

**30 AÑOS DESPUÉS:
LA DEMOGRAFÍA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA,
1968-1998***

Nelson Ramírez Madera**

Resumen

El autor repasa los impulsos dados a la ciencia de la demografía en República Dominicana desde finales de los años sesenta hasta ahora. Muestra también lo que queda por hacer: señala algunos fallos del censo nacional del 1993 así como la ausencia de un programa anual de encuestas de hogares necesario para la formulación de políticas y programas de desarrollo.

Abstract

The author reviews the more important initiatives taken in the field of demography in the Dominican Republic since the late sixties. He also draws a balance of still pending advancements pointing out some of the flaws behind the 1993 national census and also the need of having an annual census of the households in order to better plan and execute development projects.

* Notas presentadas al Coloquio sobre el tema "Evaluación de las Ciencias Sociales en la República Dominicana" dentro de la *II Feria Internacional del Libro de Santo Domingo* (22 de abril al 2 de mayo de 1999)

** Demógrafo, Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM).

Introducción

En los últimos años de la década de los sesenta tenían lugar en la República Dominicana varios acontecimientos que contribuirían al surgimiento, con perfiles más o menos definidos, de un nuevo campo de acción tanto en el ámbito científico-técnico como en el político-social: el de los estudios de población. Entre esos acontecimientos cabe citar la formación en el exterior de los primeros especialistas dominicanos en demografía a partir de 1966, con el subsiguiente impulso al análisis demográfico en varias instituciones del Estado; la creación del Consejo Nacional de Población y Familia en febrero de 1968, y la celebración, a finales de ese mismo año, del Seminario de Desarrollo, Población y Familia, el primero de su índole en el país, organizado por el Arzobispado de Santo Domingo y el Centro Latinoamericano de Población y Familia (CELAP).

Posteriormente, y con intervalos de alrededor de diez años, en 1977 y 1987-88 se llevaron a efecto varios ejercicios evaluativos del desarrollo de la demografía y actividades relacionadas en el país. En estas notas se hace un resumen apretado de los planteamientos y conclusiones de dichos exámenes y una revisión rápida, de ningún modo una evaluación formal, de las tendencias de este campo de acción desde 1988.

Desde finales de los años sesenta hasta 1977

Los esfuerzos iniciales dirigidos a examinar la evolución de la demografía en el país tuvieron lugar en ocasión de realizarse el Primer Encuentro Nacional de Sociología y Ciencias Sociales, en marzo de 1977, y el Encuentro Nacional sobre la Investigación Demográfica en la República Dominicana, en julio del mismo año, ambos organizados por el Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales¹. En el primero de estos eventos Manuel Ortega presentó la ponencia *Estudios de población en la República Dominicana: realizaciones y prioridades*

1 Los diferentes trabajos presentados a estos encuentros fueron recogidos en las siguientes publicaciones del Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales:

Las ciencias sociales en la República Dominicana: una evaluación, Santo Domingo, 1977.

La investigación demográfica en la República Dominicana: una evaluación, Santo Domingo, 1977.

30 AÑOS DESPUÉS: LA DEMOGRAFÍA

y en el segundo Francisco de Moya y José Miguel Guzmán desarrollaron el tema *Evolución y situación actual de la demografía en la República Dominicana*, mientras que otros demógrafos y estudiosos de la población examinaron los problemas específicos de la investigación en distintas áreas de la demografía.

En los planteamientos y conclusiones principales de los trabajos antes indicados se ponía de manifiesto, entre otros aspectos:

- 1) El papel de la influencia externa en el auge de la demografía a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, tanto en República Dominicana como en otros países latinoamericanos. Concretamente, se hacía referencia a las preocupaciones que provocaba en Estados Unidos y otros países desarrollados el rápido crecimiento demográfico en las distintas regiones del denominado Tercer Mundo, lo que llevó a aquellos países a inducir y financiar la implementación en éstas de programas para la reducción y regulación de la fecundidad, así como la realización de estudios básicos y proyecciones sobre las tendencias demográficas y el alcance e impacto de los programas de planificación familiar.
- 2) El impacto positivo para el desarrollo de la investigación y el análisis en población que tuvo el inicio, durante el período antes señalado, de la formación regular en el exterior de especialistas dominicanos en demografía; otros aportes en este sentido fueron la realización en 1973 del primer curso nacional intensivo de demografía, organizado por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) con el apoyo del CELADE, y la inclusión de varios niveles de esta disciplina en la carrera de Técnico Estadístico de la misma universidad, creada en 1972.
- 3) Las limitaciones en la calidad de los datos censales y los retrasos considerables en su procesamiento y publicación; las serias deficiencias en cobertura y calidad de las estadísticas vitales, y los grandes vacíos de conocimiento en muchas áreas de interés en el campo de población, determinado esto último por el énfasis puesto en la realización de encuestas y estudios derivados referentes al comportamiento reproductivo, mientras se descuidaba la investigación en áreas tan importantes como la mortalidad y morbilidad, las migraciones internas e internacionales y las relaciones

