Dominicana es todavía un país básicamente rural con un nivel de urbanización bajo en comparación con la situación de la mayoría de los países latinoamericanos, el intenso proceso de urbanización que ha ocurrido durante las últimas dos décadas indica que de persistir las actuales tendencias para 1980, más de la mitad de la población residirá en zonas urbanas. Este crecimiento se concentra principalmente en dos ciudades, Santo Domingo y Santiago, sobre todo en la segunda, que representó durante la última década el 56 por ciento del crecimiento urbano del país. Evidentemente un proceso intenso de urbanización sólo puede ser resultado de una marcada redistribución de la población a través de movimientos migratorios. Como la migración internacional arroja saldos negativos la urbanización dominicana se explica exclusivamente por una acentuada migración interna campo-ciudad. Así, el incremento de la población urbana tuvo una tasa del 6.1 por ciento durante los cincuenta y de 5.6 por ciento durante los sesenta, mientras la tasa de crecimiento de la población rural disminuía hasta llegar a ser de sólo 1.3 por ciento anual en los sesenta.

2. Situación del empleo

A consecuencia de la vinculación entre los procesos de crecimiento demográfico y migración rural-urbano, la población económicamente activa (PEA) se ha incrementado mucho más rápidamente en las áreas urbanas. Según estimaciones de la Misión PNUD/OIT, 1/ la PEA urbana se incrementó en la pasada década en un 6 por ciento anual y la rural en sólo 0.7 por ciento. Se dan, entonces, tanto un elevado incremento en la demanda de puestos de trabajo como una concentración de la presión sobre los empleos del sector urbano de la economía.

En 1973 una parte importante del potencial de los recursos humanos no se aprovechaba: el 20 por ciento de la fuerza de trabajo de Santo Domingo estaba desempleada. Tan grave o más que el problema del desempleo es el subempleo. La Misión mencionada estimó que el 60 por ciento de los empleados en Santo Domingo en 1973 tenían ocupaciones de carácter ocasional, con ingresos sujetos a fuertes fluctuaciones, cuya remuneración era inferior a la que antes recibían o que trabajaban un número de horas a la semana inferior a la jornada normal. Entre ellos, los trabajadores ocasionales, que se encuentran en la frontera del desempleo, tanto por el carácter esporádico de su trabajo como por sus ingresos por debajo de los límites de la pobreza, representaban el 9 por ciento de la PEA. Entre los trabajadores con ingreso fluctuante, por su parte, el 48 por ciento tiene ingresos de 15 pesos dominicanos semanales o menos, contra 20 por ciento de trabajadores con empleo regular en ese tramo del ingreso.

1/ En ésta y en posteriores referencias a la Misión PNUD/OIT, se hace mención al documento: "A development Approach to the Employment Problem of the Dominican Republic".

Según la Misión PNUD/OIT el desempleo y el subempleo son más graves en las zonas rurales. Sus estimaciones son evidentemente congruentes con la elevada migración rural cuya explicación es más plausible en términos de las desfavorables condiciones de vida del campo que de una fuerte atracción del tipo de vida urbano. En 1973 el incremento del producto agrícola durante los últimos cinco años no había tenido como consecuencia una modificación sustantiva del cuadro general de baja utilización del potencial de recursos humanos. Estudios y estimaciones realizadas concluyen que la subutilización del recurso humano está por encima del 40 por ciento y que una gran mayoría de la fuerza de trabajo rural puede definirse como subempleada. En efecto, la gran parte de la fuerza de trabajo permanente del campo se compone de agricultores que cultivan su tierra (86 por ciento) de los que el 85 por ciento trabajan extensiones menores de 10 hectáreas y dedican a ellas menos de la mitad de su tiempo hábil. Una pequeña parte del tiempo que deja libre el cuidado de su tierra lo destinan a trabajar por un salario en propiedades ajenas. Los trabajadores agrícolas, que representan aproximadamente el 17 por ciento de la fuerza de trabajo, se estima que tienen empleo de 2/3 a 3/4 partes de su tiempo hábil.

3. Distribución del ingreso

El nivel y la distribución del ingreso guardan, como puede esperarse, una estrecha asociación con las características del empleo. La Misión PNUD/OIT encontró que un 30 por ciento de los hogares dominicanos tienen un ingreso familiar inferior al salario mínimo legal en 1973 (60 pesos dominicanos al mes).^{*} Por otra parte, dos terceras partes de las familias reúnen un ingreso inferior a 160 pesos dominicanos mensuales. Obviamente, los bajos ingresos proceden principalmente del desempleo y de las ocupaciones ocasionales o de ingreso

fluctuante. La situación en las ciudades del interior es más desfavorable y en el campo el ingreso llega a sus niveles más bajos. A pesar de estimar la Misión que el ingreso requerido en las zonas rurales para superar los límites de la pobreza, es poco más de la mitad del necesario en Santo Domingo, (lo que supone no tanto la existencia de bienes y servicios más baratos en el campo sino niveles de vida tradicionalmente más bajos); el 50 por ciento de las familias no supera los límites de lo que podría definirse como "pobresa rural"

El crecimiento económico de los últimos años recién está produciendo los efectos para la elevación de los niveles de vida, tanto urbano como rural. En Santo Domingo, el incremento del ingreso en los estratos más bajos de la población ha sido entre el 2 y el 4 por ciento anual. La lentitud de este incremento, la evidencia el cálculo de la Misión, de que aún suponiendo que sea del 4 por ciento anual, las familias de bajo ingreso con miembros empleados requerirían no menos de 18 años para doblarlo.

La distribución del ingreso ha favorecido a las familias de ingresos medios, que han elevado su participación en la riqueza social. Los grupos de ingresos bajos han experimentado cambios más tenues y se espera sean más beneficiados con las actuales medidas del Gobierno.

4. Efectos del crecimiento económico en el empleo

La evidencia obtenida por la Misión PNUD/OIT indica que la influencia del reciente crecimiento económico en la resolución del problema del desempleo ha tenido sólo repercusiones en algunos sectores. Se ha disminuído eso sí, el subempleo. Según estimaciones realizadas, en Santo Domingo, ciudad en la que se concentra el grueso de la industria manufacturera, creó empleo sólo para mantener sus anteriores tasas de ocupación debido a la combinación de una baja capacidad de absorción de la industria y una rápida

expansión de la fuerza de trabajo provocada por la intensa inmigración. Sin embargo, cálculos que suponen un efecto negativo del estrato manufacturero moderno sobre la pequeña industria y el artesanado, hacen pensar en una posible menor expansión en las actividades industriales que crean un mayor volumen de empleo.

En efecto, de acuerdo a los antecedentes de la citada Misión, la industria registrada (excluyendo la producción de azúcar) que representaba el 90 por ciento de la producción, pero sólo el 42 por ciento del empleo en el sector, creció a una tasa cercana al 18 por ciento anual. Es sumamente improbable que el estrato tradicional haya crecido a una tasa similar por lo que, si como parece un supuesto razonable, creció pero a una tasa igual a la del aumento de la fuerza de trabajo, la participación del sector industrial en la formación de empleo, habría declinado a pesar de haber aumentado su participación en el producto.

Es muy probable que en Santo Domingo, y quizá también en las demás ciudades dominicanas, el crecimiento industrial haya mantenido el desempleo en sus tasas anteriores. El único efecto visible se produjo en la disminución del subempleo, que puede inferirse de la elevación de la proporción de la fuerza de trabajo que depende de sueldos y salarios, que pasó, según la Misión, del 48 por ciento en 1969 al 60 por ciento en 1973.

El crecimiento de la producción agrícola, aunque bastante menor que el de la industrial, tuvo efectos más profundos en el mejoramiento de la situación del empleo. Ello se debió en parte a la mayor capacidad de absorción de mano de obra de una agricultura poco tecnificada, así como al lento crecimiento de la oferta de mano de obra resultante de la emigración rural. De acuerdo con los cálculos de la Misión PNUD/OIT, el subempleo puede haberse reducido del 51 por ciento al 40 por ciento durante el mismo período.

No es difícil encontrar razones a la lenta creación de puestos productivos. El sector industrial se mostró dinámico en un estrato de industria intensiva de capital más capaz de elevar la productividad que la absorción de trabajo. Por otra parte, a pesar de su creciente importancia en la economía este sector representa un porcentaje pequeño de la fuerza de trabajo total, ya que apenas emplea al 8 por ciento. Su concentración urbana, particularmente en Santo Domingo, le obligó a enfrentarse a una fuerza de trabajo que crecía aceleradamente impidiéndole actuar sobre la reducción del desempleo.

Las actividades industriales de ocupación intensiva de mano de obra, que podrían haber contribuido en mayor medida a la reducción del desempleo y el subempleo no fueron objeto del suficiente estímulo y probablemente tuvieron que soportar una seria competencia del sector moderno. El progreso relativo del empleo en una agricultura con condiciones poco favorables al desarrollo puede suponerse se ha logrado principalmente al precio de trasladar a la ciudad los problemas de exceso de fuerza de trabajo.

Las consideraciones anteriores y las que se presentan más adelante no deben interpretarse como que las altas tasas de crecimiento de la economía dominicana en los últimos años y las transformaciones realizadas, no han producido efectos sustantivos para el desarrollo del país y en especial en la resolución del problema del desempleo. Sería tan aventurado como injusto, ya que el dinamismo que se ha impreso a la economía, en especial en el último trienio, está conformando y garantizará, sin lugar a dudas, un marco muy favorable para lograr los objetivos y metas que superen los estrangulamientos, que a través de estos antecedentes, reflexiones y sugerencias, 1/.

1/ Véase América Latina y la estrategia internacional del desarrollo: primera evaluación regional, CEPAL, marzo, 1973.

se están tratando de identificar más claramente.

5. Estructura social y participación de los servicios sociales

A pesar de los mayores esfuerzos que se han estado desplegando, los servicios sociales fundamentales de salud, educación y bienestar en general aún no cumplen adecuadamente la función de instrumentos del desarrollo. De hecho, su evolución refleja la transformación de la estructura social dominicana que resulta de los cambios en la economía. Los servicios de salud, por ejemplo, eran hasta muy recientemente casi exclusivamente urbanos 2/. A pesar de tasas elevadas de mortalidad infantil y general, la medicina curativa absorbe el grueso del presupuesto de salud pública, mientras la medicina preventiva y en particular, áreas como la materno-infantil reciben atención secundaria. Esta orientación de los servicios de salud se explica porque su cobertura se ha dirigido en el pasado básicamente a los grupos sociales más "visibles", que son los urbanos, y dentro de éstos a los que tienen acceso a cierto nivel de ingresos estables. El tipo de servicios que se ha proporcionado ha sido congruente con las necesidades de los grupos que mayor capacidad han tenido para plantear sus demandas y presionar para lograr su satisfacción, con lo que en la realidad los servicios de salud pueden haber estado contribuyendo a ahondar las desigualdades producidas por el funcionamiento de la economía. El saneamiento ambiental también ha sido casi exclusivamente urbano y beneficiado en el pasado por ende a los grupos que están en mejores condiciones de ocupación e ingreso. Esta situación está cambiando sustantivamente en los últimos años. La salud y la oportunidad de supervivencia progresan más rápida-

2/ En la actualidad el Gobierno está poniendo en ejecución un Plan de Salud que da una gran importancia al desarrollo de las áreas rurales.

mente en las ciudades con lo que se ha ampliado la brecha urbano-rural ya producida en el orden económico con la mayor productividad de las actividades industriales y de servicios que se concentran en las ciudades al añadirsele una creciente desigualdad en el bienestar. Los servicios de salud, entonces, pueden haber estado contribuyendo a fortalecer un proceso de desequilibrio que se da tanto entre zonas urbanas y rurales como entre regiones que se desarrollan y que permanecen estancadas.

En cuanto al sistema educativo, a pesar de una marcada expansión cuantitativa en las dos últimas décadas, tampoco puede afirmarse que haya estado desempeñando en el pasado un papel dinamizador del desarrollo.

Su evolución no ha respondido adecuadamente a la demanda de formación de la población para posibilitarla a participar plenamente en la modernización de la sociedad. Por ejemplo; la incapacidad de la escuela rural para lograr que sus alumnos avancen hasta concluir el ciclo ha incrementado las desventajas iniciales de los habitantes del campo. El elevado desperdicio escolar incluso en las escuelas urbanas provoca que muchas veces no sean los individuos más capaces los que ingresen al nivel medio, sino los que proceden de los sectores de mejores niveles de ingreso. La relación entre oportunidades educativas y posición de la familia en la estructura social es indudablemente muy estrecha y ha hecho de la educación un instrumento de transmisión intergeneracional de las desigualdades socioeconómicas. La creciente importancia que se está dando a la educación en la República Dominicana, es una demostración de la preocupación del Gobierno para resolver los problemas estructurales existentes.

La expansión de la educación media y superior ha correspondido al crecimiento urbano y al mayor dinamismo del sector moderno de la economía. No puede decirse igualmente que estos ciclos estén debidamente orientados a

formar el personal de nivel técnico, semiprofesional y profesional requerido por la economía. Su expansión parece obedecer a una dinámica propia que responde a la presión de los grupos con mayor capacidad de formular demandas para mantener o mejorar su posición en la sociedad. Es evidente, por ejemplo, que la demanda de acceso a estos ciclos es más fuerte que la reclamación de una educación cualitativamente superior. Igualmente, que el flujo estudiantil no se dirige hacia las ramas académicas más necesarias para el desarrollo sino a las que parecen más convenientes para alcanzar ocupaciones consideradas de mayor jerarquía.

La encuesta de empleo-desempleo realizada por la Misión PNUD/OIT^{1/} arroja evidencia empírica que muestra muy bien la función de creación y mantenimiento de desigualdades que en parte ha desempeñado la educación dentro de una situación de empleo insuficiente. De acuerdo con los resultados de esta encuesta, la educación que el individuo haya alcanzado influye decisivamente en su probabilidad de estar empleado, tener un empleo estable y obtener un ingreso más alto. Tanto en la fuerza de trabajo primaria como en la secundaria, el riesgo de desempleo es mayor cuando la educación es menor, ya sea que se trate de personas que antes hayan trabajado o de recién ingresados a la fuerza de trabajo. Así, para la fuerza de trabajo primaria, la tasa de desempleo es de 7 por ciento entre quienes tienen menos de 7 años de instrucción, y de 4 por ciento para los que tienen 7 ó más. En la fuerza de trabajo secundaria es de 18 y 12 por ciento respectivamente para los que

1/ La Misión PNUD/OIT utiliza los conceptos población primaria y población secundaria para referirse a dos grupos cuyas necesidades de trabajo y oportunidades en el mercado de empleo son diferentes. La población primaria se compone de varones que sean jefes de familia y que tengan entre 25 y 54 años de edad; la población secundaria por el resto de las personas de 15 años de edad o mayores.

han estado empleados anteriormente, y de 14 y 7 por ciento para los que buscan empleo por primera vez.

Los trabajadores ocasionales se reclutan en mayor medida entre quienes nunca han ido a la escuela o que pueden definirse como analfabetos funcionales por no haber alcanzado un mínimo de cuatro años de instrucción. Lo contrario ocurre con el reclutamiento para los empleos estables, en los que el 55 por ciento tienen instrucción por encima de la primaria.

En la fuerza de trabajo de Santo Domingo, también la educación está relacionada con el ingreso. Así entre los trabajadores con empleo estable, el ingreso es casi el doble en la categoría con 13 o más años de educación, que en la de seis años o menos. Es importante también señalar que el desarrollo de las empresas de mayor tamaño (100 o más empleados) ensancha las diferencias en el ingreso determinadas por la educación. Efectivamente, la encuesta mostró que los trabajadores con 13 o más años de instrucción tienen en esas empresas un ingreso dos y media veces más alto que los trabajadores con tres años de instrucción o menos, mientras en las empresas de tamaño mediano (10 a 99 trabajadores) la diferencia no es superior a un tercio.

En el área de desarrollo de la vivienda recién se está produciendo una distribución más equitativa del bienestar. Sin embargo, la magnitud del problema exigirá esfuerzos considerables. Dentro de las ciudades sólo en los últimos años los grupos en los tramos más bajos del ingreso han comenzado a beneficiarse. En el área rural también se está abordando con mayor intensidad la resolución del problema habitacional.

En síntesis el Gobierno está realizando importantes esfuerzos por cambiar la tendencia a la concentración de los beneficios del desarrollo que se ha manifestado en que los mismos grupos sociales que han tenido mejor acceso a la ocupación y el ingreso son los que han participado en las ventajas de la aten-

ción médico-sanitaria, la educación y la vivienda y demás servicios sociales.

6. Condición actual y perspectivas de los niños y los jóvenes

La cobertura limitada y desigual de los servicios sociales ha afectado en forma más desfavorable a los grupos infantiles y a los jóvenes, que son los que los requieren en mayor volumen y variedad y en los que las consecuencias de su carencia resultan más duraderas al individuo y a la sociedad. El problema de estos grupos reviste mayor significación si se considera que la elevada tasa de natalidad da lugar a una estructura de la población en la que estos grupos constituyen una proporción muy elevada de la población total.

Lo más serio es que los principales efectos de la debilidad de los sectores sociales no ocurren en el corto sino en el largo plazo y crean condiciones poco susceptibles a una posterior corrección. Así, debe tenerse presente que en la sociedad dominicana que se conciba entrando al siglo XXI, los niños y los jóvenes que ahora y en el futuro próximo se formen, serán los actores principales. Sus cualidades físicas dependerán en buena medida de la alimentación y los cuidados de la salud que ahora reciben; así como su capacidad para impulsar y participar activamente en el desarrollo del éxito con que se les dote de las habilidades, el conocimiento y la voluntad para actuar productivamente. No puede pensarse para entonces en una economía de elevada productividad que domine formas de organización y producción complejas si la calidad de los recursos humanos es baja por falta de suficientes y adecuados servicios sociales ahora. La planeación del desarrollo social no debe entonces guiarse tanto en términos de problemas actuales como avizorando al largo plazo cuales tendrían que ser las condiciones de los recursos humanos capaces de mantener el desarrollo.

Si se acepta el enfoque explícito de la interdependencia entre lo económico y lo social, cabe sospechar que las dificultades actuales de la economía

para crear suficiente empleo, colocan ahora a la juventud en una situación más desfavorable de la que vivieron generaciones pasadas, que amenaza incluso con marginar permanentemente del desarrollo a un elevado porcentaje de los individuos que ahora y en el futuro próximo ingresen a la fuerza de trabajo. Es significativo que al dividir la Misión PNUD/OIT a la PEA en primaria y secundaria, definida la primera como hombres mayores de 25 años de edad cabeza de familia, y la segunda mayoritariamente de menores de edad solteros, haya encontrado marcadas diferencias en su participación en el empleo, La primera categoría predomina entre los empleados, los ocupados en puestos estables y los que tienen ingresos mayores, mientras lo contrario ocurre con la segunda categoría. Es evidente que desde el punto de vista de la utilización del ingreso para la satisfacción de las necesidades de la unidad familiar y el mantenimiento de su estabilidad, este patrón es menos inconveniente de lo que sería uno en el que resultase discriminada la mayor edad, el sexo masculino y la condición de jefe de familia. Si se considera, empero, las consecuencias que derivan de esta concentración de los peores efectos del empleo insuficiente en ciertas edades y en la población femenina, es muy probable que no se esté ante una fase en la incorporación de la juventud a la economía sino que sea una situación histórica nueva que resulte de la acumulación de los factores de rápido crecimiento demográfico, acelerado crecimiento de unos pocos centros urbanos y lento crecimiento del empleo. Cabe pensar que puede que se esté en presencia de un agudo problema de exclusión del desarrollo de grandes grupos sociales.

Si se atiende a las consecuencias para el joven de no encontrar un empleo que le ofrezca un ingreso aceptable y sobre todo la oportunidad de estabilidad que es condición para realizar una carrera ocupacional normal que permita cierto grado de movilidad intrageneracional, es evidente que una de

ellas será la dificultad para formar una unidad familiar normal, con las graves consecuencias de desorganización social: deficientes formas de vida hasta llegar a la delincuencia, socialización defectuosa de los hijos, inestabilidad familiar, etc. Es decir, el hecho de que el joven encuentre de un modo u otra forma de subsistir de ninguna manera suprime el problema del modo cómo ingresa a la condición de adulto. Es indudable, además, que la falta de dedicación de esos años cruciales en el desenvolvimiento de la persona a la formación en centros educativos o al aprendizaje en el mundo del trabajo, le resultará negativa al momento en que por fin acceda al empleo. Su capacidad para aspirar a empleos estables y bien remunerados será indudablemente inferior a la de quienes hayan pasado esos años en el sistema educativo o en la adquisición de experiencia laboral.

Más serio aún que los anteriores, sobre todo en el caso de los varones es el problema de la probabilidad de que los jóvenes estén viviendo ahora una experiencia única que no reproduzca simplemente la historia ocupacional de los actuales miembros de la fuerza de trabajo primaria. Es decir, que la selectividad social que impone la escasez de empleo se haya agudizado con el tiempo y los jóvenes se enfrenten hoy en día a barreras mayores que las que tuvieron que vencer los individuos de mayor edad hasta llegar a sus actuales posiciones. Si este es el caso, la situación actual de desempleo o empleo ocasional de muchos de los jóvenes puede no desaparecer con el mero paso del tiempo sino convertirse en su destino definitivo. El empleo desfavorable de la población secundaria podría entonces anticipar una situación más difícil para la población primaria de los años por venir. Significaría, entonces, que los efectos combinados del crecimiento de la población; las migraciones internas y el ritmo lento de la creación de empleos se manifiesten cada vez con magnitud mayor, ya sea entre los grupos menos preparados para competir

en el mercado de trabajo, como es el caso de los jóvenes, donde ahora resultan más evidentes, adelantando, a la vez, el que puede llegar en el futuro a ser un cuadro más generalizado.

7. La condición de la mujer

El caso de la mujer reviste también gran importancia. Tradicionalmente la definición de su papel social como ama de casa la ha colocado fuera del mercado de trabajo. Es indudable, sin embargo, que se está operando una transformación importante en su función social, que hace que sobre todo entre las mujeres jóvenes exista el deseo de trabajar fuera del hogar. Su frustración ante las circunstancias particularmente adversas que encuentra en el mercado de empleo debe ser muy grande. Si el efecto personal del fracaso puede ser importante, probablemente lo es mucho mayor el social, ya que es bien sabido que la experiencia laboral de la mujer tiene una influencia poderosa en la transformación de las pautas familiares con muy serios efectos en la planeación familiar y en la adquisición por los hijos de valores y actitudes favorables al cambio y el desarrollo. Este problema del trabajo femenino es probablemente cada vez más grave en las ciudades, principalmente en la capital, ya que la elevada inmigración urbana es predominantemente femenina. Si las oportunidades de empleo no se vuelven más equitativas para las mujeres pronto crecerá el problema de asimilar en la organización social a mujeres jóvenes independientes de sus unidades familiares de origen o que sólo parcialmente están vinculadas a ellas.

El Gobierno ha venido dando una importante participación a la mujer, lo que anticipa resultados positivos en las futuras políticas de mayor incorporación de la mujer a las tareas del desarrollo.

8. Necesidad de considerar en la planificación la vinculación entre lo social y lo económico

Parece conveniente al reflexionar sobre las causas de la situación que se

acaba de describir, considerar el papel que puede desempeñar una estrategia de la planificación del desarrollo en la superación de los obstáculos que impiden un mayor y más equitativamente distribuido bienestar. Se sugiere que merezca una seria atención la consideración de los impedimentos para una acción eficaz que resulte sólo del aislamiento entre lo "económico" y lo "social" sino también de que no se considere adecuadamente la aún más evidente interdependencia entre lo social mismo.

Tal aislamiento recíproco entre sectores sociales seguramente influye decisivamente en la baja realización de los objetivos formulados, que en parte no despreciable, se debe a la falta de atención prestada a la acción negativa de los factores sociales que caen fuera del sector particular de que se trate. Ejemplos de esto, se encuentran en los limitados efectos de los programas de salud en zonas rurales que no se acompañan de programas coordinados de mejoramiento de la vivienda, con lo que permanece casi inalterado uno de los determinantes de la insalubridad. Evidente, por otra parte, es la decisiva influencia que en los resultados de la educación elemental, especialmente en el campo, tienen factores que escapan al sector educativo como son la dieta deficiente que afecta negativamente el desarrollo intelectual de los niños o la influencia que tienen las frecuentes enfermedades en la asistencia regular a clase. A la inversa, los programas de educación sanitaria tropiezan entre otros obstáculos con la falta de cultura resultante del funcionamiento deficiente del sistema educativo, que hace difícil enseñar prácticas higiénicas adecuadas y conseguir su aplicación regular.

Es así que por una parte es cierto que la dificultad de estimar cuantitativamente los efectos sobre el desarrollo de los gastos en lo social influye en su ubicación en un plano secundario, por otra también lo es que la excesiva sectorialización da lugar a un nivel de eficiencia bastante bajo.

En el plano del desarrollo económico y social en su conjunto, parece cierto que independientemente de la realidad, del reto que para los sectores sociales representa el crecimiento demográfico, su incapacidad para lograr atacar problemas cuya magnitud crece continuamente y cuya solución parece cada vez más inalcanzable, se debe a que se orientan más a tratar de paliar las expresiones presentes de esos problemas que a actuar sobre la modificación de sus fuentes. De este modo, el efecto de las acciones se diluye, éstas carecen de continuidad y vuelven a enfrentarse las mismas necesidades cada vez sólo que en volúmenes crecientes. Falta frecuentemente a los sectores sociales, el dirigirse a producir efectos acumulativos a fin de transformar el presente para dedicarse en el futuro a saltar obstáculos nuevos propios de un nivel más alto de desarrollo. Así ocurre que a los problemas de salud propios del subdesarrollo como la elevada mortalidad infantil que resulta de las enfermedades hídricas, por ejemplo, se añaden los propios de la vida urbana moderna, sin que pueda decirse que la necesidad de atender a los segundos se presente una vez que los primeros estén avanzados en su solución. O que la educación media y la superior planteen exigencias cada vez mayores al sector a la vez que la construcción de un ciclo elemental verdaderamente universal parece todavía una empresa para ser lograda en un futuro lejano.

Para que los sectores sociales rompan este círculo vicioso parece aconsejable orientarles hacia la transformación de las condiciones mismas que generan sus actuales problemas. Ello implica coordinarlos más entre sí a la vez que con las acciones de los sectores económicos. Uno de los casos más evidentes de esta necesidad de integración se tiene en el terreno de la educación. Aunque en el plano de la expresión de objetivos se insiste en la República Dominicana, como en los demás países en desarrollo, en el papel clave que la educación desempeña en la formación de los recursos humanos para el desarrollo, lo cierto es que en la realidad, también al igual que en los

demás países en desarrollo, el sistema educativo ha tendido a funcionar con bastante autonomía y parece haber respondido en el pasado más a sus propios objetivos que a la meta nacional del desarrollo. La cobertura del sistema se amplía, pero debería estar acompañada de un esfuerzo real por definir cuáles tendrían que ser las características del recurso humano a producir. Ello en parte se ha debido a fallas en la integración en las orientaciones del desarrollo que se han formulado. Si estas dan por ejemplo un sitio prioritario a las actividades generadoras de mayor empleo y sugieren la expansión de la pequeña industria y el artesanado, el desarrollo regional equilibrado, la diversificación de la actividad productiva en el campo desarrollando la agroindustria y el estímulo del uso de mano de obra sobre el de capital; es indudable que si el sistema educativo ha de funcionar como instrumento del desarrollo, deberá proporcionar el tipo de instrucción que mejor prepare para la incorporación al mercado de trabajo creado por este tipo de economía. Podría plantearse, por ejemplo, la naturaleza de la educación que capacite para administrar y organizar las pequeñas unidades de producción de una manera eficiente y racional, preparación que en el presente parece ser escasa en el país. Debería considerarse, igualmente, el mejor modo de capacitar para la utilización de tecnologías que implican bajo uso de capital pero tal vez pericia, atención, disciplina e iniciativa en grados elevados, ya que incrementar la utilización del factor humano respecto del capital no significa puramente el uso de energía humana sino sobre todo de cualidades creativas.

Dentro de una política de empleo suficiente, el sistema educativo necesitaría garantizar el alfabetismo pleno a las nuevas generaciones. Esta tarea exigiría modificar los actuales lineamientos de la escuela primaria o comenzar a reducir drásticamente sus actuales tasas de desperdicio. La importancia de la educación no disminuye porque sea verdad que el problema del desempleo no

se resuelve simplemente con más educación. Si bien la expansión de la educación sin una política de empleo conduce simplemente a tener desempleados con mayores niveles educativos, el retraso educativo debilita a una política de empleo al incorporar a la fuerza de trabajo individuos con baja capacidad productiva.

9. Conclusiones

De las consideraciones anteriores resulta la sugerencia de que en la formulación de la estrategia dominicana del desarrollo se empiece por tratar de determinar quiénes en realidad son y quiénes deben ser los principales beneficiarios de la planificación social. Como se ha indicado someramente, y se intentará documentar con mayor precisión en las siguientes secciones, la participación de los grupos mayoritarios de la población en los programas sociales es aún limitada, lo que lleva a la necesidad de que estos se diseñen con vistas a obtener el máximo de cobertura dentro de la población y particularmente que lleguen a incorporar al desarrollo a quienes actualmente permanecen marginados.

Resulta también de estas consideraciones, que debe intentarse rebasar los límites estrictos de los sectores a fin de que, partiendo de objetivos del desarrollo que integren las diferentes dimensiones de lo económico y lo social, se llegue a la concepción de proyectos que unifiquen la acción de organismos de diversos sectores. Esto no significa proponer que se elimine en todos los casos la utilización del enfoque sectorial, que debe seguir siendo importante tanto debido a la innegable realidad de su área de acción como por corresponder a las divisiones administrativas de la especialización del aparato estatal. Sólo se quiere llamar la atención al hecho de que algunos de los más apremiantes y serios problemas de la República Dominicana, al igual que de cualquier otro país en desarrollo, tienen tal complejidad que

y constituyen tal interpenetración de lo económico y lo social que exceden el radio de acción de los organismos del sector.

La coordinación intersectorial, pues, debe ser recomendada para la elaboración de proyectos dirigidos a áreas en las que resulte evidente que se da una interrelación entre los objetivos y medios que fijan los diferentes sectores. Tal es el caso de áreas como empleo, desarrollo rural, desarrollo regional y otras más en las que resulta evidente que una acción eficaz rebasa los límites institucionales de los organismos públicos y privados de cualquier sector considerado aisladamente.

Es probable que sean precisamente los sectores sociales los que más requieran de este tipo de integración ya que son los más adversamente afectados por lo que ocurre fuera de su campo tradicional de acción. En buena medida los resultados poco satisfactorios que en general rinden, se deben a la imposibilidad de que puedan remediar por sí solos la influencia de los factores negativos fuera del sector. Es claro que aunque en la República Dominicana parece inevitable que se recomiende dedicar mayores recursos al desarrollo social sería en exceso simplista sostener que las necesidades desatendidas derivan puramente de las restricciones financieras de los sectores. Lo cierto es que a ellos se dedica una parte no pequeña de los recursos nacionales aunque los resultados no siempre corresponden a lo esperado. Es muy probable que el uso de estos mismos recursos en programas intersectoriales o de desarrollo integrado fuese más eficiente y produjese aumentos más sensibles en el bienestar social.

C. NOTAS Y SUGERENCIAS PARA LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE SALUD

1. Introducción

Las actuales condiciones de salud, que se expresan en tasas de mortalidad elevadas (principalmente de mortalidad infantil y de menores de cinco años), se han debido básicamente a un marcado desequilibrio entre los servicios ofrecidos en las zonas urbanas y rurales. En efecto, gran parte de las acciones de salud se han dirigido en el pasado hacia las ciudades y se han concentrado en la medicina reparatoria, aunque en los últimos años se han observado signos alentadores de que la situación está cambiando.

Es de la mayor importancia continuar considerando alternativas que modifiquen las actuales tendencias de los servicios de salud, las que se materializarían en una definición de prioridades fundada en la magnitud y extensión del impacto en el bienestar social. La utilización de este criterio conduciría a la disminución del desequilibrio urbano-rural, dado que en la jerarquización de las necesidades de salud se daría lugar preferente a la medicina preventiva y a la ampliación de los servicios de salud a la totalidad del territorio nacional.

Dado el gran efecto que, como se bosquejó en la introducción a los servicios sociales, tienen en los sectores factores extrasectoriales, sería conveniente tener presente en las acciones diseñadas para incorporar a niveles superiores de salud a la población actualmente excluida o semlexcluida, la necesidad de la complementariedad y apoyo recíproco que las medidas de salud deben tener con las decisiones tomadas en la economía y en las demás áreas sociales. En una buena proporción, los problemas de la salud en la República Dominicana son los problemas del campo, los que no pueden superarse en tanto no se alcance una transformación cualitativa de la vida rural que la lleve a eliminar progresivamente, junto con las carencias mayores de la salud, sus debilidades en lo económico, lo educativo y en general en su organización social. Lograr esto es,

precisamente, uno de los objetivos principales del desarrollo integrado, en el que los servicios de salud desempeñan un papel fundamental.

Dentro de este orden de ideas, el gran objetivo de la estrategia de salud debería ser la disminución del desequilibrio urbano-rural y la ampliación de los servicios de salud a la totalidad del territorio nacional. El instrumento básico para lograrlo debe ser la regionalización de los servicios de salud que el gobierno dominicano ha comenzado a poner en marcha este año y que se proyecta esté completada en cuatro años.

Las áreas a las que debería prestarse atención prioritaria a fin de lograr un equilibrio urbano-rural, serían:

1. La disminución de la mortalidad y la morbilidad causadas por enfermedades prevenibles mediante vacunación, transmisibles e infecciosas, lo que requeriría de amplias acciones en la infraestructura rural para permitir la cobertura de los grupos que han de ser vacunados y la transformación del ambiente sanitario.

2. La ampliación y profundización de los servicios materno-infantiles a las zonas rurales y a los sectores marginados de las ciudades, considerándolos no únicamente como servicios que han de proteger a grupos de la población particularmente vulnerables (que además en países de rápido crecimiento demográfico son los más numerosos), sino también como inversión productiva considerando que en el largo plazo el desarrollo del país tendrá que descansar en los esfuerzos de la población adulta cuyas cualidades físicas dependerán de los logros actuales.

3. Una vigorosa política nutricional que permita incrementar considerablemente el contenido proteínico de la alimentación de una elevada proporción de la población del país, particularmente menores de cinco años, que actualmente padece desnutrición en diversos grados. Como en la recomendación anterior, el

problema debería enfocarse atendiendo a su trascendencia para el desarrollo en el largo plazo.

4. Para el logro de los anteriores objetivos sería necesario aumentar la actual proporción de médicos y tomar las medidas necesarias para reducir en lo posible el déficit de enfermeras y demás personal con funciones intermedias.

5. Se requerirá, también, revisar los programas de formación de médicos a fin de lograr mayor congruencia entre la preparación profesional y las necesidades prioritarias de salud. Ello, independientemente de su efecto directo, puede ser un factor atractivo que contribuya a combatir el grave problema de la emigración de profesionales.

6. El mayor énfasis que se propone dar a la medicina preventiva se vigilaría mediante la coordinación de las facultades de Ciencias Médicas con la Secretaría de Salud Pública en un sistema nacional y un mayor apoyo a los departamentos de medicina preventiva dentro de las facultades.

2. Protección de la salud

Dentro del marco de la regionalización de los servicios de salud se pueden encontrar las condiciones que faciliten la ampliación y mejoramiento de la programación, ejecución y evaluación de las actividades de vacunación. Como se sabe, la baja cobertura de la vacunación ha impedido que las enfermedades del Grupo A1 dejen de ser una causa importante de defunción y morbilidad, principalmente entre la población joven de las áreas rurales.

La regionalización puede hacer posible cumplir en los plazos previstos las metas que se ha fijado la Política de Salud, 1973-80 de llegar a vacunar contra la tuberculosis al 80 por ciento de los menores de 15 años y posteriormente establecer un eficiente sistema de vacunación de mantenimiento del 80 por ciento de los nacidos.

Esto representaría un enorme avance respecto de la situación en 1972, año en que la vacunación con BCG alcanzaba apenas al 15 por ciento del grupo de edad correspondiente, debido sobre todo a los serios obstáculos con que se tropieza para llegar a las áreas de menor densidad y a la carencia de suficiente personal calificado.

Igualmente sería posible realizar los grandes esfuerzos requeridos para alcanzar la vacunación con DPT del 80 por ciento de los menores de cinco años, tal como se propone la misma Política de Salud 1973-80. Esta empresa debe considerarse de máxima prioridad si se tiene en cuenta que los bajos porcentajes actuales de cobertura hacen que las enfermedades prevenibles mediante esta vacuna sean responsables del 73.5 por ciento de todas las enfermedades del grupo A1.

A este respecto, los importantes programas de saneamiento ambiental actualmente en ejecución o proyectados, y los nuevos que se sugiere se diseñen para acometer con mayor vigor este problema fundamental con ramificaciones para el total de la existencia humana debería contemplarse como uno de los elementos clave de una acción coordinada intersectorial de desarrollo integrado, a fin de lograr una profunda y permanente transformación de las áreas rurales. Un importante paso en el sentido de la integración lo constituye el Plan de Instalación de Letrinas de la Secretaría de Salud Pública, que establece: "La política de este plan consistirá en dotar de letrinas sanitarias a las comunidades rurales del país, dando prioridad a aquellas que tengan acueductos rurales o estén en proceso de construcción".

Parte importante de los esfuerzos del sector salud deberían concentrarse entonces en lograr en el corto y mediano plazo una fuerte disminución en el número de muertes y de morbilidad causados por las infecciones entéricas que representan el 98.2 por ciento de las muertes del grupo A2; el 33.1 por ciento de la mortalidad de menores de un año y el 21.5 por ciento del total de muertes por

causas conocidas. Como se trata de las defunciones más estrechamente vinculadas a las condiciones de vida de la población, su prevención requeriría iniciar la transformación de los modos de vida de la familia campesina. Independientemente de la acción que se realice en las zonas urbanas para ampliar la red de suministro de agua potable y extender el alcantarillado o construir letrinas, es indudable que las acciones más importantes habrá que desarrollarlas en las zonas rurales, con escasos servicios de agua potable y disposición de excretas, que es donde las infecciones entéricas producen mayores estragos.

En tal marco, como se ha establecido, no se perseguiría exclusivamente el en sí importante propósito de elevar los niveles de salud, sino que también se contribuiría a la reorganización espacial y social de la comunidad rural, a la modernización de la vida, a la resolución de los problemas del desempleo, etc.

Convendría dedicar especial atención a lograr el máximo de participación de la comunidad en la realización de las obras. Tanto en el sentido de que el acueducto rural o la letrinización por ejemplo no se introduzcan sin la previa solicitud de los moradores organizados en algún tipo de comité; como que la comunidad beneficiada contribuya a la obra, ya sea aportando mano de obra, materiales de la región o reuniendo parte del financiamiento. Igualmente, el mantenimiento debería ser de responsabilidad de la comunidad.

La elección del orden en que las localidades rurales vayan siendo beneficiadas con el saneamiento ambiental, debería basarse en el cambio que pueda generar en la vida total de la comunidad dentro del esquema de desarrollo integrado. Así, es recomendable que en los asentamientos de la reforma agraria, por ejemplo, el cambio fundamental en la organización de la producción vaya acompañado de la instalación de otras actividades productivas, de la reestructuración de los aspectos de saneamiento ambiental, facilidades escolares, vivienda, etc. Igualmente que se sincronice la construcción de acueductos y

letrinas con la organización de las regiones sanitarias, a fin de que se produzca un reforzamiento recíproco con las actividades de saneamiento básico de la Secretaría de Salud.

3. Ampliación y profundización de la atención materno-infantil

En la actualidad es bastante reducida la cobertura de este servicio, que se limita casi exclusivamente a las ciudades de importancia, en las que no siempre se ha prestado en el pasado la debida atención a los grupos marginales. Puesto que estos son sumamente vulnerables, cuyo riesgo crece en las condiciones de deficiente alimentación y salud que son comunes al sector rural y a los marginados urbanos, debe considerarse que las medidas aun mínimas de atención que se adopten, pueden acarrear importantes consecuencias en la reducción de la mortalidad infantil y el desarrollo adecuado del niño, que será vital en la posterior incorporación a la escuela y la vida productiva. Las clínicas rurales con programas mínimos que se han comenzado a instalar bajo el plan de desarrollo de las regiones sanitarias, constituyen un importante avance en la solución de este problema que debe continuar apoyándose con todo vigor.

Aparte del control y atención médica, pueden ser de gran valor las medidas básicas de programas de alimentación de la madre y el lactante y enseñanza de reglas elementales de higiene a la madre.