ESTUDIOS SOCIALES 125-126

entre la población y el desarrollo.

- 4) Por otro lado, en el orden conceptual Manuel Ortega hacía énfasis en el carácter interdisciplinario de los estudios de población, señalando que sin la colaboración que prestan a éstos los enfoques y metodologías de otras disciplinas científicas, y en especial las ciencias sociales, "... *no sería posible investigar, entender y afrontar adecuadamente los problemas poblacionales a cualquier nivel que éstos se consideren: mundial, regional, nacional o local*" (ORTEGA, M., o.c.).

Por último, las perspectivas de la demografía en el país según se vislumbraban al momento de estas primeras revisiones tenían un tono más bien optimista, según se muestra en la ponencia de Francisco de Moya y José Miguel Guzmán: "*La época de los setenta representa el inicio vigoroso de lo que puede ser el desarrollo sostenido de esta ciencia. La investigación y la enseñanza se fortalecen...*". No obstante, el trabajo citado concluía con las siguientes frases anticipatorias: "*El desarrollo de la Demografía en los años venideros dependerá fundamentalmente del desarrollo de la planificación. Si no se da a esta última el papel que le corresponde, las necesidades de Estadísticas Demográficas no se hacen sentidas y la Demografía se estanca.*" (DE MOYA, F. y GUZMÁN, J. M., o.c.).

De 1977 a 1988

Una década después de los encuentros auspiciados por el Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales se llevaron a efecto dos evaluaciones —de carácter más formal y exhaustivo que las ponencias reseñadas previamente— del desarrollo de la demografía; la primera de ellas, realizada en 1987 por el autor de estas líneas, formó parte de un conjunto de trabajos similares para varias de las ciencias sociales, patrocinados por la oficina de la Fundación Friedrich Ebert en el país². La segunda evaluación, efectuada en 1988, fue financiada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para su presentación y discusión en el Seminario *República Dominicana*

2 Véase: RAMÍREZ, Nelson (con la colaboración de DUVAL, Marisela). *La demografía en la República Dominicana: una evaluación*, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo, abril de 1977, mimeo.

30 AÑOS DESPUÉS: LA DEMOGRAFÍA

2000: *fenómeno poblacional* y estuvo a cargo de un equipo de trabajo del Instituto de Estudios de Población y Desarrollo (IEPD), de PROFAMILIA, coordinado por el suscrito e integrado también por Carmen Julia Gómez, Marina Ariza y Maritza Molina³.

En el trabajo realizado para la Fundación Ebert, que comprendió tanto un examen de los avances en materia de investigación y producción de informaciones como la elaboración de una bibliografía bastante amplia en materia de población (unos 300 títulos), así como una encuesta al personal con algún tipo de especialización en demografía, se recalca desde el principio que *"... del mismo modo en que los fenómenos demográficos no se producen en forma aislada del contexto social global, la demografía sólo puede crecer y enriquecerse como quehacer científico y profesional en la medida de su interrelación y complementación con otras disciplinas afines"*.

El referido estudio estableció que si bien en los años transcurridos desde 1977 se habían producido avances significativos en algunas áreas o aspectos, en otros persistían importantes problemas, obstáculos y limitaciones. De este modo, aunque se habían incrementado notablemente los estudios documentales, monografías, artículos y otros trabajos sobre los diversos temas de población, producto no sólo del esfuerzo de los demógrafos sino también de profesionales de la sociología, la historia, la economía y otras ciencias, las fuentes tradicionales de información y en particular los censos y registros continuos en este campo seguían siendo afectados por deficiencias de mayor o menor gravedad según el tipo de fuente, principalmente en cuanto a cobertura y calidad de los datos recogidos y a la oportunidad del procesamiento y publicación de los mismos.