Las primeras, puesto que un número elevado de las defunciones que ocurren durante el primer mes de vida, se pueden atribuir a la debilidad de la madre y al nacimiento prematuro, que tienen mucho que ver con la desnutrición materna. Un programa de alimentación complementaria de la madre, ejecutado a través de la atención materno-infantil, ataca el problema de la protección del niño desde la etapa fetal. El lactante, por otra parte, requiere alimentación complementaria después del sexto mes cuando la falta de alimentación rica en proteínas empieza a producir la desnutrición.

La enseñanza de reglas higiénicas elementales a la madre para el cuidado de su salud y la de sus hijos, le permite afrontar con mayor éxito los elementos negativos de un ambiente desfavorable para la salud. Esta función educativa puede ser un importante paso previo a la erradicación de las condiciones de insalubridad a través de los programas de saneamiento ambiental.

Por último, la ampliación de la cobertura de los servicios materno-infantiles facilitaría también la extensión de la planeación familiar a las zonas rurales y los sectores marginados de las ciudades. Probablemente son estos grupos los más prolíficos y los que indudablemente sufren las más adversas consecuencias del crecimiento excesivo de la familia. Aunque no cabe esperar que ningún proyecto de planeación familiar, por vigoroso que sea, produzca efectos a corto plazo, es indudable que a largo plazo la reducción de la fecundidad tendrá que ser uno de los determinantes fundamentales que posibiliten la elevación de los niveles de vida de la población.

4. Política de nutrición

Estudios sobre nutrición realizados en el país han revelado que tres de cada cuatro niños menores de cinco años carecen de una nutrición adecuada. La urgencia de atacar este problema es innegable; no sólo porque es un país con altas tasas de fecundidad y por tanto con una población joven, los niños constituyen una proporción mayor de la población que en naciones con tasas de fecundidad bajas; sino ante todo, por el hecho evidente de que durante el período del crecimiento, la desnutrición puede afectar irreversiblemente el desarrollo físico e intelectual. Las consecuencias de la desnutrición se pueden prolongar toda la vida manifestándose en forma de fracaso escolar, frecuentes enfermedades, baja capacidad productiva, etc. Hay que reparar en que los efectos de la desnutrición infantil actual estarán manifestándose dentro de 10 o 30 años en la capacidad de la población adulta de participar útilmente en la sociedad. Por difícil que pueda ser cuantificar los ahorros que puede hacer una

sociedad a través de un rendimiento escolar superior, menor necesidad futura de atención médica y mayor capacidad productiva en el empleo, no hay que olvidar que los efectos de una nutrición adecuada autorizan a no considerarla meramente como consumo sino a la vez como una verdadera inversión en recursos humanos.

En las actuales condiciones en que determinados sectores se encuentran en niveles de bajo ingreso con prácticas de alimentación inconvenientes y probablemente con pautas de organización familiar que muchas veces no tienen muy en cuenta las necesidades del niño, sería aconsejable que el Sector Público asumiese un papel preponderante en los programas de alimentación de la niñez. En éstos se consideraría indispensable que el niño recibiese alimentación suficiente desde el nacimiento hasta la terminación de la instrucción primaria. Para ello, los centros de atención materno-infantil podrían tener a su cargo la protección colectiva de los niños de edad preescolar, que normalmente no están bajo el control de ninguna otra institución. Para garantizar que las madres se interesasen en adquirir y utilizar los alimentos de alto contenido proteínico y vitamínico, debería dárseles en estos centros una especial importancia al tema de la nutrición 1/, dentro de la educación sanitaria y de protección a la niñez.

En el caso de los niños de edad escolar podría desempeñar un papel importante la ampliación y el fortalecimiento de los programas de desayunos y/o almuerzos escolares. Con esta medida, a la vez que se lograría el objetivo de que el niño reuniese los requisitos biológicos para aprender, se crearía un fuerte incentivo para la asistencia y permanencia en la escuela por parte de los niños de las zonas rurales y las áreas marginales.

Aunque es verdad que gracias a la intervención del sector público una alimentación elevada en proteínas y vitaminas puede prepararse a precios muy infe-

1/ Al respecto sería interesante estudiar las experiencias de la Incaparina en Centroamérica.

riores a los que tendrían en el mercado, valores nutricionales equivalentes, no lo es menos que en la base de todo programa para elevar la alimentación tanto de los niños como de los adultos está el lograr una producción suficiente de alimentos. Puesto que los déficits en la producción de alimentos básicos acarrearán la pérdida de divisas valiosas para el financiamiento del desarrollo y encarecen los productos u obligan a gastar fondos públicos en forma de subsidios, debe reconocerse que la alimentación popular tendrá que depender de la capacidad de la propia agricultura. Dadas las presentes deficiencias en nutrición se requiere que la producción de alimentos no sólo crezca al ritmo del aumento de la población sino que lo rebase. Ello requerirá una serie de medidas tendientes a cambiar la estructura de la producción y comercialización agrícolas que implican importantes transformaciones de la agricultura tradicional, el reemplazo de los actuales sistemas de comercialización, la modificación de las relaciones de intercambio ciudad-campo, mayor canalización de recursos financieros hacia la agricultura para el consumo interno y el empleo de la ciencia y la tecnología en la producción agrícola.

La reforma agraria, si se ejecuta dentro de los esquemas de desarrollo integrado, puede convertirse en un importante núcleo de esta agricultura también orientada hacia los mercados internos. Atendiendo a las características de suelo y clima, se recomendarían los cultivos más convenientes por su valor alimenticio y se otorgarían créditos y facilidades de extensión agrícola. Medidas semejantes tendrían que emplearse para incentivar a la pequeña industria.

Todas las ideas anteriores tendrían que estar incluidas dentro de una política nacional de nutrición, cuya definición y ejecución correspondería a un organismo interministerial, Consejo Nacional de Nutrición, en el que podrían participar representantes de las Secretarías de Agricultura, Salud Pública, el Instituto Agrario Dominicano y la Oficina del Desarrollo de la Comunidad.

5. Sugerencias en torno al problema recursos humanos de los servicios de salud

El desarrollo en la atención de la salud requerirá aumentar la actual proporción de médicos por 10,000 habitantes. El mayor obstáculo para lograrlo no parece residir en la capacidad de admisión de los departamentos de Ciencias Médicas de las universidades sino en la elevada pérdida de graduados que abandonan el país. Atacar este problema no es fácil, ya que no puede intentarse competir en materia de ingresos con las oportunidades que ofrecen Puerto Rico y el territorio continental de los Estados Unidos. Algunos resultados podrían lograrse si se disminuyen las diferencias de ingresos y, simultáneamente, se elevan por diversos medios los atractivos profesionales.

Aparte de una mejor organización y funcionamiento de los servicios de salud, un área que merece explorarse sería la revisión de los programas de estudio de los departamentos de Ciencias Médicas. Estos tendrían que adaptarse a las necesidades más prioritarias del país. Así, podría en la preparación del médico darse un mayor énfasis en la medicina preventiva; incluir cursos que permitiesen al médico una mejor comprensión de las pautas culturales de los grupos de más bajos ingresos, aumentar la carga académica de cursos de salud pública, etc. El propósito sería formar un profesional que encuentre una mayor relación entre su preparación y los problemas de salud de la población y las bases para un mejor desarrollo profesional en su propio país. De cualquier manera, en esta importante área debería sugerirse la necesidad de realizar un estudio que permitiese determinar cuáles serían los factores que ocasionan la emigración y qué medidas podrían superarlos.

La revisión de la formación del médico, la coordinación de las facultades de Ciencias Médicas con la Secretaría de Salud Pública en un sistema nacional y el apoyo a los departamentos de medicina preventiva, parecen, independientemente de su efecto en la emigración profesional, de gran importancia para contar con

un recurso médico de elevada calificación profesional para enfrentarse a los problemas de salud del país.

Es evidente que el recurso médico no es únicamente escaso sino en muchos casos insuficientemente utilizado. Es indispensable que se reduzcan las serias disparidades geográficas que existen en la distribución de este recurso. Particularmente habría que desalentar la elevada concentración en la ciudad capital. El éxito del plan de regionalización sanitaria significará lograr una mejor distribución. Deberían tenerse presente, sin embargo, los grandes esfuerzos que habrá que realizar para que el médico abandone las ventajas del gran centro urbano. Aquí, de nuevo, la realización cabal de la regionalización descansará en buena parte de la transformación que se logre de las zonas del interior en términos de políticas de desarrollo integrado. Si se van borrando las diferencias actuales en el disfrute de las comodidades que hasta ahora han sido privilegio de las principales ciudades, la movilización será menos ingrata al médico. Habría que considerar también la posibilidad de crear incentivos especiales para el médico que abandone la ciudad. Debería evitarse que las diferencias cuantitativas se tornen en cualitativas al destinar a los lugares apartados a los elementos de menor experiencia.

Con respecto a las enfermeras, en el corto plazo no será posible reducir sustancialmente el alto déficit existente.

Deberían sin embargo, dedicarse los mayores esfuerzos a fortalecer permanentemente los programas de formación de nuevas enfermeras a fin de asegurar un gradual mejoramiento de la relación enfermeras/médicos hasta llegar a tener una proporción más adecuada.

Igualmente sería conveniente emprender un estudio que permita diagnosticar los factores que están impidiendo una mayor matrícula de manera de construir estos programas sobre bases más firmes.

D. BREVE CARACTERIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD

1. Introducción

En la presente caracterización se intentará presentar sumariamente la situación presente de la salud en la República Dominicana, concentrando la atención en las áreas que ofrecen los problemas más serios y cuya superación podría conducir más rápidamente a la elevación de los niveles de salud y la prolongación de las esperanzas de vida promedio. Atendiendo a la concepción de la interdependencia de los sectores sociales entre sí y con los económicos se tratará de tener en cuenta, así sea brevemente, en la descripción del sector los problemas que presenta la estructura social y la utilización del espacio económico que incide en la orientación y eficiencia de la atención de la salud.

En la organización de esta caracterización, entonces, se comenzará por presentar el comportamiento de algunos de los indicadores más comunes de la protección de la salud, como son las tasas de mortalidad general, infantil y de menores de cinco años. De una manera gruesa, estas tasas pueden considerarse como los resultados de los esfuerzos realizados para elevar la situación de la salud en el país. La comparación internacional de estas tasas y la consideración de sus tendencias, así como la congruencia que guardan con el grado de desarrollo económico del país, pueden permitir colocar en una perspectiva adecuada lo logrado y lo que puede alcanzarse en el futuro. En seguida se describirá la condición en que se encuentran los factores que determinan la salud y las oportunidades de supervivencia. En un país en desarrollo como es la República Dominicana, las más importantes dicen relación con la penetración y extensión lograda en el control de las enfermedades transmisibles, el grado de saneamiento ambiental alcanzado, la cobertura y calidad de la atención materno-infantil y los niveles de nutrición proporcionados a la población. Se considerarán, en seguida, los recursos humanos y materiales que se poseen para hacer frente a

la protección de la salud y el modo como los servicios son administrados. Al igual que en otros países en desarrollo, será importante considerar en la República Dominicana cuál es la importancia relativa de la medicina preventiva dentro de los servicios totales de salud y cómo se distribuyen éstos entre zonas rurales y urbanas. El uso de estas categorías es indispensable si se considera los grandes desniveles que tanto en lo social como en lo económico se presentan entre el campo y la ciudad, así como la estrecha asociación que existe entre desarrollo de la medicina preventiva, cobertura de los servicios de salud, población rural y tasas de mortalidad.

2. Evolución y situación actual de la mortalidad general

Para evaluar la situación de la salud en la República Dominicana se deben considerar las limitaciones de las estadísticas de salud, que pueden ocasionar una sobrevaloración del estado de la salud, por lo que es necesario tener ciertas reservas al interpretar resultados que luzcan destacados a la luz de comparaciones internacionales.

Uno de los indicadores más útiles, para determinar los niveles de salud de una población, a pesar de su crudeza, es la tasa bruta de mortalidad. Conforme a este indicador la República Dominicana ha logrado avances significativos en los últimos años, ya que entre 1950 y 1955 la tasa fue de 20 por cada mil habitantes, que la colocaba en una posición sólo superior a Haití y algunos países centroamericanos, mientras en 1968 había disminuido a 6.8 por mil, más baja que la de los países centroamericanos con la excepción de Panamá, así como también que la de la mayoría de los países sudamericanos. Pero como es demasiado baja quizás exista un subregistro de defunciones bastante elevado.

Un apoyo de esta interpretación, es el hecho de que la mortalidad registrada es más alta precisamente en las áreas del país en las que las condiciones de salud son superiores, pero también el registro de defunciones. Tal es el caso del Distrito Nacional, que en 1968 tiene una tasa de mortalidad de 7.9 por mil contra 6.8 del promedio nacional. 1/

Resulta más ajustado a la realidad, por consiguiente, basarse en las estimaciones hechas en el capítulo "Dinámica Demográfica", de la Plataforma, que llegó a calcular un subregistro de defunciones del 38.0 por ciento. De esta manera estimó una tasa de mortalidad de 14.3 por mil habitantes para 1960, que parece más cercana a la realidad que la de 9.0 calculada por la Oficina Nacional de Estadística. Siguiendo el mismo criterio, puede estimarse que en 1970 la tasa haya estado por encima de 11.0 por mil habitantes.

Es indudable, sin embargo, que los esfuerzos realizados en el sector durante la última década, particularmente durante los cinco años más recientes, han resultado en un aumento importante de las probabilidades de vida, debido sobre todo al amplio margen que la elevada mortalidad dejaba a acciones tendientes a disminuir como causa de muerte a las enfermedades transmisibles (grupo A) ^{2/}. Las campañas para combatir estas enfermedades, que constituyen la principal causa de mortalidad en los niños y representan un elevado porcentaje de la mortalidad general, aunque alcanzando una cobertura baja, con algunas excepciones como el control de la malaria, han repercutido indudablemente en una reducción sensible de la mortalidad.

1/ Mayor aún es la diferencia en la mortalidad infantil, que en el mismo año resulta de 109.8 por mil nacidos vivos en el Distrito Nacional y de 68.1 por mil en el país en su conjunto.

2/ En la Clasificación Internacional de Enfermedades, constituyen el grupo A las enfermedades infecciosas y parasitarias.

3. La mortalidad infantil y de menores de cinco años

Los grupos de la población más vulnerables a la morbilidad y a la mortalidad son las personas entre los 0 y los 15 años de edad y las mujeres en período de gestación y de lactancia, es decir, el grupo materno-infantil.

En la República Dominicana la mortalidad de menores de un año (mortalidad infantil) y de niños entre uno y cuatro años de edad no es sólo alta en términos absolutos, sino una de las mayores de América Latina. A pesar de la disminución sustantiva lograda en los últimos años, continúa siendo sumamente elevada.

Teniendo en cuenta lo advertido acerca de las limitaciones de las estadísticas de salud, es posible comparar a la República Dominicana con otros 12 países de la región que habían publicado datos de mortalidad infantil para los años 67 o 68. Como puede observarse en el Cuadro 1.1, la tasa de mortalidad infantil dominicana es más alta que la de la mayoría de los demás países.

La mortalidad infantil, no es únicamente alta, sino que en la prestación de los servicios de salud, es evidente un desequilibrio en perjuicio de la niñez que resulta en una desatención mayor de este grupo de la población en comparación con los demás. Así se tiene que la mortalidad de menores de 5 años representa en la República Dominicana una proporción mayor de la totalidad de las defunciones (Cuadro 1.2) que en cualquiera de los otros países latinoamericanos con la excepción del Ecuador (y las posibles de Haití y Bolivia de los que no se posee datos). En los últimos años, continúa siendo sumamente

En la República Dominicana más de 5 de cada 10 muertes ocurren en niños de menos de 5 años de edad, mientras que en 8 países latinoamericanos no llega a 3 de cada 10. Aunque es cierto que en la interpretación de este cuadro debe tomarse en cuenta la estructura de edades de la población, el hecho es que el grupo de menos de 5 años constituye el 17 por ciento de la población del país pero sufre el 53 por ciento de sus muertes.

Del total de muertes por causas bien definidas, las resultantes de enfermedades infecciosas y parasitarias constituyen el 43.5 por ciento. De éstas, los grupos A1 y A2 ^{1/}, que son prevenibles mediante vacunación y mejoramiento ambiental, representan el 69.5 por ciento. Del total de defunciones atribuibles al grupo A, 51.9 por ciento ocurren en niños menores de un año y el 78.4 por ciento en niños menores de 5 años.

De acuerdo con las estadísticas oficiales la mortalidad de menores de un año es en 1969 de 64.7 por mil y de menores de 5 años de 19.4 por mil. Si se toma en cuenta el subregistro de defunciones, se tendrá que la tasa de mortalidad infantil alcanzaba en 1960 la cifra de 110.4 por mil y la de mortalidad en menores de 5 años, 40 por mil. En 1969, a pesar del efecto de las mejoras en vacunación y el saneamiento ambiental, las tasas apenas se reducen a 90.6 y 27.2 ^{2/}.

Considerando el contexto latinoamericano, el desarrollo de la medicina preventiva marcha con retraso en la República Dominicana. Si se divide a los países latinoamericanos en cinco categorías de acuerdo con el porcentaje de defunciones por causas bien definidas que pertenecen al grupo A, se tendrá, como aparece en el Cuadro 1.3, que el país, con un porcentaje de 41.3 por ciento, se ubica junto con otros cinco en la penúltima categoría.

La situación es más desfavorable si se limita a las enfermedades prevenibles mediante el uso de vacunas, ya que el porcentaje de estas defunciones dentro del total (19.0%) es superior al de 23 naciones latinoamericanas.

1/ El grupo A1 se compone de las siguientes enfermedades: tuberculosis, difteria, tos ferina, tétano, poliomielitis, viruela y sarampión. El grupo A2 de: fiebre tifoidea, paratifoidea y otras salmonelosis, disentería bacilar y amebiasis, enteritis y otras enfermedades diarreicas, peste, fiebre amarilla, rabia, tifus y otras rickettsias y paludismo.

2/ En 1973, éstas seguramente no son inferiores a 70 por mil nacidos vivos y 20 por mil menores de cinco años.

4. Estado de la nutrición

Es bien sabido que la nutrición deficiente incide poderosamente en el aumento de la mortalidad; particularmente durante los primeros años de la vida. También actúa como causa asociada de un elevado número de defunciones resultantes de estados infecciosos o parasitarios. Según la encuesta nacional de nutrición del año 1969 sólo el 24.6 por ciento de los niños menores de cinco años realizaba un consumo normal de calorías y proteínas. El restante 75.4 padecía desnutrición en diversos grados, sufriendola el 26.6 por ciento de los grados II y III^{1/}.

Este grave obstáculo al desarrollo normal que afecta a las tres cuartas partes de los menores dominicanos puede atribuirse a tres condiciones básicas: a) crecimiento de la producción agropecuaria por debajo del ritmo de crecimiento de la población; b) bajo ingreso de la mayoría de la población resultante tanto del nivel de desarrollo de la economía como de la dispar distribución; c) niveles culturales deficientes de la población que se traducen en patrones dietéticos inconvenientes.

En materia de nutrición, aun cuando se están desarrollando esfuerzos de magnitud, también ocupa el país una posición muy baja dentro del marco latinoamericano. Si se la compara con la situación nutricional de 18 países en los cuales también se han llevado a cabo encuestas de nutrición, se aprecia que se ubica junto con otros 4 en la categoría de mayor frecuencia de la desnutrición de grados II y III (Cuadro 1.4).

^{1/} Grado I: 75 a 90 por ciento de peso estándar. Grado II: 60 a 74 por ciento. Grado III: debajo del 60 por ciento.

5. Disponibilidad y distribución de los recursos humanos y materiales para el sector salud

Uno de los problemas más serios que confronta el sector salud residen en la escasez de recursos humanos y materiales y en la baja eficiencia en la utilización de los existentes. Esto último puede atribuirse principalmente a la excesiva centralización administrativa, la rigidez e inadecuación de las estructuras institucionales, la concentración de los servicios de salud y la inaccesibilidad para importantes núcleos de la población.

En 1970 el país tenía 2,050 médicos que representaban una proporción de 5 por cada 10,000 habitantes. Aunque baja, esta proporción no es desfavorable dentro de la región, como se puede observar en el Cuadro 1.5.

Aún más, si se logra reducir la emigración de médicos y aprovechar la reciente expansión de la matrícula universitaria, en un plazo no muy largo podría elevarse la proporción al nivel de la media latinoamericana.

En cambio, una seria deficiencia del sector, es la escasez de personal con funciones intermedias, especialmente enfermeras y técnicos. La proporción de enfermeras por médico y población es aún extremadamente baja, lo que repercute en la baja calidad e insuficiente cantidad de los servicios de salud. Hay poco más de una enfermera titulada por cada cinco médicos, lo que contrasta con la situación en los países más desarrollados donde excede a dos enfermeras por cada médico.

Esta baja proporción hace que se emplee personal con niveles inferiores de formación en tareas de enfermeras tituladas, ya que en cambio la proporción de ayudantes de enfermería es de 3.6 por cada enfermera. ^{1/}

^{1/} En países desarrollados como Estados Unidos la proporción es de 1.5.

En el año de 1970 el sector contaba con 293 establecimientos y 11,340 camas, lo que representaba 2.8 camas por habitante. Aunque insuficiente para atender las necesidades de la población satisfactoriamente, esta proporción no es baja en el área centroamericana y del Caribe y es incluso superior a la de algunos países sudamericanos. La distribución de camas, sin embargo, es sumamente desequilibrada. El sector público atiende alrededor del 94 por ciento de la población pero controla solamente el 77 por ciento de las camas. Dentro del sector, la Secretaría de Salud tiene una cobertura que puede estimarse en el 90 por ciento de la población pero apenas cuenta con el 60 por ciento de las camas.

El número de egresos por cama-año fue de 39 en los hospitales de corta estancia de la Secretaría de Salud Pública y de 24 en los del Instituto de Seguridad Social. A pesar de la mayor utilización que hizo de sus recursos hospitalarios, la Secretaría de Salud, logró sólo una mínima cobertura de la población bajo su responsabilidad, ya que tuvo solamente 4.7 egresos por 100 habitantes mientras en los hospitales del seguro social hubo 22 egresos por 100 derecho/habitantes.

La dificultad de los servicios de salud pública para dar atención adecuada a los grupos mayoritarios de la población se manifiesta también en el número de consultas médicas, que es de 33 al año por cada 100 habitantes cubiertos por la Secretaría de Salud y de 64 por cada 100 habitantes en el Instituto de Seguridad Social. Se carece de datos del sector privado, aunque es fácil imaginar que dada la pequeña población que atiende sus tasas deben ser las más altas.

Existe un evidente desequilibrio geográfico en la distribución de los recursos humanos y físicos del sector que perjudica severamente a los habitantes de los lugares pequeños y principalmente a los moradores de zonas rurales.

De los médicos pertenecientes al sector público solamente el 4 por ciento presta sus servicios en localidades de menos de 20,000 habitantes, no obstante que en ellas reside el 70 por ciento de la población. En cambio, el 66 por ciento de los médicos del sector público se concentran en las dos principales ciudades, que alojan a poco más del 25 por ciento de la población del país. Como es indudable que la concentración de los médicos del sector privado en los centros urbanos mayores debe ser aún más alta, se puede calcular sin exageración que en las áreas urbanas el número de médicos bien puede exceder a 12 por 10,000 habitantes (y en las ciudades mayores a 58 por 10,000) mientras en las áreas rurales, donde vive más del 60 por ciento de la población, la proporción puede no ser mayor de 0.04 por 10,000 habitantes.

Desigualdades por lo menos tan grandes, existen en la distribución de las facilidades hospitalarias. En las localidades de menos de 2,000 habitantes prácticamente no hay establecimientos de salud; el 67 por ciento de las camas del sector público se localizan en las dos principales ciudades y únicamente el 4.5 por ciento en ciudades medianas (de 20,000 a 99,000 habitantes).

6. Situación del saneamiento ambiental y logros alcanzados

La existencia de sistemas de abastecimiento de agua potable y de disposición de excretas es indispensable para reducir la mortalidad, elevar las condiciones de salud y promover el bienestar social. A pesar de los avances realizados a partir de la formulación de la Plataforma en programas de aprovisionamiento de agua potable en zonas urbanas y rurales y de la ampliación de la población servida con sistemas de disposición de excretas, la población que disfruta estos servicios es muy pequeña, especialmente en las localidades rurales.

En el año 1971 el 40 por ciento de los habitantes tenían acceso al agua potable, dos terceras partes a través de conexiones intradomiciliarias y una tercera mediante llaves públicas. La desigualdad entre zonas urbanas y rurales en la utilización de este servicio es muy aguda, ya que el 79 por ciento de la población atendida vive en localidades urbanas, de lo que resulta que mientras el 25 por ciento de los habitantes urbanos carecen de este servicio, en el campo la falta del servicio se extiende al 85 por ciento de los pobladores.

Aunque este desequilibrio es muy marcado en toda la región latinoamericana, es interesante consignar que la dedicación a la satisfacción de las necesidades urbanas en detrimento de la población rural, es comparativamente mayor en la República Dominicana que en la región en su conjunto. La provisión urbana de agua potable es casi idéntica al promedio regional, que es de 75 por ciento, mientras la provisión rural es significativamente más baja, ya que sólo llega al 15 por ciento contra un promedio regional del 25 por ciento. Como un signo alentador, sin embargo, puede agregarse que entre 1968 y 1971 se ha abastecido a 187,000 habitantes urbanos y 130,000 rurales, lo que representa un incremento relativo de un 37 por ciento para las áreas rurales.

En lo que se refiere a sistemas de disposición de excretas la cobertura es muy reducida. Solamente el 16 por ciento de la población urbana carece de este servicio. Durante el período 1968-71 se realizaron obras de construcción y ampliación que beneficiaron a 75,000 personas, casi el 60 por ciento en Santo Domingo. La proporción de la población rural servida con letrinas sanitarias era bastante baja en 1971, ya que solamente el 5 por ciento de la población correspondiente estaba cubierta, aunque debe consignarse que los programas de letrinización en las zonas rurales son recientes.

7. Problemas de la administración de los servicios de salud

La descripción del funcionamiento de los servicios de salud sugiere que, independientemente de la escasez de recursos físicos y humanos para atender plenamente las necesidades de protección y restauración de la salud, la estructura actual del sector no favorece la utilización racional de los recursos con que cuenta ni permite extender los servicios a la mayor parte de la población.

Dentro de la administración pública, el sector tiene escasa capacidad para competir por la asignación de recursos con los otros sectores económico sociales.

La coordinación intersectorial presenta serias fallas, lo que impide la adecuada inclusión de aspectos de salud dentro de la programación de proyectos de desarrollo.

Dentro del sector la presencia de varias instituciones que prestan servicios de salud con autonomía para diseñar sus propias políticas y con una clientela bien definida origina duplicaciones de funciones, deficiente utilización de los recursos y exclusión de vastos grupos sociales de los servicios de salud. Aunque se ha creado un organismo coordinador intersectorial, que es el Consejo Nacional de Salud, éste se reúne sólo esporádicamente y no ha llegado a integrar las actividades de las instituciones del sector.

La Secretaría de Salud Pública, que es la institución más desarrollada e importante del sector, requiere ser adecuada a las necesidades de efectuar medidas a nivel local, para el mejor cumplimiento y ampliación de las acciones de salud. La falta de niveles intermedios impide la adecuada ejecución y supervisión de los programas.

La estructura del sector, la orientación de la formación profesional del personal y la mayor capacidad de presión de los grupos urbanos, han favorecido

un excesivo énfasis en la medicina reparativa y una desatención relativa de la medicina preventiva^{1/}.

8. Conclusiones

1. Aunque se han logrado indudables progresos en la reducción de la tasa de mortalidad general, la actual tasa es todavía bastante alta, especialmente si se considera que en un país de población joven como la República Dominicana la estructura de edades de la población hace que este indicador sobrestime las condiciones reales de protección de la vida.
2. La mortalidad infantil y la de menores de cinco años son también sumamente altas, y aunque muestran una tendencia declinante, ésta es lenta.
3. Las enfermedades infecciones y parasitarias, particularmente las prevenibles mediante vacunación y saneamiento ambiental, son todavía responsables de casi la mitad de las defunciones por causas bien definidas y de la mayoría de las muertes entre los niños.
4. No obstante los importantes avances logrados en el abastecimiento de agua potable, menor de la mitad de la población disfrutaba de este servicio en 1971. La desventaja de las áreas rurales respecto a las urbanas, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, era sumamente grande, ya que sólo el 15 por ciento utilizaba este servicio.
5. Es limitada la cobertura del sistema de disposición de excretas, la población urbana con conexión al alcantarillado era apenas 16 por ciento en 1971; dado que los programas de letrinización en las zonas rurales son recientes, la población rural parece casi de desprotección, ya que apenas el 5% de la población correspondiente está cubierta.

^{1/} Todas estas restricciones pueden ser ampliamente superadas con el éxito de la regionalización de los servicios de salud iniciada este año. Se espera que para 1976 las cinco regiones sanitarias en que se ha dividido el país se encuentren ya totalmente organizadas.

6. El alto ritmo de crecimiento de la población, la producción insuficiente de alimentos y los patrones dietéticos inconvenientes, se han combinado para determinar que casi tres de cada cuatro menores de cinco padezcan desnutrición en diversos grados.

7. Aunque el número de médicos y de camas por habitantes es insuficiente para atender cabalmente las necesidades de la población, es más grave el problema de la distribución y utilización de los recursos humanos y materiales. La elevada concentración en las ciudades, principalmente en Santo Domingo, da lugar a un patrón que deja sin acceso a los servicios de salud, o con acceso muy precario, a parte importante de la población, particularmente a la rural.

8. Se denota una seria escasez de personal con funciones intermedias, especialmente enfermeras y técnicos.

9. El desequilibrio geográfico, la formación profesional de personal y en general la estructura del sector han favorecido un predominio de la medicina curativa sobre la preventiva.

Cuadro I.1

MORTALIDAD DE MENORES DE UN AÑO POR PAIS

(1967)

Tasa por 1 000 nacidos vivos

| País | Año | Total | Neo natal | |
|----------------|------|-------|-----------|-----------|
| | | | 7 días | 7-27 días |
| Barbados | 1968 | 45.4 | 23.9 | 8.7 |
| Canadá | 1967 | 22.0 | 13.6 | 1.6 |
| Colombia | 1967 | 78.3 | 20.6 | 11.5 |
| Costa Rica | 1967 | 61.8 | 13.8 | 11.1 |
| Chile | 1968 | 86.6 | 21.2 | 11.7 |
| Ecuador | 1968 | 90.4 | 15.6 | 18.8 |
| El Salvador | 1967 | 63.2 | 11.6 | 8.9 |
| México | 1968 | 64.2 | 14.7 | 8.8 |
| Panamá | 1968 | 39.2 | 13.7 | 6.0 |
| República Dom. | 1967 | 80.4 | 17.4 | 15.1 |
| Uruguay | 1967 | 49.8 | 16.9 | 6.4 |
| Venezuela | 1967 | 42.0 | 14.9 | 6.7 |

Fuente: Adaptado de Víctor Ayub; Informe sobre salud rural en América Latina, 1972.

CUADRO 1.2

PORCENTAJE DEL TOTAL DE DEFUNCIONES REPRESENTADO
POR LAS DEFUNCIONES DE MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD, POR PAIS

| <u>País</u> | <u>Año</u> | <u>Menores de 5 años</u> | | |
|-------------------|------------|--------------------------|----------------------|-----------------|
| | | <u>Total (%)</u> | <u>Menores 1 año</u> | <u>1-4 años</u> |
| Argentina | 1967 | 13.8 | 13.3 | 2.5 |
| Barbados | 1970 | 13.1 | 10.9 | 2.3 |
| Colombia | 1967 | 46.7 | 29.2 | 17.5 |
| Costa Rica | 1970 | 40.9 | 30.9 | 10.0 |
| Cuba | 1968 | 20.8 | 17.9 | 2.9 |
| Chile | 1967 | 29.1 | 25.0 | 4.1 |
| Ecuador | 1967 | 52.8 | 31.1 | 21.7 |
| El Salvador | 1969 | 45.1 | 26.9 | 18.2 |
| Guatemala | 1967 | 49.5 | 25.2 | 24.3 |
| Guyana | 1967 | 26.3 | 20.1 | 6.3 |
| Honduras | 1968 | 38.5 | 17.7 | 20.8 |
| Jamaica | 1968 | 24.7 | 15.6 | 9.1 |
| México | 1969 | 44.2 | 30.4 | 13.8 |
| Nicaragua | 1969 | 42.0 | 27.71 | 14.3 |
| Panamá | 1970 | 34.8 | 21.1 | 13.7 |
| Paraguay | 1970 | 34.3 | 24.4 | 9.9 |
| Perú | 1968 | 44.8 | 30.8 | 14.0 |
| Rep. Dominicana | 1969 | 52.5 | 35.4 | 17.0 |
| Trinidad y Tobago | 1967 | 19.0 | 15.0 | 3.9 |
| Uruguay | 1970 | 11.5 | 10.4 | 1.1 |
| Venezuela | 1969 | 37.9 | 27.4 | 10.5 |

FUENTE: Adaptado de Víctor Ayub: Informe sobre salud rural en América Latina, 1972.

Cuadro I. 3

CLASIFICACION POR CATEGORIAS DE PAISES DE ACUERDO AL PORCENTAJE
DE MORTALIDAD POR ENFERMEDADES INFECCIOSAS Y PARASITARIAS
SOBRE EL TOTAL DE MUERTOS POR CAUSAS BIEN DEFINIDAS,
1971

| Categoría | Número de países |
|---------------------------|------------------|
| I. Menor de 20 por ciento | 5 |
| II. 20 - 29 por ciento | 6 |
| III. 30 - 39 por ciento | 6 |
| IV. 40 - 49 por ciento | 6 |
| V. 50 por ciento y más | 1 |

Fuente: Víctor Ayub: Informe sobre salud rural en
América Latina, 1972.

CUADRO I.4

NUMERO DE PAISES POR CATEGORIAS SEGUN
PREVALENCIA DE DESNUTRICION DE II-III GRADO

| <u>Categorías</u> | <u>Número de países</u> |
|---------------------------|-------------------------|
| I. Menos de 10 por ciento | 2 |
| II. 10 - 14 por ciento | 6 |
| III. 15 - 19 por ciento | 4 |
| IV. 20 - 24 por ciento | 1 |
| V. 25 por ciento y más | 5 |

FUENTE: Adaptado de Víctor Ayub: Informe sobre salud en América Latina, 1972.

Cuadro I.5

NUMERO DE MEDICOS Y PROPORCION POR
10 000 HABITANTES EN 26 PAISES LATINOAMERICANOS, 1969

| Países | Número de médicos | Médicos por 10 000 habitantes |
|----------------------|-------------------|----------------------------------|
| Argentina | 53 684 | 22.3 |
| Barbados | 121 | 5.2 |
| Bolivia | 1 700 | 3.5 |
| Brasil | 47 250 | 5.1 |
| Bahía | 40 | 0.3 |
| Chile | 5 357 | 5.6 |
| Colombia | 10 000 | 4.9 |
| Costa Rica | 955 | 5.6 |
| Cuba | 8 000 | 9.6 |
| Ecuador | 2 072 | 3.5 |
| El Salvador | 865 | 2.5 |
| Guatemala | 1 291 | 2.6 |
| Guyana | 167 | 2.2 |
| Haití | 400 | 0.8 |
| Honduras | 641 | 2.6 |
| Jamaica | 1 259 | 6.8 |
| México | 27 361 | 5.5 |
| Nicaragua | 1 141 | 6.0 |
| Panamá | 793 | 5.6 |
| Paraguay | 1 400 | 6.0 |
| Perú | 6 928 | 5.6 |
| República Dominicana | 2 050 | 4.9 |
| Surinam | 154 | 3.8 |
| Trinidad Tobago | 441 | 4.3 |
| Uruguay | 2 886 | 10.1 |
| Venezuela | 9 471 | 9.4 |

Fuente: Adaptado de Víctor Ayub: Informe sobre salud rural en América Latina, 1972.

E. NOTAS Y SUGERENCIAS PARA LA ESTRATEGIA DEL
DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION

1. Evaluación global de las tendencias del
sistema educativo

En términos cuantitativos el crecimiento del sistema educativo podría calificarse casi de espectacular en cambio, en cuanto a rendimiento efectivo, es necesario evaluar hasta qué medida se han alcanzado resultados sustantivos. La situación de la instrucción primaria es particularmente seria puesto que aunque tiene plazas para prácticamente cada niño en edad de ir a la escuela, de hecho frustra bien pronto las carreras educativas de una gran parte de los alumnos y deja sin experiencia escolar a un buen número. Es discutible que la sola continuación de las políticas de aumentar el número de aulas y de maestros pueda traer una mejoría importante. La solución tendría que dirigirse a reducir drásticamente las tasas de desperdicio escolar. Los progresos en la retención y la promoción son muy lentos y de continuar las pautas actuales tendrían que pasar muchos años antes de conseguirse realmente una verdadera alfabetización. Probablemente, para entonces la expansión de la instrucción media y superior ya habría elevado el umbral educativo de manera de hacer a la primaria completa, insuficiente para participar en la sociedad.

Con este se quiere sugerir que sería necesario adoptar políticas más realistas frente a la educación primaria y esforzarse porque en todo el sistema exista una mayor congruencia entre las oportunidades reales y las formales. Ello exigirá, por supuesto, elevar las oportunidades reales, pero también reducir las formales

a las posibles en un país en desarrollo.

Resultaría más realista, si se reconociera que para importantes sectores existe un tope educativo que no va a ser posible salvar en un corto plazo, pero que es importante lograr un mínimo de educación.

Dentro de este orden de ideas el ciclo al que debería dirigirse la máxima prioridad sería el elemental. Esto es así porque es el que afecta al grueso de la población, ya que la gran mayoría no podrá alcanzar durante bastantes años, algo más que la instrucción primaria. También porque es en el que se presentan los mayores desniveles y el que muestra una pirámide efectivamente peligrosa. En efecto, a menudo ocurre que la expansión de los ciclos medio y superior se acepta como prueba de mayor igualdad educativa sin reparar que la mayor contribución a la piramidación se da en el ciclo elemental. De la población escolar 1958-59, por ejemplo, menos de cuatro de diez inscritos llega al cuarto grado de primaria. En cambio, el 80% de los que terminan primaria ingresa un año después al ciclo medio. No debería preocupar entonces que la transición entre el primer ciclo y el segundo o entre el segundo y el tercero sea baja (más bien cabría decir que es alta), sino el hecho de que haya instrucción primaria efectiva para pocos. Por último debería dársele prioridad al ciclo elemental, porque la expansión de los ciclos medio y superior sin atender al mismo tiempo la primaria, puede acentuar la distribución desigual del ingreso, mientras que un énfasis en la instrucción primaria universal fomentaría la igualdad de oportunidades ocupacionales y la distribución más normal del ingreso.;

La expansión de la educación media y superior debería analizarse con preocupación. Durante toda una década, se produce un gran incremento en la matrícula. Pero no es este un crecimiento que pueda explicarse satisfactoriamente como respuesta a las demandas del mercado de trabajo. Una de las causas de la expansión habría que buscarla en la estructura de la sociedad. Para los sectores sociales de niveles medios y de altos ingresos, la educación adquiere gran importancia porque los capacita para mantener y/o mejorar su posición.

Si bien la educación media o la superior no se convierten en garantía de obtener una ocupación en el sector moderno de la economía, por lo menos constituye un requisito previo para aspirar a ella.

Cuando el crecimiento de la matrícula media y superior tiene como único límite el egreso en el nivel precedente, como parecería ser el caso, amenaza con crear una fuerza de trabajo con calificaciones subutilizadas, sino ajenas a las necesidades del mercado de empleo. El sector moderno, que es el que puede absorber individuos con estos niveles educativos, es indudable que no va a ser una fuente importante de empleo, cualquiera que sea la alternativa de estrategia del desarrollo que se escoja, y que por lo tanto no va a poder asimilar el volumen de egresados que cabe esperar de las actuales tasas de matrícula.

Por lo anterior, se sugiere se discutan en la formulación de la estrategia las siguientes orientaciones:

- Dar educación primaria efectiva a la totalidad del tramo de edad correspondiente.
- Adecuar la educación media y superior cuantitativa y cualitativamente, a los requerimientos del empleo requerido en el desarrollo.

2. Orientaciones en relación a la instrucción primaria

A mediano y largo plazo debería fijarse la meta de proporcionar instrucción elemental completa a toda la nueva población. Ello exigiría bajar las elevadas tasas actuales de deserción hasta alcanzar prácticamente el nivel cero. Para lograrlo sería necesario que la reprobación se dereduzca a niveles muy bajos y que se normalice la edad tanto por ingreso oportuno como porque no sean frecuentes la reprobación y al abandono temporal de la escuela. No es sencillo, obviamente, decidir que medidas adoptar para conseguir elevar sustancialmente la eficiencia del ciclo. El problema de la República Dominicana lo padecen también, o lo han padecido, casi todos los demás países latinoamericanos. Ninguno de ellos ha podido elaborar la fórmula que todos puedan aplicar. Es evidente que existen una serie de elementos cuyo mejoramiento repercutirá favorablemente en el rendimiento del sistema: elevar los niveles de preparación del profesorado, equipar adecuadamente las escuelas, revisar las normas de promoción escolar y los programas de estudio, construir nuevas aulas en las escuelas incompletas, etc. Es en buena medida, especular, sin embargo, tratar de decidir en cuál o cuáles de estos factores debe concentrarse preferentemente el esfuerzo. En realidad no se tiene la certeza de qué es lo que más influye en el aprovechamiento escolar, si es la calificación profesional del maestro, o los útiles y material pedagógico que se emplean; si el fracaso escolar se debe, por el contrario, a un plan de estudios que no está orientado a construir la personalidad del niño y prepararle para la vida, sino a orientarle hacia la educación media, o a un sistema de exámenes que no refleje los adelantos efectivos del escolar y le retenga innecesariamente. Más grave es pensar que probablemente los

principales determinantes de la baja eficiencia del sistema no se hallan dentro, sino fuera de la escuela. Si esto es así, son muy limitadas las posibilidades de progreso educativo sin una acción decidida desde fuera del sistema. Es poco lo que la escuela puede hacer por sí sola contra factores adversos tales como la escasa preparación para ingresar al ambiente escolar que resulta de un contexto familiar y comunitario inadecuado, la baja capacidad de aprendizaje derivada de la desnutrición tan común entre los niños de estratos bajos, la escasa visualización de la utilidad de la educación cuando se vive la experiencia de una condición económica deprimida, la débil resistencia que puede oponer el deber de asistir a la escuela al apremio actual de aportar al trabajo o al ingreso familiar. Existe una variada evidencia en otros países 1/ que sugiere que los factores motivacionales son los decisivos en el aprovechamiento escolar y que tienen su fuente

1/ A este respecto puede consultarse la investigación social y a nivel nacional realizada en los Estados Unidos sobre la desigualdad en la utilización de los servicios educativos, en la que se mostró que los factores extraescolares explican la mayor cantidad de variación tanto intra como interescolar en aprovechamiento académico. Véase James S. Coleman, et. al., "Equality of Education Opportunity". U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1966. Si como parece lógico, la acción de los factores extraescolares, es más fuerte cuando las desigualdades económicas y sociales son más profundas y los niveles generales de vida más bajos, es muy posible que en países en vías de desarrollo como la República Dominicana su importancia sea mayor que en un país altamente desarrollado como los Estados Unidos. Véase, por ejemplo, para el caso de México, Carlos Muñoz Izquierdo, José Teófilo Guzmán. "Una exploración de los factores determinantes del rendimiento escolar en la educación primaria". Revista del Centro de Estudios Educativos, I.2, (Segundo Trimestre, 1971), pp. 7-27.

fuera del sistema escolar. La acción educativa, por consiguiente, si ha de tener éxito, debe ser paralela a otras acciones dirigidas a transformar el contexto social y económico. Aquí se reafirma la necesidad de adoptar medidas directas que vayan desde la provisión de recursos para que la escuela compense las deficiencias nutricionales de los escolares, a través de desayuno o almuerzo escolar, lo que es más importante acciones que conlleven la mejor distribución del ingreso y el aumento del empleo, liberando al niño de la obligación de convertirse en un aportador al ingreso familiar.

Seguramente es conveniente reconocer que existen en la realidad dos sistemas educativos, el urbano y el rural, y ensayar medidas diferentes para resolver sus problemas. La escuela urbana podría conservarse como escuela completa. Esta decisión se fundaría en que la mayoría de las escuelas en esta zona tiene ya los seis grados y sólo restaría ocuparse de normalizar a las aún incompletas. Deberían continuarse los estudios a fin de determinar los más importantes factores asociados al desperdicio escolar. Principalmente saber en

y ejecución de proyectos de la comunidad local y la constitución de unidades orgánicas pequeñas.

- Estudiar y proponer medidas que canalicen hacia el sector un mayor volumen de ahorro privado, así como la constitución de fondos para vivienda de trabajadores y empleados mediante aportaciones mixtas de éstos y los patronos.

qué distritos escolares y entre niños de qué estratos es más frecuente. Las escuelas que muestran los rendimientos más bajos que deberían recibir atención preferente en materia de calidad del profesorado y equipamiento escolar. Es posible que el rendimiento alto de las escuelas a las que asisten niños de ambientes socioeconómicos más ventajosos no se deteriore sensiblemente al restarle el mejor profesorado y equipo, que probablemente usufructúa ahora. Cabe en cambio, esperar que en las escuelas de bajo rendimiento el efecto de insumos escolares superiores resulte en un incremento significativo de la productividad. Para el caso de las escuelas ubicadas en zonas urbanas pobres, planes simultáneos de desarrollo urbano y económico podrían representar el factor de cambio externo más importante. El establecimiento de pequeñas industrias y artesanías utilitarias y programas de mejoramiento urbano modestos pero que reclamen la reorganización de la comunidad mediante la participación activa de los miembros en la solución de los problemas comunes, pueden crear el vínculo entre la escuela y la comunidad que la haga parte integrante de ésta.

Esta redistribución de recursos educativos no encontraría tanta resistencia como la que se enfrentaría de intentarse una radical igualación de las escuelas urbanas y rurales. Con adecuados incentivos el profesorado podría aceptar cambiar de escuela, ya que no tendría que trasladar su residencia más que en pocos casos. Además, si se parte del supuesto de que se incremente el ritmo de formación de profesores en servicio, aumente la producción de profesores titulados y se destine a equipamiento escolar una partida mucho mayor de lo que ocurre ahora, más que una disminución de los insumos en las escuelas de mayor rendimiento, lo que tendría sería una

orientación de los nuevos recursos hacia las escuelas más ineficiente

En las zonas rurales tendría que partirse del reconocimiento de que hasta ahora el papel de la escuela ha sido poco relevante y de que no ha dado realmente una instrucción adecuada. Puesto que a corto plazo resulta imposible intentar elevar decisivamente la graduación, no parece aconsejable decidir normalizar poco a poco el ciclo hasta llegar a tener en un futuro lejano una verdadera instrucción elemental universal. En su lugar podría establecerse en todas las zonas rurales que no tengan condiciones que razonablemente permitan el funcionamiento del ciclo completo una escuela de duración menor, de tres o cuatro años por ejemplo 1/ pero que efectivamente se cursase y que capacitase al individuo para desenvolverse en el mundo del lenguaje escrito y sirviese de base para una eventual instrucción posterior. La ventaja de este ciclo sobre el actual parecer a primera vista evidente. Si sólo una pequeña minoría va terminar un plan de estudios de seis años, que supone técnicas de aprendizaje más lentas cuyos frutos se espera se produzcan en los cursos superiores, aquéllos que cursen únicamente los inferiores van a recibir una instrucción trunca. Si, en cambio, el plan se diseña para ser cumplido en menos de seis años, pueden emplearse técnicas que en un plazo más breve desarrollen aptitudes y fijen conocimientos básicos. Indudablemente este sistema será discriminatorio, pero

1/ La duración efectiva del ciclo no tendría que ser necesariamente ésta. Lo importante es que se consiga proporcionar una instrucción básica que facilite el desarrollo posterior en el trabajo y permita un eventual reingreso futuro al sistema educativo o la participación en programas de educación informal. Un sistema de tres o cuatro grados, que se cursase en un número mayor de años atendiendo a una posible menor facilidad de asistir a la escuela durante todo el año escolar normal, cumpliría las mismas funciones.

también congruente. No prometería más de lo que puede ofrecer, pero daría más que el actual. La escuela completa se iría extendiendo gradualmente a medida que el cambio en la estructura del campo se fuese produciendo. En los asentamientos de la reforma agraria, por ejemplo, se darían las bases de una comunidad integrada que perdiese los rasgos de la atomización espacial de los agricultores, cada uno aislado en su pedazo de tierra, que oponen un obstáculo tan serio como real a la educación. Nuevas formas de organización social derivadas de los esquemas de desarrollo integrado facilitarían el acercamiento de la escuela a la comunidad. Debería entonces insistirse en que no se lograrían resultados adecuados al intentar implantar la escuela en un ambiente tradicional, al que resulta extraña e inútil. La política educativa que se requiere aquí no consistiría en alejarse de las zonas rurales tradicionales sino por el contrario en insistir en la necesidad de transformar simultáneamente el campo si se espera que la escuela actúe como elemento de cambio.

Esta política tampoco va dirigida a restarle recursos educativos al campo. Por el contrario, las escuelas rurales deberían disfrutar de elementos pedagógicos equivalentes a los de las urbanas e incluso cabría que se las atendiese más cuidadosamente. El profesorado de las escuelas incompletas tendría que recibir un adiestramiento especial para aplicar el nuevo plan de estudios de duración breve. Podría mediante el aumento de los incentivos económicos para el maestro rural.

En suma, a la normalización del ciclo se llegaría a medida que en las zonas rurales existiesen las condiciones que diesen sentido a la instrucción primaria completa. Se alcanzaría, además, con tasas de desperdicio que serían más bajas que las actuales. La mayor

/eficiencia

eficiencia liberaría recursos que se aplicarían al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, lo que a su vez repercutiría en la eficiencia. La superior instrucción efectiva recibida por la mayoría de la población produciría una mayor homogeneidad educativa, de la que se alcanzaría con la persistencia de las actuales tendencias.

3. Integración de la alfabetización de adultos a las políticas de desarrollo

Junto con los cambios señalados, y particularmente en las áreas rurales, debería ponerse en marcha un programa de educación de adultos que incorporase a los procesos económicos y sociales al elevado porcentaje de la población que es analfabeta sin escolaridad o por desuso. El problema del analfabetismo es uno de los más serios y tiene que ver tanto con la menor cobertura del sistema educativo en el pasado como con la escasa capacidad de promoción. Según el censo de 1970 el 30% de la población de 15 años o más es analfabeta. Esta cifra, de por sí alta, indudablemente subestima el analfabetismo real, ya que se basa en la declaración de los censados. Si se considera como analfabeto a quien no ha completado cuatro años de instrucción en el sistema actual, el porcentaje se eleva casi al 60%.

Los programas de alfabetización de adultos muy pocas veces han tenido el éxito que se esperaba. Fracasan principalmente por la poca aceptación que encuentran entre la población beneficiada. Para el adulto analfabeto analfabeto, que ha organizado una existencia en la que no cabe la palabra escrita, el intento de enseñarle a leer y escribir se presenta cuando las condiciones no son adecuadas, como la imposición de una tarea molesta que frecuentemente le humilla y le distrae de otras actividades y que carece de sentido. La palabra

/escrita

escrita no se incorpora al esquema de sus actividades cotidianas y luce extraña a su trabajo y su vida. El programa de alfabetización para que tenga éxito debe ofrecer el prendizaje del alfabeto como el instrumento para mejorar su nivel de vida y el de la comunidad en que vive. En las áreas rurales, donde el problema es más grave debe ofrecerse junto con la transformación de la estructura del campo que ya se ha referido: reforma agraria, actividades agroindustriales, cooperativas de campesinos, saneamiento ambiental, etc. El lenguaje escrito lo aprenderá junto con el adiestramiento en creación y administración de unidades productivas con la asistencia técnica agrícolas; en fin en el aporte directo al desarrollo integrado de su comunidad.

En las zonas urbanas tampoco debería intentarse simplemente alfabetizar. El programa tendría que formar parte del adiestramiento para el trabajo. Así la escritura adquiriría el carácter de vehículo para la obtención de los conocimientos y habilidades que permiten al individuo participar productivamente en la sociedad.

4. Orientaciones para la enseñanza media

En la planeación de la educación media existen dos áreas en las que sería preciso definir con claridad la política a seguir. Son éstas: a) el volúmen deseable de crecimiento de la matrícula en el futuro; y, b) la determinación de la orientación y contenido de la educación.

Como se ha indicado, es muy probable que la expansión reciente de la instrucción media, pase a convertirse en fuente de serias tensiones para el sistema educativo y el funcionamiento de la sociedad si no se adoptan las medidas adecuadas para corregir las deficiencias. Es frecuente que se considere como buena en sí misma la extensión

/de la instrucción

de la instrucción a cualquier nivel sin reparar en su compleja conexión con el resto del sistema social, especialmente con el aparato productivo. Bajo este supuesto el único problema radica en tratar de satisfacer en la mayor medida posible, la demanda de educación generada en un nivel, por el mero crecimiento de los egresos en el nivel precedente y la elevación de las aspiraciones educativas de la población. En abstracto, esto sería correcto, pero si se considera que los recursos para ser aplicados en la educación no son en modo alguno ilimitados y que la educación por encima del nivel primario se persigue sobre todo por su valor en el mercado de empleo, resulta evidente la necesidad de compatibilizar el número de individuos que reciben educación postprimaria con la provisión de empleos congruentes con la instrucción recibida.

En el pasado no se ha contemplado en forma adecuada la regulación del crecimiento del ciclo medio a los requerimientos de recursos humanos. En estas condiciones, la exclusión del nivel medio depende únicamente de las restricciones de espacio y maestro, factores ambos de gran flexibilidad. Como la capacidad de ejercer presión social de los grupos que están en situación de matricular a sus hijos en el nivel medio es muy superior a la de los grupos cuyos hijos no terminan el ciclo de primaria, existe el riesgo de que se produzca una redistribución del gasto educativo que se oriente prioritariamente hacia la expansión del nivel medio, sacrificando la instrucción elemental de los grupos menos organizados (pobladores rurales y sectores urbanos de bajos ingresos). La realidad de este problema se muestra claramente si se considera que casi una cuarta parte del crecimiento de la matrícula total en el período 1960-70 estuvo compuesta por estudiantes del ciclo medio. Puesto que el costo de atender estos

atender estos estudiantes es ~~es~~ mayor que el de un estudiante de primaria, la instrucción media ya toma ahora una cantidad mayor de recursos para atender a sus nuevos alumnos que la primaria. En poco tiempo, ~~sávo~~ una elevación sustancial del gasto educativo, el ciclo medio podría estar presionando con ventaja para aplazar los planes de desarrollo del nivel primario.

Si bien no es posible que las actuales tasas de crecimiento de la matrícula del nivel medio se mantengan durante un plazo largo al mismo nivel, la experiencia de otros países latinoamericanos sugiere que no hay razones para esperar que declinen marcadamente de un modo espontáneo. Sería indispensable tomar decisiones acerca de la limitación del acceso al ciclo. La elección de los criterios para decidir quiénes ingresan y quiénes se quedan fuera no será tarea fácil. Como punto de partida debería reconocerse que cualquier criterio que se adopte tendrá un carácter discriminatorio pero el mismo funcionamiento defectuoso del sistema educativo también lo tiene. La igualdad solamente existiría si la instrucción elemental fuera efectivamente universal y no hubiese diferencias en la capacidad, el aprendizaje y la motivación originadas en las desigualdades socioeconómicas. Como éste no es el caso, debe atenderse a los requerimientos del desarrollo de personal calificado para ocupar puestos de nivel medio y a la oferta de educación superior. Con este criterio se evitaría destinar a la creación de habilidades y conocimientos subutilizados recursos que pueden emplearse más provechosamente en otras funciones sociales, educativas o no, y se impediría que la expansión de la instrucción media vaya en desmedro de la instrucción elemental, que es el máximo al que por mucho tiempo

/podrá aspirar

podrá aspirar el grueso de la población, elevando continuamente el umbral educativo requerido para participar establemente en la economía. El propósito, entonces, sería tratar de evitar que se consolide en la República Dominicana el tipo de estructura, ya común a muchos países en desarrollo, en la que el reclutamiento en la esfera ocupacional reposa casi exclusivamente sobre la base de la posesión de instrucción formal, impidiendo cualquier otra alternativa. La elevada asociación que se encontró entre educación y empleo en el reciente estudio de la Misión PNUD/OIT en Santo Domingo y Santiago, indica que este patrón ya está al menos en formación.

Dentro de las restricciones señaladas la selección debería ser lo más igualitaria posible. A fin de evitar la creación excesiva de centros de educación media privada, podría restringirse su número y cupo de acuerdo a los requerimientos del desarrollo. Los subsidios a la instrucción privada deberían revisarse, buscándose modalidades para hacer recaer el sostenimiento en las familias de mayores ingresos. La instrucción media oficial debería continuar siendo gratuita y dirigida a los sectores de la población que carecen de capacidad económica para sostener su propia educación. La selección final de los estudiantes de basaría primariamente en un examen de ingreso, que podría seguir a un curso compensatorio. Este tendría por objeto reducir al menos en parte las desigualdades individuales debidas no tanto al talento sino a la diferente calidad de la instrucción elemental o a ambientes sociales inadecuados.

El contenido y la orientación de los estudios es el otro aspecto al que debería concedérsele gran atención. La reforma de la educación media recientemente aprobada representa un avance respecto al

/sistema

sistema tradicional de dos años intermedios, que eran una prolongación de la instrucción elemental, y cuatro de secundaria general. Este sistema no daba el ciclo un sentido formativo propio y lo convertía en preparatorio para el ingreso al ciclo universitario. Es necesario examinar detenidamente, sin embargo, si la reforma permite habilitar a los bachilleratos técnicos y académico, los currículos parecen indicar que la meta que se persigue es la continuación de estudios superiores. En el caso del técnico, por el contrario, parece ser que se desea dar una formación específica que permita desempeñar puestos técnicos de tipo medio si se opta por concluir los estudios a ese nivel.

La historia de la educación media técnica en los países en desarrollo no ha sido muy feliz. En parte porque no ha traído un porcentaje importante de la matrícula. En parte también, y quizás lo más importante, porque sus egresados no suelen encontrar empleos compatibles con su preparación, a pesar de la insistencia con que se pregona que hay una gran escasez de técnicos en estos países. Respecto a los primeros, la educación técnica capacita para un género de trabajo que no es al que aspira el estudiante de nivel medio, quien normalmente desea continuar estudios universitarios o adquirir una educación más generalista que le dé acceso a los empleos no manuales en economías en las que el sector industrial crece más lentamente que el terciario. Respecto a lo segundo, la educación técnica generalmente se implanta sin considerar las debidas relaciones con el sector económico que se supone ha de alimentar. Sólo excepcionalmente se ha establecido un enlace entre la educación regular y los sistemas productivos a fin de que se tomen en cuenta sus /necesidades y se

necesidades y se facilite el ingreso al trabajo de los egresados. La educación técnica, además, tiende al estancamiento y la rutina, sin evolucionar al paso de los cambios en la tecnología y el mercado de trabajo. Es muy frecuente, por otra parte, que el elevado financiamiento que se requiere para formar y contratar un profesorado competente y equipar con materiales de consumo y didácticos apropiados las escuelas, haga que en la práctica se reduzcan los objetivos a un mero aprendizaje empírico que tenga poco que ver con la aplicación de la tecnología.

Sería conveniente, entonces, una revisión del carácter que efectivamente puede tener el bachillerato técnico en la sociedad dominicana. Si existen recursos humanos y financieros suficientes para implementarlo y si la inversión va a ser productiva en términos del recurso humano creado. Igualmente, tomar medidas para lograr tender un puente entre el sector productivo y la escuela 1/. Cuidar, además, que un porcentaje aceptable de la matrícula efectivamente piense ingresar al trabajo al terminarse el ciclo y no lo considere como paso hacia la universidad.

El bachillerato académico, por su parte, parece excesivamente orientado hacia la universidad. Esto plantea un problema tanto respecto a la función social del ciclo como a la futura presión que puede representar para las universidades. La reforma no parece haberle dado un suficiente sentido propio, aparte de preparar a la futura matrícula universitaria. Si se planea integralmente la

1/ En la parte correspondiente al sector industrial y en la parte general se sugiere que CORDE participe activamente en programas de capacitación.

educación, un porcentaje importante de egresados, no continuará a la universidad. Debe entonces pensarse en que el bachillerato proporcione una formación básica que capacite tanto para el ingreso en la universidad como para una formación posterior o para la incorporación al trabajo. Dentro de esta unidad de formación se ofrecerían opciones a fin de que las aptitudes puedan orientarse hacia especialidades que eventualmente puedan seguirse en el futuro o aplicarse en el trabajo.

Se sugiere, en suma, que se estudie la conveniencia de establecer un ciclo único, pero que permita salidas antes de su terminación, eliminando la excesiva orientación universitaria y la separación entre lo académico y lo técnico. Este tipo de formación correspondería más a los nuevos estilos de desarrollo, que requieren individuos capacitados con una elevada flexibilidad que les permita incorporarse a situaciones cambiantes y complejas.

5. Orientaciones para la enseñanza superior

Se estima que la educación superior se enfrenta a tres retos principales: 1) orientar la matrícula hacia las ramas vinculadas al desarrollo; 2) elevar los niveles académicos; 3) controlar el crecimiento de la matrícula.

El acceso a la educación superior no ha sido en el pasado materia de una adecuada regulación y control. Tal práctica se justificaba por que el escaso desarrollo de los niveles previos hacía que sólo una pequeña minoría llegase a reunir los requisitos para aspirar a realizar estudios universitarios. El crecimiento de la matrícula durante la última década indica que éste ha dejado de ser el caso. El porcentaje del tramo de edad correspondiente que ahora

/está en la

está en la universidad ya es comparable al de países de mayor desarrollo económico. Con tasas de crecimiento de la matrícula como las actuales e incluso bastante más bajas, pronto el país puede encontrarse un exceso de estudiantes universitarios y de profesionales. Lo más grave es que al tiempo que aumenta la matrícula en las carreras menos relacionadas con el desarrollo económico y social, la inscripción en las que serían más prioritarias es muy baja. Es indispensable, por consiguiente, planear la educación superior a fin de atraer a los estudiantes más capaces en suficiente número a estas ramas. Deberían investigarse las causas de esta baja atracción a fin de estar en condiciones de diseñar una política eficaz. Es probable que influya una inadecuada formación en el nivel medio que sea poco formativa, o que se dé una formación matemática débil y se ponga poco énfasis en la ciencia. De ser así, el fortalecimiento de la enseñanza media debería plantearse con urgencia. Es probable, también que el temor a una carga académica más pesada desaliente a los candidatos potenciales, haciéndoles dirigirse hacia carreras que parezcan más sencillas. Este factor puede ser particularmente poderoso si es frecuente el estudiante universitario de tiempo parcial que busca desempeñar simultáneamente un empleo. Un sistema de becas y de ayudantías académicas a los estudiantes que demuestren aprovechamiento elevado puede actuar en este caso como un poderoso inductor.

Será necesario que se intensifiquen los estudios de recursos humanos que permitan proyectar las necesidades futuras de personal de nivel superior. La matrícula universitaria debería ajustarse a estas proyecciones en la fijación del número de admisiones en cada

/carrera.

carrera. Para ello deberían implantarse exámenes de selección. Un crecimiento racional de la matrícula universitaria y una adecuada distribución por ramas de estudio, permitirían que se produzca un recurso humano efectivamente calificado y que encuentre un empleo en el que pueda contribuir al desarrollo económico y social.

Logrando lo anterior se podría elevar la calidad de la enseñanza. Sería necesario que el sueldo del profesor universitario pueda competir decorosamente con las alternativas de empleo fuera de la universidad. Tendría que incrementarse el número de profesores e investigadores de tiempo completo y equiparse adecuadamente a las universidades. La mayor dedicación que exigiría una universidad en la que el estudio sea intenso y continuo disuadiría a muchos posibles candidatos de intentar ingresar, reduciéndose de este modo la presión sobre la universidad.

carrera. Para ello deberían implantarse exámenes de selección. Un crecimiento racional de la matrícula universitaria y una adecuada distribución por ramas de estudio, permitirían que se produzca un recurso humano efectivamente calificado y que encuentre un empleo en el que pueda contribuir al desarrollo económico y social.

Logrando lo anterior se podría elevar la calidad de la enseñanza. Sería necesario que el sueldo del profesor universitario pueda competir decorosamente con las alternativas de empleo fuera de la universidad. Tendría que incrementarse el número de profesores e investigadores de tiempo completo y equiparse adecuadamente a las universidades. La mayor dedicación que exigiría una universidad en la que el estudio sea intenso y continuo disuadiría a muchos posibles candidatos de intentar ingresar, reduciéndose de este modo la presión sobre la universidad.

F. BREVE CARACTERIZACION DEL SECTOR EDUCACION 1/

1. Introducción

El sistema educativo dominicano ha experimentado durante la última década una rápida expansión de la matrícula, que ha elevado el número de estudiantes atendidos en los tres niveles de 540,000 a 852,000. El incremento anual de la matrícula ha sido de 4.6 por ciento, bastante mayor que la tasa de reproducción de la población. El porcentaje de la población total cubierta por el sistema educativo ha pasado del 18% en 1960 al 21% en 1970.

Aunque la elevada proporción representada por la instrucción primaria en el total de la matrícula hace que el 72.3% del incremento corresponda al ciclo primario, el aumento relativo mayor se da en el nivel superior, cuya matrícula se eleva un 500%, y le sigue el ciclo medio que crece un 248%. Comparativamente la expansión del ciclo primario es mucho más baja, ya que es de 59.4%.

Como una consecuencia, la estructura pronunciadamente piramidal del sistema se modifica algo y la población del nivel primario disminuye del 94 al 86% del total de la inscripción, mientras el nivel medio eleva su participación del 5 al 12% y la del nivel superior del uno al 2%.

Como ha habido una mayor penetración del sistema educativo en los tramos de edad correspondientes, podría juzgarse a partir del hecho de que la matrícula en la escuela primaria es igual al 98.1% del tramo 7-12 años de edad, que el ciclo está en situación de

1/ Salvo indicación en contrario, los datos utilizados en este capítulo han sido tomados de los Compendios Estadísticos publicados por la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, del Volumen I de Educational Projects, 1969, y de recopilaciones estadísticas no publicadas de la misma Secretaría.

de proporcionar instrucción elemental a toda la nueva población. Igualmente, puesto que en 1970 el 46% del tramo 13-16 se encontraba estudiando, podría inferirse que existe capacidad de brindar educación educación media a casi la mitad de los jóvenes en edad. Como el 9% del tramo 19-24 está también dentro del sistema educativo, la conclusión podría ser que tiene acceso a la educación superior un porcentaje mayor de la población que en algunos países desarrollados.

Estas conclusiones, sin embargo, serían ciertas sólo en el supuesto de que existiese correspondencia entre la edad real de los estudiantes y la normal para sus clases. Cuando esto ocurre el sistema funciona adecuadamente, los escolares ingresan a la edad conveniente, progresan regularmente en el ciclo sin reprobación, ~~deserciones~~ retornos y cada año estudiado significa un grado avanzado. La situación de la educación dominicana no estaría aún dentro de este modelo. Aunque se supone que el niño ingresa a los siete años a la escuela primaria y concluye el ciclo a los 12, sólo 75.9% de los niños entre estas edades asiste a la escuela. Por otra parte el 43.7% de los jóvenes de 13 y 14 años, que teóricamente ya deberían haber terminado la primaria, se encuentran aún en el ciclo. Del total de alumnos inscritos en primaria, 20.4% están por encima del límite superior de edad.

Aunque estudia el 46% de los jóvenes entre los 13 y los 16 años, únicamente el 27% lo hace en el nivel medio mientras el 73% restante aún no ha abandonado la primaria. Por último, si bien estudia el 9% del tramo 19-24, sólo 4% está inscrito en el ciclo superior.

2. Estructura, crecimiento y eficiencia del ciclo elemental

Es evidente que aunque el ciclo tiene puestos escolares suficientes para dar 6 años de instrucción a todos sus alumnos, carece de la capacidad, tanto debido a factores internos a la escuela como del medio social, económico y cultural en que opefa, para hacerles progresar normalmente hasta completar el ciclo.

En el Cuadro II.1 se compara la estructura de la matrícula del ciclo primario en 1960 y 1970. Como fácilmente se observa la estructura es altamente piramidal en los dos años y aunque es palpable una mejoría, el progreso es sumamente lento. En 1970, casi las tres cuartas partes de los estudiantes seguían concentrados en los tres grados inferiores, y en el último grado, que teóricamente debería tener el 16% de la matrícula, estaban inscritos menos del 7%. Si bien la estructura es bastante más normal en la zona urbana que en la rural, el cambio al cabo de 10 años consiste básicamente en un reducción del peso del primer grado. En la escuela rural, donde en 1960 no existían prácticamente grados superiores y más del 50% de la matrícula se concentraba en el primer grado, el cambio es comparativamente mayor aunque la pequeña base de que se parte hace que la transformación de la estructura sea poco notable. Sigue siendo, después de 10 años, una instrucción casi totalmente incompleta y en clara condición de desigualdad con la urbana.

Las características que se observan en la estructura no pueden atribuirse a la expansión del ciclo, que lógicamente proporciona la oportunidad de ingresar a la escuela a los niños que antes se veían forzados a permanecer fuera del sistema, produciéndose un crecimiento mayor en los grados inferiores, especialmente el primero.

/En efecto,

En efecto, el crecimiento del nivel no es un fenómeno reciente sino que se puede trazar por lo menos a 1950, por lo que la normalización ya debería estar muy avanzada, si no lograda. Si la matrícula se elevó un 59.4% entre 1950 y 1960, el incremento fue mayor entre 1950 y 1960, cuando creció más de un 100%. En el supuesto de tasas moderadas de repetición y deserción, después de un desequilibrio inicial en favor de los grados inferiores debería haberse pasado a un crecimiento de los superiores igualmente elevado. No es esto, sin embargo, lo que sugiere el Cuadro II.1, en el que resulta claro que la normalización, sobre todo en las zonas rurales, está aún por lograrse.

Si se quisiera medir el funcionamiento de un sistema educativo no por la cantidad de estudiantes que lleva a las aulas sino por su rendimiento se tendrá que las deficiencias del dominicano son aún más notorias. (Cuadro II.2) Se observan, sin embargo, progresos que denotan una reducción de la reprobación y una mayor capacidad de retención de los alumnos, debida esta última sobre todo a la apertura de nuevas aulas en los grados superiores y a la reducción del abandono involuntarios por el ofrecimiento de una escolaridad limitada. A pesar de estos progresos el rendimiento sigue siendo relativamente bajo. De la generación que empezó su instrucción en 1964 y debió egresar en 1969, todavía más de la mitad abandonó el ciclo sin aprobar más de un grado. Solamente 20% llegó a aprobar cuatro grados, que es definido como el mínimo necesario para convertirse en alfabeto en los países en desarrollo. De la población rural que ingresó a la escuela en el mismo año, casi un 90% no cruzó la frontera del analfabetismo funcional. Su situación en comparación con quienes asisten a la escuela urbana fue claramente

/desventajosa,

desventajosa, ya que mientras apenas 7 de cada 100 escolares rurales llegan al último grado 43 de cada 100 urbanos lo consiguen.

Es posible que el crecimiento cuantitativo alcanzado por el ciclo, al no estar acompañado de una elevación paralela de la productividad, de lugar a una inversión del significado de los índices que se emplean para medir la cobertura del sistema. Así la ventaja de la escuela urbana sobre la rural no parecer haber sido de amplitud de la matrícula. En 1960 la matrícula urbana representaba el 28.4% de la total y la población urbana era el 30.3%. En 1970 la matrícula urbana se elevaba al 37.5% y la población urbana al 40%. Si bien estas cifras pueden ser afectadas por una reclasificación retrasada de las escuelas rurales, en general puede sostenerse que no hay más puestos escolares en las áreas urbanas que en las rurales. La desventaja de las zonas rurales radica en la menor eficiencia. Así, en ambas zonas la reprobación es muy alta, pero más en la rural que tiene una tasa de 28.4% contra 25.4 en la urbana (Cuadro II.3); la deserción de alumnos aprobados, por otra parte, es 57.7% mayor en las escuelas rurales. La tasa neta de deserción no muestra una diferencia tan marcada, ya que es de 12.2 en las urbanas y 15.6 en las rurales. Esto se explica porque los repitentes rurales constituyen una parte mucho mayor de la matrícula del año siguiente que los urbanos. Así, de la matrícula urbana de 1968, el 41.5% se compone de repitentes y de la rural, el 59.8. De la matrícula inicial de 1967 el 74.5% de los alumnos urbanos se inscriben al año siguiente en el curso superior, pero sólo el 48.5% de los rurales. Estos datos nos revelan, entonces, que dentro de una

/situación común

situación común de baja productividad, los alumnos de las escuelas rurales a través de reprobaciones y deserciones temporales y rein-gresos permanecen en la escuela bastante más años que los grados que aprueban en comparación a lo que ocurre con los urbanos.

Este análisis permite abordar el fenómeno aparentemente para-dójico de que las más bajas tasas de penetración del sistema se encuentran precisamente en el Distrito Nacional, que es la sede de la ciudad Capital, y en la provincia de Santiago, que incluye a la segunda ciudad del país. Asimismo, que la región Sur-este tenga una tasa de escolaridad menor que la región Sur-oeste, que es la menos desarrollada del país. Por último que la región Sur-este, la más urbanizada, tenga una tasa menor a la media nacional, a la vez que lo contrario ocurra en las dos regiones restantes.

3. Estructura, crecimiento y eficiencia del ciclo medio

El ciclo medio se encuentra en una etapa de transición de la anti-gua estructura compuesta de dos cursos de educación intermedia se-guidos por cuatro cursos de educación secundaria a la nueva de un ciclo común de cuatro años y uno superior de dos años con tres al-ternativas de estudio: bachillerato académico, bachillerato técnico y magisterio primario. La nueva estructura fue aprobada en agosto de 1970 y se resolvió incorporarla a partir del año académico 1970-71, la aplicación, sin embargo, ha sido lenta y en la mayoría de los liceos rige todavía el programa tradicional.

Como ya se ha señalado la educación media ha experimentado un acelerado crecimiento durante la década 1960-70, y aunque la rapidez del incremento de los primeros años no se ha mantenido en los finales puede sin embargo sostenerse que sigue creciendo a un ritmo muy

/rápido.

rápido. De 1950 a 1960 la inscripción en el ciclo medio se elevó de 8,000 a 29,000 estudiantes, lo que significó un crecimiento del 262%. Entre 1950 y 1970 pasó a 101,000 estudiantes, lo que significó un crecimiento del 248%. De un incremento en la matrícula de los tres niveles de 287,000 estudiantes de 1950 a 1960, el ciclo medio participó con el 10.1%. Del crecimiento de 315,000 alumnos habido de 1960 a 1970, el ciclo medio amplió su participación al 23%.

El sostenimiento de la educación media es básicamente oficial. En el año escolar 1968-69 de una matrícula de 87,752, 73.1% asistía a escuelas oficiales, 17.0 a liceos semifiscales, que substancialmente dependen de subsidios oficiales, y sólo el 9.9% a instituciones sostenidas con recursos privados.

La educación media es casi exclusivamente urbana, con lo que prácticamente el 60% de la población en edad no tiene las mismas posibilidades de acceso. En 1968-69 el ciclo secundario (grados 9-12) únicamente se impartía en liceos urbanos y a él asistía el 50.8% del alumnado del nivel. Del ciclo intermedio (grados 7 y 8) únicamente el 16.7% estaba inscrito en las zonas rurales, lo que equivale al 8.2% de la matrícula de la educación media.

La estructura del ciclo medio es bastante más normal que la del primario, lo que revela menor reprobación y deserción. La primera columna del Cuadro II.4 presenta la estructura estática en el año 69-70. Aunque es evidente una concentración en los primeros grados, ésta en parte se debe al crecimiento de la matrícula. Por supuesto que se está lejos de llegar al óptimo de eficiencia, como se deduce de la columna 2 que presenta una tasa de supervivencia, que es de

/casi 50%

casi 50%. Es decir, aproximadamente la mitad de los estudiantes que ingresan al ciclo medio llegan a graduarse.

4. Características cuantitativas y cualitativas de la oferta de maestros

La formación de maestros para servir los niveles elemental y medio no ha marchado al ritmo del crecimiento de la matrícula. Para ejercer la docencia en la enseñanza primaria se exige el título de maestro normal pero dada la insuficiencia del personal que llene este requisito se acepta a bachilleres sin preparación pedagógica o a personas de formación inferior, como egresados del ciclo intermedio e incluso del elemental.

Como muestra el Cuadro II.5 únicamente el 18.4% de los maestros de primaria tiene título docente y casi la mitad tiene sólo instrucción primario o escasamente más. Obviamente la calidad docente es muy superior en las escuelas urbanas, ya que en las rurales tres de cada cuatro maestros tienen 8 o menos años de instrucción y no llegan al 10% los maestros profesionales. Contra lo que podría suponerse, las escuelas privadas no tienden a monopolizar el mejor producto, sino que, por el contrario, muestran las calificaciones docentes más bajas entre las urbanas. Si se parte del supuesto de que la adquisición de un título docente es una condición para enseñar adecuadamente se tendrá que menos del 20% de los niños que asisten a la escuela reciben una educación apropiada. Si se concede que un individuo con bachillerato pero sin preparación pedagógica puede hacerse aceptablemente cargo de la docencia aún se tendrá que el 50% de los escolares (75% en el campo) reciben una instrucción inadecuada.

/No se cuenta

No se cuenta con cifras anteriores a 1965 por lo que nada se puede decir acerca de si la situación ha tendido o no hacia el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Sin embargo, dada la lentitud actual en la producción de maestros de las escuelas normales y la tasa de crecimiento de la matrícula, se puede suponer que no era peor en el pasado.

Si las cifras son correctas, los graduados de escuelas normales han pasado apenas de 141 en 1963 a 148 en 1970. Si se considera que cada año se incrementa la matrícula primaria a un promedio de 22,000 estudiantes, y que la relación de alumnos a maestros puede llegar a ser de 80.0, se requerirán 275 nuevos maestros al año, sin considerar reemplazos, para que no aumentase el número de estudiantes colocados en condiciones inferiores de enseñanza. Sin embargo, el número actual de graduados es suficiente para que la presente proporción de maestros titulados no empeore, e incluso mejore ligeramente.

Por mucho que creciese la capacidad de las escuelas normales no es a través de la formación de nuevos maestros como podfa reemplazarse el actual personal preparado en forma inadecuada. La política a seguir para elevar la calidad de la docencia en un plazo razonable sería el adiestramiento de los actuales docentes 1/.

La calidad del profesorado del ciclo medio no es más satisfactoria. Aunque la obtención de un título universitario de Licenciado en Educación es un requisito para enseñar a ese nivel, sólo el 15%

1/ Con la colaboración UNESCO/UNICEF se han logrado ya importantes avances en el adiestramiento en el servicio de maestros de primaria. Este proyecto, limitado al comienzo a cinco provincias, actualmente se amplía a otras cuatro.

(Cuadro II.6) se encuentra en ese caso en el ciclo intermedio y la mayoría tiene apenas algo más de la instrucción que se supone se recibe en el ciclo (58.8%). Como ocurre con la primaria, aquí también la calidad del magisterio es superior en las escuelas oficiales que en las privadas.

Por lo que atañe a la secundaria general, la situación es ligeramente mejor si se atiende a que poco más de la cuarta parte de los profesores tienen título universitario. Sin embargo, si se considera que el 55% del profesorado no tiene una formación superior a la que se ofrece en el ciclo, esta impresión se pone en duda. En este ciclo se invierte la relación entre instituciones oficiales y privadas y son estas últimas las que poseen mayor proporción de personal calificado.

Es más difícil, dadas las características de contratación del nivel medio, estimar el número de nuevos maestros que se requeriría para evitar la continuación del deterioro de la calidad de la enseñanza. No obstante, visto que en el año de 1969 los graduados en educación sumaron 112 entre licenciados y doctores, es evidente que la política más factible es también en este caso la instrucción pedagógica acelerada a los actuales maestros, independientemente del desarrollo que se le dé a los estudios universitarios de educación.

5. Provisión de aulas y grados escolares y su distribución

Las características de número de aulas y grados escolares de las escuelas urbanas y rurales indican claramente la existencia de dos sistemas educativos diferentes. Uno, el urbano, aún siendo poco productivo, está orientado hacia la graduación del nivel y la continuación de estudios medios, el segundo, el rural, dirigido a

/ofrecer una

ofrecer una educación general a una población que se supone no va a completar la instrucción primaria ni a proseguir estudios en niveles más altos.

Si se atiende exclusivamente al número de alumnos por aula, las zonas rurales no están en desventajas, ya que , aún aceptando que existan grandes diferencias regionales, tienen un promedio de 65.3 estudiantes por aula contra una cifra sólo ligeramente inferior en las urbanas, 61.3. En cambio, mientras la escuela urbana generalmente es completa, la rural sólo por excepción ofrece los seis grados. Mientras casi el 80% de las escuelas urbanas tienen los seis grados, apenas el 14% de las rurales se hallan en esta caso. Más aún, si se acepta que se requiere un mínimo de cuatro grados de instrucción para ser alfabeto, el 51% de las escuelas rurales no permiten alcanzar esta condición ya que ofrecen menos de cuatro grados. De hecho, la escuela rural no ha modificado la orientación tradicional de ser una escuela de tres grados y en el 37% de las escuelas, efectivamente, se ofrece ese número de grados.

Como hay, comparativamente, muchas más escuelas que aulas rurales, se encuentra que la escuela urbana promedio tiene 8 aulas y la rural 1.6. De tal suerte se podría inferir que el número de grados ofrecidos es más teórico que real. La mayoría de las escuelas rurales que ofrecen dos o más grados, tienen una sola aula donde se reúne a la misma hora a los estudiantes de los diversos grados, lo que obviamente reduce considerablemente el aprovechamiento. Es evidente, igualmente, que si la escuela tiene un aula tendrá también nada más que un maestro. Así, el promedio de maestros por escuela en la zona rural es de 1.6 mientras en la urbana llega a 9.8.

6. Financiamiento y distribución del gasto educativo en los ciclos elemental y medio

Durante los últimos cinco años el gasto educativo ha representado alrededor del 15% del gasto público total, lo que ha constituido entre el 2.6% y 2.8% del PIB. Estos porcentajes no son bajos en términos de los esfuerzos educativos realizados por los países de la región, aunque están muy lejos de alcanzar la meta señalada como deseable para los países latinoamericanos, que es de 4% del PIB.

La proporción mayor del presupuesto de educación se destina a la satisfacción de la instrucción primaria, que absorvía en 1970 el 40.6% de los gastos en educación. La educación media, cuya participación crece rápidamente, utilizaba en el mismo año el 18.7%. Dos años atrás, más del 45% del gasto educativo se empleaba en la instrucción primaria y 16% en la instrucción media. Al evaluar estas tendencias, que indudablemente demuestran una mayor normalización de la estructura educativa, hay que tener en cuenta sus implicaciones para los futuros requerimientos de inversión. El costo por estudiante medio en 1968 era 3.82 veces el del estudiante de primaria rural y tres veces el de urbana. La expansión de la educación media, así como de la superior, conducirá inevitablemente a una considerable elevación del costo por estudiante.

El costo por alumno primario es más bien bajo. Sin embargo, si para evaluar el rendimiento del ciclo se utiliza su producción de egresados, que es lo que constituye su meta, resulta ser mucho más alto. Para realizar esta evaluación se puede recurrir a un procedimiento que, aunque burdo, da una idea aproximada del rendimiento del ciclo. Consiste en dividir para el país y zonas urbana y rural,

/el gasto educativo

el gasto educativo en instrucción primaria entre la matrícula. Así se tiene que en 1970 el costo por estudiante era de 22.6 pesos dominicanos en el país, 25.0 en las escuelas urbanas y 21.1 en las rurales. Si se considera que idealmente un estudiante debe permanecer en el ciclo 6 años para graduarse, se tendrá que el costo por graduado puede calcularse dividiendo el gasto entre los estudiantes de sexto grado ^{1/}. Si se hace este cálculo, se encuentra que para el país en su conjunto, se requieren 398.7 pesos dominicanos para graduar a un estudiante en el ciclo, contra 135.6 que costaría si todos los matriculados terminasen en 6 años el ciclo. La escuela urbana resulta ser más eficiente, y gasta 242.9 pesos por graduado, contra 150.0 pesos que requeriría en una situación de total eficiencia terminal. El costo de graduar a un estudiante en la escuela rural es con mucho el más alto, ya que se eleva a 755.1 pesos contra 126.6 que costaría en la situación óptima. Si se considera exclusivamente a los estudiantes rurales que llegan al menos al cuarto grado, y se lo define como alfabetización, se tendrá que producir un alfabeto cuesta 123.4 pesos más de lo que costaría un egresado, si el ciclo se terminase en seis años.

El gasto en personal, principalmente en sueldos del magisterio constituye la partida más predominante. En 1970, a pesar de haberse dedicado una proporción de recursos relativamente mayor que en

^{1/} Por supuesto que se está sobreestimando la terminación del ciclo ya que un porcentaje de los matriculados en sexto grado finalmente no se graduará ese año. Por otra parte se está sobrevalorando el costo de la graduación real ya que la expansión de la matrícula genera por sí sola volúmenes mayores de alumnos en los grados inferiores.

/los años anteriores

los años anteriores a equipamiento escolar y útiles, apenas se empleó en este rubro el 2% del presupuesto de la Secretaría de Educación. En el mismo año, los gastos de capital representaron solamente el 2.7 del presupuesto educativo.

7. Expansión, eficiencia y distribución por carreras de la educación superior

La educación superior ha tenido durante la última década, y particularmente desde la elaboración de la Plataforma, una rapidísima expansión que ha elevado su matrícula de 4,000 estudiantes en 1962 a más de 30,000 en 1972. El mayor crecimiento lo ha tenido la Universidad Autónoma de Santo Domingo, que en 1962 era la única institución de educación superior y cuya matrícula llegó a 23,028 estudiantes en 1972. La Universidad Católica Madre y Maestra, fundada en 1963, que comenzó con una inscripción de 62 estudiantes, tenía ya en 1972 una población de 1,587; la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, que comenzó a funcionar con 648 estudiantes en 1966, llegó a 5,240, el Instituto de Estudios Superiores, por último, ha elevado su matrícula desde su fundación en 1965 de 110 a 660 estudiantes.

En el Cuadro II.7 aparece la matrícula total en las facultades de las instituciones de educación superior dominicanas. Como puede apreciarse, no existe una fuerte orientación hacia las disciplinas relacionadas con el desarrollo. En un país en el que el 60% de la población depende de la agricultura, solamente un 3.2% de los estudiantes sigue cursos de Agronomía o Veterinaria. La inscripción en Ciencias es la más baja de todas solamente el 1.7%, mientras, probablemente reflejando el auge de la construcción, el 12.9% de los /estudiantes siguen

estudiantes siguen las carreras de Arquitectura e Ingeniería. Curiosamente las Ciencias Jurídicas, que representan en casi todos los países latinoamericanos un porcentaje elevado de la matrícula, no parecen ser atractivas a los jóvenes dominicanos, aunque cabe señalar la elevada proporción inscrita en la rama de Ciencias Económicas y Sociales.

Si se compara la matrícula por facultades de la Universidad Autónoma de Santo Domingo entre los años de 1962 y 1972 (Cuadro II.8) se observa un ascenso, tanto en términos absolutos como relativos en Ciencias Médicas, Agronómicas y Veterinaria e Ingeniería y Arquitectura, poco cambio en la matrícula relativa de Ciencias Económicas y Sociales, un marcado descenso relativo en Humanidades y Ciencias de la Educación y un vertical descenso absoluto y relativo en Ciencias Jurídicas.

La Carrera de Medicina merece especial atención ya que siempre ha concentrado a un número elevado de estudiantes, siendo la que ha producido el mayor número de graduados en los últimos cincuenta años. En efecto, de un total de 11,116 graduados en todas las carreras durante ese período, los médicos han representado el 23.4%, siguiéndoles los abogados con el 21.6%. Alrededor de 900 de los médicos se han graduado en los últimos 10 años y en 1971 se puede estimar en 150 la producción. La escasez de médicos en el país viene de una población universitaria muy reducida en el pasado y no de una proporción baja de la matrícula en la disciplina. Otro problema, por supuesto, es la fuerte atracción que ejercen las oportunidades de ejercicio profesional fuera del país, estimándose que pueden haber abandonado el país para residir en los Estados Unidos unos 280

/médicos

médicos entre 1961 y 1965. De ser correcta la estimación significará que al país que ejerce la mayor atracción se marchó una proporción casi igual a la mitad de la producción durante esos cinco años.

El marcado descenso en la producción de abogados, que representaron más del 20% de la graduación durante los últimos 50 años pero que ahora constituyen una fracción muy pequeña de la población estudiantil, sugiere evidentemente una modernización de la estructura universitaria. El papel de las Ciencias Jurídicas, sin embargo, parece estar siendo reemplazado por las Ciencias Económicas y Sociales, que han tendido a generar en la región latinoamericana una fuerte producción de profesionales en algunos casos en poca consonancia con las necesidades del desarrollo. En efecto, mientras los graduados de esta rama representaban entre 1921 y 1961 apenas el 3.3% de la graduación; si se considera el período 1921-1971, llegan a constituir casi el 10%.

En las ciencias relacionadas directamente con el desarrollo, como las relacionadas con ingeniería industrial y sobre todo con Agronomía, que son de reciente iniciación en las universidades dominicanas, no se observa un ímpetu semejante al de las Ciencias Económicas y Sociales o la Ingeniería Civil y la Arquitectura.

La eficiencia de la educación superior no es alta. Aunque tanto la falta de información confiable como los rápidos cambios recientes hacen difícil una evaluación del rendimiento del nivel, puede afirmarse que uno de los problemas a los que tendrán que dedicar mayor atención las universidades será la elevación de la retención y la /promoción.

promoción. Si con las debidas reservas se comparan las tasas de graduación estimadas durante los períodos 1957-64 y 1966-71 en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, se encuentra que una tasa ya de por sí baja tiende a declinar, pasando del 13.8% al 10.4%. Este descenso probablemente es resultado del efecto que ejerce el acelerado crecimiento de la matrícula sobre la calidad de la instrucción y la selectividad de los estudiantes. En las demás instituciones los rendimientos parecen ser más satisfactorios: 26.0% en UCMM y la UNPHU y 22.0 en el IES. La eficiencia es bastante más alta si se concreta a las facultades y se excluye al curso común. En la UASD se eleva la graduación al 43.6%, en la UCMM al 45.5 y en la UNPHU al 73.1, lo que sugiere que el curso común desempeña, básicamente, una función de tamiz.

Cuadro II. 1

ESTRUCTURA ESTÁTICA DEL CICLO PRIMARIO
 PARA EL PAÍS, ESCUELAS URBANAS Y ESCUELAS RURALES, 1960 Y 1970

| Curso | 1960 | 1970 |
|--------------------|------------|-------------|
| Ambas zonas | | |
| 1° | 47.2 | 38.0 |
| 2° | 21.2 | 19.4 |
| 3° | 15.2 | 15.3 |
| 4° | 8.6 | 11.6 |
| 5° | 5.0 | 8.9 |
| 6° | <u>2.8</u> | <u>6.8</u> |
| | 100.0 | 100.0 |
| Zona Urbana | | |
| 1° | 37.1 | 29.6 |
| 2° | 14.8 | 16.3 |
| 3° | 14.9 | 14.9 |
| 4° | 13.3 | 14.6 |
| 5° | 10.9 | 13.2 |
| 6° | <u>9.0</u> | <u>11.4</u> |
| | 100.0 | 100.0 |
| Zona Rural | | |
| 1° | 51.0 | 43.6 |
| 2° | 23.9 | 21.5 |
| 3° | 15.4 | 15.3 |
| 4° | 6.6 | 9.6 |
| 5° | 2.8 | 6.2 |
| 6° | <u>0.3</u> | <u>3.8</u> |
| | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Secretaría de Educación Pública

Cuadro II. 2

TASA DE SUPERVIVENCIA ESCOLAR DE LOS
 COHORTES 1958-63 Y 1964-69, CICLO PRIMARIO, PARA EL PAIS, ESCUELAS URBANAS Y ESCUELAS RURALES

| Cohorte y Zona | Grado | | | | | |
|-------------------|-------|------|------|------|------|------|
| | 1° | 2° | 3° | 4° | 5° | 6° |
| País | | | | | | |
| 1958-63 | 100.0 | 42.6 | 25.6 | 17.7 | 10.9 | 7.4 |
| 1964-69 | 100.0 | 46.7 | 33.8 | 25.3 | 19.9 | 17.1 |
| Urbana | | | | | | |
| 1958-63 | 100.0 | 37.7 | 33.1 | 35.0 | 31.3 | 28.1 |
| 1964-69 | 100.0 | 43.8 | 46.8 | 47.4 | 44.1 | 43.4 |
| Rural | | | | | | |
| 1958-63 | 100.0 | 44.1 | 25.9 | 12.8 | 5.1 | 1.5 |
| 1964-69 | 100.0 | 47.8 | 28.8 | 16.8 | 10.6 | 7.3 |

CUADRO II. 3

TASAS DE PROMOCION, REPETICION Y DESERCIÓN EN
ESCUELAS PRIMARIAS PARA EL PAIS Y ESCUELAS URBANAS Y RURALES. 1968-1969

| Tipo | Tasa de deserción durante el año | Tasa de reprobación | Deserción de alumnos aprobados | Deserción de alumnos reprobados | Tasa neta de deserción |
|-----------------|----------------------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------------------|------------------------|
| Primarias total | 6.2 | 25.4 | 16.8 | (más 1.6) | 12.2 |
| <u>Urbana</u> | 4.1 | 20.4 | 2.4 | 19.3 | 5.9 |
| Oficial | 5.4 | 22.2 | 5.5 | 11.3 | 6.8 |
| Semioficial | 1.8 | 14.9 |)más 8.2) | 61.1 | 2.1 |
| Particular | (más 2.8 | 14.0 | (más 15.2) | 59.4 | 3.7 |
| <u>Rural</u> | 7.8 | 28.4 | 26.6 | (más 10.8) | 15.6 |
| Oficial | 8.3 | 28.0 | 26.5 | | 15.4 |
| Semioficial | -- | 5.0 | -- | -- | -- |
| Particular | 2.3 | 17.1 | 55.3 | 57.4 | 55.7 |

Fuentes: Secretaría de Estado de Educación.

-06-

Cuadro II. 4

ESTRUCTURA ESTÁTICA Y TASA DE SUPERVIVENCIA DEL
CICLO MEDIO, AÑO 1969-70 Y COHORTE 1965-70
(En porcentajes)

| Grado | Estructura Estática | Tasa de Supervivencia |
|-------|---------------------|-----------------------|
| 1° | 27.3 | 100.0 |
| 2° 1 | 21.2 | 87.4 |
| 3° | 18.4 | 84.1 |
| 4° | 14.4 | 70.1 |
| 5° | 10.5 | 58.3 |
| 6° | <u>8.2</u> | <u>51.7</u> |
| | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Cuadro II. 5

PREPARACION DEL PERSONAL DOCENTE EN ESCUELAS
 PRIMARIAS POR ZONAS URBANA Y RURAL Y TIPO
 DE SOSTENIMIENTO, 1968-69
 (En porcentajes)

| Tipo | Total | Título docente | Bachillerato | 8° Curso y menos | Otro |
|---------------|-------|----------------|--------------|---------------------|------|
| PAIS | 100.0 | 18.4 | 32.2 | 49.6 | 0.7 |
| <u>Urbana</u> | | 28.6 | 52.7 | 17.2 | 1.9 |
| Oficial | | 35.0 | 53.1 | 11.9 | 1.0 |
| Semioficial | | 23.8 | 50.1 | 23.4 | 2.7 |
| Particular | | 16.4 | 53.7 | 26.0 | 1.9 |
| <u>Rural</u> | | 9.9 | 15.3 | 74.9 | 0.0 |
| Oficial | | 9.9 | 15.1 | 74.9 | 0.0 |
| Particular | | 5.6 | 38.9 | 55.5 | 0.0 |

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Cuadro II. 6

PREPARACION DEL PERSONAL DOCENTE DE
ENSEÑANZA MEDIA POR ZONAS URBANAS
Y RURALES Y TIPO DE SOSTENIMIENTO
1968-69

| Tipo | Título Universitario | Mestro Normalista | Bachiller | Profesional | Otro |
|-------------------|-------------------------|----------------------|-----------|-------------|------|
| <u>Intermedia</u> | 15.9 | 17.1 | 58.8 | 4.0 | 4.2 |
| <u>Urbana</u> | | | | | |
| Oficial | 19.7 | 22.4 | 53.7 | 3.6 | 0.6 |
| Semioficial | 19.3 | 9.7 | 62.8 | 3.7 | 4.5 |
| Particular | 17.5 | 7.9 | 60.3 | 9.3 | 5.0 |
| <u>Rural</u> | | | | | |
| Oficial | 0.8 | 23.5 | 63.6 | - | 12.1 |
| Semioficial | - | 23.5 | 75.0 | - | - |
| Particular | - | 11.1 | 88.9 | - | - |
| <u>Secundaria</u> | 26.6 | 2.6 | 54.9 | 12.2 | 3.7 |
| Oficial | 22.7 | 2.3 | 60.3 | 10.0 | 4.7 |
| Semioficial | 30.0 | 3.7 | 52.7 | 11.6 | 3.0 |
| Particular | 34.6 | 0.8 | 42.0 | 20.6 | 1.9 |

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Cuadro II. 7

MATRICULA POR FACULTADES EN LAS UNIVERSIDADES DE LA
REPUBLICA DOMINICANA, 1972 a/

| Facultades | Matrícula | Porcentaje |
|---------------------------------------|------------|------------|
| Ciencias Médicas | 4,028 | 32.3 |
| Ingeniería y Arquitectura | 2,971 | 23.8 |
| Ciencias Económicas y Sociales | 2,601 | 20.9 |
| Humanidades y Educación | 1,395 | 11.2 |
| Ciencias Agronómicas y Veterinaria | 765 | 6.2 |
| Ciencias | 440 | 3.5 |
| Ciencias Jurídicas | <u>260</u> | <u>2.1</u> |
| <u>Total</u> | 12,460 | 100.0 |

Fuentes: Datos obtenidos de investigaciones del Licenciados Frank Marino Hernández.

a/ Se ha excluido al Colegio Universitario o Año Común.

Cuadro II. 8

MATRICULA DE LAS FACULTADES DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SANTO DOMINGO
(1962 y 1972)

| <u>Año</u> | <u>Ciencias Médicas</u> | <u>Ingeniería y Arquitectura</u> | <u>Ciencias Económicas y Sociales</u> | <u>Veterinaria y Agronomía</u> | <u>Humanidades y Educación</u> | <u>Ciencias Jurídicas</u> |
|------------|-------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| 1962 | <u>1,099</u> | <u>821</u> | <u>1,188</u> | <u>109</u> | <u>892</u> | <u>751</u> |
| | 20.6% ^{a/} | 15.4% | 22.3% | 3.5% | 16.8% | 14.1% |
| 1972 | 4,028 | 2,971 | 2,601 | 765 | 1,395 | 260 |
| | 32.3% | 23.8% | 20.9% | 6.2% | 11.2% | 2.1% |

FUENTE: Para el año 1962, adaptado de Frank Marino Hernández, Recursos humanos. Santo Domingo: CEDEM, 1968.

Para el año 1972, los datos fueron obtenidos de investigaciones del Lcdo. Frank Marino Hernández.

a/ Los porcentajes no suman 100.0, debido a que no se incluyeron todos los estudios profesionales.

G. NOTAS Y SUGERENCIAS PARA LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL SECTOR VIVIENDA 1/

1. Antecedentes

De este sector se hará una descripción muy breve y tendrá que ser abordado con mayor detenimiento en la formulación de la estrategia del desarrollo, relacionándolo con el proceso de crecimiento urbano, desarrollo integrado del espacio económico, desarrollo nacional e integración social.

Una vez que se disponga de la información ya tabulada del Censo de Población y Vivienda de 1970, será posible formular un diagnóstico mas preciso de las condiciones de habitación de la población dominicana y de la magnitud de las necesidades en este sector. Es indudable, sin embargo, que éste será uno de los problemas sociales de mayores dimensiones y mas difíciles a los que tendrá que enfrentarse el país en los próximos años y cuya solución dependerá de la aplicación de medidas audaces, imaginativas y profundas.

La situación descrita por la Plataforma no era exagerada y presentaba un problema habitacional de gran magnitud. Durante los últimos años se han puesto en práctica medidas que han conducido al mejoramiento sustantivo de la habitación para algunos sectores sociales, pero a la vez han crecido las zonas de vivienda precaria haciendo que la gravedad de la situación esté vigente.

1/ Salvo indicación contraria, las fuentes estadísticas empleadas en este capítulo, son la Plataforma para el Desarrollo Económico y Social de la República Dominicana (1968-1985) y datos proporcionados por la Oficina Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de la Vivienda.

La Plataforma estimó que de 750 000 viviendas, el 40 por ciento de las 250 000 urbanas y de las 500 000 rurales eran inhabitables, lo que daba un déficit de 300 000 viviendas. A fin de compensar el déficit y proporcionar alojamiento adecuado a la nueva población resultante del crecimiento demográfico, calculó que en el plazo de 20 años deberían construirse 1,050,000 nuevas viviendas, es decir, un promedio de 52 500 viviendas anuales (37 500 para atender el crecimiento de la población y 15 000 para reducir el déficit). Esta es una meta imposible de cumplir en un corto plazo sobre todo si se emplean criterios mínimos de vivienda habitable sin correspondencia con el nivel de vida y las pautas culturales que están asociados al volumen y la distribución actuales del ingreso. Es sin embargo importante como punto de referencia para apreciar el crecimiento del problema habitacional en los últimos años, ya que muestra el limitado grado de satisfacción de la demanda de vivienda alcanzado a pesar de la elevada parte del producto nacional y del gasto público que se ha destinado a este sector.

Otras estimaciones hechas por organismos oficiales presentan un panorama menos grave, indicando que el déficit actual y su crecimiento pueden ser erradicados con un ritmo de construcción de 25 700 viviendas anuales durante 20 años.

Aunque la información en el sector es aún incompleta y existen discrepancias importantes entre diversas fuentes, puede decirse con seguridad que a pesar del gran esfuerzo desplegado en los últimos años, no ha sido posible acometer el volumen de construcción requerido por la última estimación.

2. Crecimiento urbano y estrategia del desarrollo

La República Dominicana ha experimentado en la última década un rápido crecimiento de la población y una acelerada urbanización. En 20 años la población casi se ha doblado y la proporción residente en áreas urbanas se elevó de 23.8 a 40.0 por ciento. La inmigración ha sido el factor principal de la expansión urbana y no el crecimiento natural. La población urbana triplicó su tamaño durante el período, mientras la rural creció sólo un 48 por ciento. El crecimiento urbano se ha concentrado principalmente en las ciudades de Santo Domingo y Santiago, sobre todo en la primera, que albergó en 1960 al 49.3 por ciento de la población urbana y en 1970 al 52 por ciento. Estas dos ciudades, solamente representan el 56 por ciento del crecimiento urbano durante la última década.

El crecimiento urbano dominicano exhibe un marcado contraste entre el elevado dinamismo de los centros urbanos medianos y grandes y la inmovilidad de las localidades urbanas por definición pero básicamente agrícolas (menos de 10 000 habitantes). Así se tiene que las localidades urbanas apenas suben de 95 a 98 durante la década reciente y que de las localidades de menos de 10 000 habitantes apenas dos de 79 pasan a la categoría superior. Como una consecuencia, la importancia relativa de estas poblaciones se reduce del 23.5 al 18.5 por ciento. Las ciudades entre 10 000 y 20 000 habitantes, por el contrario, se muestran más dinámicas y 7 de 9 pasan a la categoría de 20 000 a 50 000. De esta manera, la importancia relativa de las ciudades de este tamaño se eleva del 12.3 al 23.9 por ciento y la de las localidades entre 10 000 y 20 000 se reduce del 14.9 al 5.6 por ciento.

Al combinarse una elevada tasa de urbanización con un crecimiento demográfico que durante los últimos 20 años ha sido cercano al 3.5 por ciento anual, la redistribución resultante de la población no ha reducido el tamaño absoluto de la rural que aumentó en 786 000 a la vez que la urbana crecía en poco más de un millón. Todavía en la última década, la población rural aumentó en casi 300 000 habitantes. Esto significa que si el crecimiento urbano ha contribuido a atenuar el problema de la falta de tierra y empleo en el campo no ha impedido que se agrave.

Aunque el proceso de urbanización es sumamente complejo y obedece a una diversidad de factores, podría afirmarse que no ha sido la respuesta a una dinámica industrialización que ofreciese amplias y atractivas oportunidades de empleo productivo en las ciudades, sino más bien consecuencia de las bajas condiciones de vida en las zonas rurales. Dentro de una situación de empleo e ingreso bastante restringido como la que se encontró en la reciente encuesta de empleo en Santo Domingo y Santiago los inmigrantes están satisfechos con su decisión de migrar y con las oportunidades que han encontrado, a pesar de su evidente inferioridad frente a las de los nativos urbanos.

Una decisión crucial que tendrá que afrontar la República Dominicana en la elección de su estrategia de desarrollo será la de optar entre políticas que mantengan un crecimiento urbano elevado o bien que aumenten la capacidad de absorber población de las zonas rurales mediante el desarrollo integrado del espacio económico. La elección del primer camino no ofrece perspectivas de éxito. La

capacidad de crear empleo de Santo Domingo, que recibe al grueso de la inmigración, no parecen muy altas, sobre todo si se considera que su solo crecimiento natural, unido a una estructura de edad mas joven, producto de la inmigración anterior será suficiente para presionar fuertemente sobre el mercado de trabajo. Por otro lado, no cabe depositar esperanzas en una disminución de la corriente migratoria que resulte simplemente del empeoramiento de las oportunidades de trabajo y de las condiciones de vida urbanas. La distancia es tan grande entre el nivel de vida urbano y el rural que sin cambios en el campo la vida urbana puede deteriorarse bastante mas sin que deje de ser atractiva al habitante rural. La República Dominicana puede aprovechar en esto la experiencia de muchos paises en vias de desarrollo, en el contexto latinoamericano y fuera de él, que no han visto disminuir el flujo de emigrantes hacia las ciudades mayores a pesar de las ya casi nulas oportunidades de vida mínimamente decorosa que pueden ofrecer.

La segunda alternativa consiste en tratar de suavizar el crecimiento urbano y especialmente su concentración en la capital. Básicamente supone una profunda transformación de la estructura económica y social del campo que rompa con la dicotomía urbano-rural que hace al grueso de la población residir en los dos polos de la apretada concentración de la ciudad principal y la dispersión geográfica rural, la que sería reemplazada por una transición gradual de lo rural a lo urbano que hiciese difusas sus fronteras al consolidar la comunidad rural y desarrollar en forma integrada las ciudades pequeñas e intermedias que sirvan de centros locales y regionales.

Los esfuerzos para transformar el campo deben traducirse en acciones que se complementen recíprocamente. Medidas aisladas no sólo agotarían pronto sus efectos sino que es posible que aceleren en vez de reducir el flujo migratorio. La elevación del nivel educativo de la población rural, por ejemplo, sin cambio en las oportunidades de empleo o las condiciones de salud, opera como un estímulo para marchar a la ciudad, privando al campo de quienes podrían ser sus miembros más capaces y emprendedores.

En el diseño de la estrategia de desarrollo ocupará un lugar destacado la reforma agraria, sin la cual es poco usable la transformación de la estructura rural requerida. Las primeras leyes de la Reforma Agraria se dictaron hace más de 10 años, pero inicialmente su implementación fue lenta. Durante los últimos años, sin embargo, se ha impreso a la reforma agraria un gran dinamismo.

3. Orientaciones para la vivienda urbana

Es evidente que los actuales programas de desarrollo urbano no permitirán resolver los problemas de vivienda de la mayoría de la población urbana. La política actual de construcción de viviendas permanentes, con características de espacio y distribución propias de países cuyos sectores urbanos mayoritarios tienen ingresos promedio bastante más elevados, resulta conveniente sólo para los grupos de ingreso estable y relativamente alto y para un número reducido de familias de ingresos más bajos. Los conjuntos o poblaciones de vivienda precaria, por otra parte, es inevitable que sigan proliferando bajo las condiciones actuales de elevada inmigración y la lenta superación del déficit habitacional. Sería conveniente, vista la imposibilidad de proporcionar alojamiento de interés social al grueso de la población de bajos ingresos, considerar la elección de una estrategia que se oriente hacia la solución en el corto y mediano plazo de los problemas más apremiantes mediante procedimientos por etapas, y que deje para el largo plazo la realización de las metas actuales de calidad de vivienda una vez que la capacidad económica del país haya aumentado lo suficiente.

El elevado costo de la vivienda proviene en parte de que normalmente se considera que debe ser "permanente", y por tanto sobrevivir a sus actuales ocupantes. Ello significa hacer recaer en el presente la carga de producir bienes que habrán de disfrutar las generaciones futuras, las que se espera que contarán con mayores recursos

financieros ^{1/}. Esta no parece la conducta mas aconsejable para países que se encuentran en las primeras fases de su desarrollo y que con recursos muy limitados deben hacer frente a una enorme acumulación de carencias. Un mayor énfasis en la reparación de las actuales viviendas defectuosas, en vez de derribarlas, así como la canalización de fondos hacia el mejoramiento de muchas de las viviendas populares, a las que podría dotárselas de baño, cocina, pisos, etc., podrían contribuir con una inversión mucho mas baja a resolver o mitigar las carencias de amplios sectores de la población.

Los proyectos de "terrenos y servicios", que tienen por objeto proporcionar terrenos urbanizados a los grupos de bajos ingresos para que con el sistema de "autoayuda" construyan sus propios hogares, generalmente contando con asistencia técnica, constituye uno de los enfoques que mayores posibilidades ofrecen por sus características de bajo costo, amplia utilización de los esfuerzos y recursos familiares y comunitarios y sus efectos indirectos en la comunidad. Se sugiere estudiar este enfoque para hacer frente al problema de la vivienda de los grupos de ingresos bajos, que probablemente también son, en buena parte, los de mas reciente estancia en la ciudad, menos incorporados a la vida urbana y miembros de las comunidades menos organizadas.

Son muchas las ventajas que presentaría este enfoque: una primera es que se evita el error que frecuentemente se comete de considerar que una vivienda mas adecuada constituye la principal

L/ Deben considerarse, sin embargo, los requisitos necesarios para la resistencia al fenómeno de los ciclones.

necesidad que sienten los pobladores cuando se aprueban proyectos de vivienda de interés social sin consultar a los interesados. Muchas veces tiene mayor importancia para su bienestar que existan servicios mínimos como agua potable, centros de salud o escuelas. Comprometiendo los mismos recursos financieros que se requieren para construir un número insuficiente de viviendas se puede urbanizar extensiones mucho mayores. La regularización de la propiedad y un terreno urbanizado son un poderoso estímulo para realizar el esfuerzo de construir la vivienda. Con asesoría bien organizada los mismos ocupantes pueden realizar la edificación, que principalmente utiliza mano de obra no calificada. Con un costo bajo por vivienda podría diseñarse un sistema de subvenciones para la adquisición de materiales de construcción a precios bajos y con facilidades de crédito. Estos materiales serían sencillos, se elaborarían fácilmente con materias primas locales y no tendrían que ser "permanentes". Aun familias de muy bajos ingresos podrían movilizar un pequeño potencial de ahorro que bastase para el pago de estos materiales y se habría logrado a la vez movilizar un potencial de esfuerzo humano que en otras condiciones permanecería ocioso. La calidad de la vivienda se adaptaría entonces a la habilidad y voluntad de la familia para ahorrar y esforzarse, pudiendo agregársele progresivamente mejoras a medida que el ingreso familiar se eleva.

Uno de los aspectos más importantes de este tipo de proyectos es que reclaman un grado elevado de iniciativa de parte de los interesados y que promueven la actuación a nivel de comunidad. Obviamente, un proyecto de "terrenos y servicios" decidido a nivel central

sin la participación de los interesados estaría seguramente destinado al fracaso. La constitución de juntas de vecinos o asociaciones semejantes para gestionar la obtención de créditos, decidir acerca del diseño de las casas y de los materiales mas convenientes, cobrar las cuotas y vigilar el mantenimiento adecuado, es evidentemente un importante paso en la formación de una participación comunitaria intensa. Una de las principales razones del fracaso de las asociaciones de cualquier finalidad entre los grupos de bajos ingresos es que tienen poco que ver con intereses vitales de sus miembros y presentan un carácter fragmentario. La organización de la comunidad para la atención del problema de la vivienda, en cambio, se centra en un asunto fundamental que se ramifica hacia los restantes ámbitos de la vida familiar. Se presenta, además, no como unión para lograr una finalidad remota sino presente, cuya actualización depende de la misma dedicación de los interesados.

Por último, este tipo de proyecto se presta a la planificación integral de la vida urbana, ya que puede vincularse a un plan de crecimiento racional de la ciudad. Las fuentes de trabajo pueden planificarse simultáneamente, decidiéndose la distribución geográfica mas conveniente de los empleos, así como de los servicios escolares y de salud. Se puede facilitar también el uso óptimo de servicios públicos que como la transportación resultan cada vez mas costosos con el crecimiento urbano, y evitar el desuso de infraestructura urbana.

Lo anterior no significa sugerir la suspensión de la construcción de vivienda de bajo costo, sino reconocer que es aún inaccesible

para la mayoría de las familias incluso urbanas. Este tipo de vivienda debería limitarse a los sectores de ingresos estables que poseen capacidad de ahorro y pertenecen a organizaciones o trabajan en instituciones que pueden aportar o movilizar financiamiento.

El aporte financiero directo del Estado debería entonces concentrarse en los grupos de bajos ingresos, que son los que carecen de otras fuentes de apoyo. Respecto a los sectores con ingresos estables y mayores la función más importante del Sector Público no debería ser la de subvencionarlo, sino más bien de crear las condiciones que hagan posible que el ahorro de estos sectores pueda materializarse en viviendas adecuadas. Como se sabe, el costo de la construcción se eleva enormemente y en ella se emplea una alta proporción de componentes importados. El gobierno debería darle alta prioridad al fomento de la industria de materiales de construcción que emplee materia prima nacional y que reemplace una parte sustancial de los componentes importados. A la vez que se contribuye al desarrollo industrial y se reducen importaciones, se impedirá que siga ascendiendo e incluso se tratará de reducir el costo de la construcción. Otra idea que convendría explorar sería la fabricación de equipo y mobiliario estandarizado para viviendas económicas, que resultarían de muy bajo costo al emplearse materiales nacionales y la abundante mano de obra existente. Las AASI a que se hace referencia en el Sector Industrial podrían tener a su cargo su producción.

4. Orientaciones para la vivienda rural

Se ha preferido tratar por separado la vivienda rural no porque se trate de un problema distinto, sino por el hecho de haber sido objeto de una atención muy desigual. En efecto, mientras en los últimos cinco años se ha realizado un esfuerzo de magnitud apreciable para atacar el problema de la vivienda, éste ha favorecido en mayor medida a las ciudades. En el Plan 1970-74 se llegó incluso a afirmar, que en el campo, la anormalidad de la vivienda no tiene las consecuencias de gravedad comparable a la de las ciudades, por lo que bien puede aplazarse su solución. La estrategia del desarrollo debería insistir en la necesidad de abandonar este enfoque y hacer del mejoramiento del ambiente rural una meta prioritaria. Varios objetivos se conseguirían con esto: i) restar estímulo a la emigración hacia las ciudades, que es indispensable si se persigue un desarrollo nacional armónico; ii) reorganizar la sociedad rural para cerrar la actual brecha urbano-rural con los desequilibrios que entraña y la amenaza que encierra de detener pronto el crecimiento económico; iii) mitigar el problema del desempleo rural, dando a la mano de obra ociosa un uso más productivo del que puede encontrar en las ciudades; iv) estimular la utilización de los recursos materiales locales actualmente deficientemente utilizados.

Es cierto que los problemas de la vivienda urbana son sumamente graves y que crecen a una gran velocidad. Ya se ha sugerido que deben intentarse nuevas políticas para hacerles frente. Su magnitud, sin embargo, no justifica sacrificar a ellos los rurales. Antes bien, en el campo se localiza el foco que produce el crecimiento

urbano. Razones de costo, por otra parte, no parecen ser las decisivas. Tender al mejoramiento de las condiciones de vida es al menos en ciertos servicios mas barato en las áreas rurales. En este caso se encuentra la vivienda, las edificaciones escolares y de salud, las letrinas y en ocasiones la distribución del agua potable si la comunidad rural no es muy pequeña.

Las orientaciones de estrategia global del desarrollo apuntan a la necesidad de impedir la localización del desarrollo industrial en uno o dos polos como sucede en la actualidad. Se recomienda por el contrario propugnar un desarrollo que se funde en la integración de una multiplicidad de sectores económico-sociales dentro de un espacio geográfico desarrollado homogéneamente. Al área o región se la concibe, entonces, compuesta de polos de densidad mayor con una periferia de centros menores relacionados entre sí por actividades industriales, agropecuarias y de servicio. En este modelo, por consiguiente, lo urbano y lo rural se incorporan a un solo proceso de desarrollo que "urbaniza" al sector rural. Exige la eliminación de la choza campesina y el agrupamiento de las viviendas en unidades comunitarias, el saneamiento ambiental y el mejoramiento o la creación de vías de transporte y comunicación. La vivienda campesina no sería por lo tanto simplemente un techo sino ante todo la unidad dentro de una distribución espacial de actividades económicas y sociales.

En efecto, dentro de la concepción del desarrollo integrado, la reubicación de la población rural en una aldea que constituya el núcleo de la vida social, superando la atomización de las familias

campesinas, es una condición esencial. En un programa de vivienda rural, las metas no serían únicamente mejorar la habitación del campesino, sino, ante todo, crear un tipo de organización territorial que concentre la población en unidades de tamaño suficiente para que puedan establecerse los servicios mínimos de una comunidad humana y sean posibles relaciones sociales y económicas de mayor complejidad. De esta manera se elevaría la participación del campesino en las instituciones sociales y económicas, la que en la actualidad es baja y casi siempre indirecta.

Como se sabe, mas allá del ámbito de la familia la organización social del campo es débil y no favorece la constitución de agrupaciones cuyos miembros estén vinculados por los lazos de un interés común de naturaleza específica. Así, la ausencia de hecho de relaciones contractuales en la esfera del comercio y del trabajo va unida a una falta de organizaciones propias que vinculen al agricultor como grupo con los organismos urbanos y las agencias gubernamentales.

Precisamente una buena parte del esfuerzo dentro del desarrollo integrado debe dirigirse a capacitar al agricultor para tomar decisiones colectivamente, negociar y formar su propio liderazgo. La reorganización espacial de la comunidad puede contribuir decisivamente a conseguirlo, venciendo la resistencia al cambio y la inclinación a utilizar tradicionalmente la tierra, fenómenos tan comunes cuando cada familia permanece en el aislamiento social y espacial.

Por lo que se refiere al objetivo de empleo, la Misión PNUD/OIT demostró que el subempleo rural es muy alto, particularmente durante los meses de inactividad del ciclo agrícola. A la vez que un

problema económico y social, este volumen de subocupación constituye una reserva de recursos humanos que podría emplearse provechosamente en el desarrollo. Las obras de infraestructura rural y la remodelación de la comunidad campesina constituyen un terreno propicio para la aplicación de métodos intensivos de mano de obra sin calificación o que puede capacitarse rápidamente. Se sugiere que se preste gran atención a programas generadores de empleo para la construcción de pequeñas obras de riego, caminos vecinales e infraestructura de la comunidad rural, con los que a la vez que se eleva el nivel de vida de la población rural, se transforma la estructura de la sociedad local y se ponen las bases para la continuación del desarrollo.

Estos programas, por otra parte, se prestan fácilmente al empleo máximo de materiales locales de construcción y de bienes de capital cuya producción es intensiva de uso de mano de obra.

A juzgar por la experiencia de otros países, la mayor dificultad de programas de esta naturaleza no radica tanto en la disponibilidad de recursos de capital como en las deficiencias organizativas. Una planeación e implementación excesivas al nivel central pueden provocar desinterés y falta de apoyo entre la población local, a la vez que deficiencia en los proyectos por falta de atención a las condiciones particulares de la localidad. La supervisión central clara y bien definida debe estar acompañada por la participación de la población interesada en las etapas de planeación e implementación de los proyectos. Una tarea esencial de la autoridad central, por consiguiente, debe ser fomentar la capacidad de dirección a nivel de la comunidad y despertar el entusiasmo por el programa.

5. Organización institucional

La necesidad de una mejor coordinación entre las diversas instituciones y órganos públicos que actúan en el sector hacen aconsejable la creación, como ya lo había sugerido la Plataforma de una Secretaría de Estado de Vivienda, Urbanismo y Edificaciones Públicas, que tenga como fines fundamentales:

- Elaborar una política de desarrollo urbano que se base en la definición de necesidades prioritarias y una evaluación realista del financiamiento disponible. Esta política no abordaría aisladamente al sector vivienda sino que lo vinculará a los restantes sectores, tales como transporte, servicios de salud y sociales, distribución de los centros de trabajo, etc. Igualmente, en la determinación de la política de vivienda se tendrán en cuenta sus efectos en la distribución del ingreso, empleo, etc.

- Promover la reglamentación de la industria de la construcción que permita su "standarización" y la utilización de los materiales y métodos mas apropiados para la realización de las metas de empleo y desarrollo industrial.

- Iniciar proyectos de legislación que reglamenten la propiedad, utilización y venta de solares urbanos a fin de promover el mejor uso social del suelo.

- Aprobar planes y programas de vivienda así como controlar su ejecución.

- Coordinar las actividades de las diversas instituciones y dependencias que actúan en el sector, elaborando medidas que estimulen la participación activa en el proceso de iniciación, decisión