Asimismo, a pesar de que se verificaba un número creciente de encuestas demográficas y socioeconómicas —que llenaban al menos parcialmente los vacíos de información dejados por los censos y registros— éstas mantenían una marcada concentración en determi-

3 Ver: RAMÍREZ, N., GÓMEZ, C.J., ARIZA, M. y MOLINA, M., *Inventario de las actividades sociodemográficas en República Dominicana, 1976-1988*, Instituto de Estudios de Población y Desarrollo, PROFAMILIA/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Santo Domingo, noviembre de 1988, mimeo.

ESTUDIOS SOCIALES 125-126

nadas áreas en detrimento de otras de igual o mayor importancia para el desarrollo nacional; además, dichos estudios no correspondían en su mayor parte a un programa sistemático de investigaciones, presentando por tanto problemas de comparabilidad en aspectos tales como el diseño de las muestras, la población objeto de estudio y los métodos, conceptos y criterios de investigación y medición utilizados.

En lo tocante a los recursos humanos, se destacaba que el número de dominicanos/as con algún tipo de especialización en demografía había aumentado, desde apenas tres o cuatro a finales de la década de los sesenta, a 65 en 1987. De éstos, 15 habían realizado el Curso Nacional Intensivo de Demografía organizado por la UASD y el CELADE en 1973, otros 20 hicieron el segundo curso de esta índole llevado a cabo por las indicadas instituciones en 1984, en tanto que 14 personas habían aprobado el Curso Regional Intensivo del CELADE, en San José de Costa Rica, en las décadas de los setenta y los ochenta. Las restantes 16 personas tenían estudios más avanzados en este campo, entre ellas siete con nivel de maestría y una de doctorado.

Sin embargo, en un total de 46 de dichos profesionales entrevistados durante la evaluación de 1987, se encontró que algo más de la tercera parte no trabajaba en instituciones públicas o privadas ligadas a las actividades en población y que la mayoría recibía una remuneración muy baja; consecuentemente, 38 de las 46 personas consideraban como "mala" o "muy mala" la situación del mercado de trabajo en su campo de conocimiento.

Al resumir las causas de la situación de la demografía en el país la evaluación de 1987 resaltaba, como lo hicieron antes algunos de los análisis presentados en los encuentros de 1977, el alto grado de dependencia de las instituciones, la investigación y la formación de recursos humanos en el campo de población, de *"concepciones, programas y recursos económicos provenientes del exterior"*, señalándose a seguidas: *"Esta situación, que evidentemente condiciona la temática y el alcance de una parte de las investigaciones, es el resultado de la inexistencia en nuestro país de políticas globales de po-*

30 AÑOS DESPUÉS: LA DEMOGRAFÍA

blación y desarrollo que definan metas, programas y acciones concretas para la superación efectiva de las críticas condiciones de vida de la mayoría de sus habitantes" (RAMÍREZ, N., o.c.).

Por otra parte, la evaluación patrocinada por el FNUAP en 1988, denominada *Inventario de las actividades sociodemográficas en República Dominicana, 1978-1988*, constituyó un recuento bastante exhaustivo de lo realizado en este período en seis áreas o categorías consideradas como "elementos o fases del proceso de producción y utilización del conocimiento sociodemográfico": 1) fuentes básicas de información; 2) programas y acuerdos institucionales; 3) capacitación y utilización de personal; 4) estudios documentales; 5) actividades de diseminación y debate; y 6) uso de la información en la planificación del desarrollo. Asimismo, el trabajo examinó someramente los marcos de referencia de dichas áreas de acción: la realidad demográfica y social y el contexto político-institucional.

Entre los aspectos relevantes recogidos en el *Inventario...* de 1988 y que no fueron tratados en la evaluación de 1987 cabe mencionar los siguientes:

1) En el período 1978-1988 se concretaron importantes iniciativas en materia de programas, proyectos y acuerdos de trabajo, abarcando casi toda la gama posible de actividades en el campo de la demografía; dichas iniciativas fueron: a) la Unidad de Estudios Demográficos, en CONAPOFA; b) el Proyecto de Educación en Población, de la SEEBAC; c) la División de Migraciones Laborales y el Grupo Interinstitucional sobre Migraciones Laborales, organizados por la Secretaría de Estado de Trabajo; e) el Instituto de Estudios de Población y Desarrollo, de PROFAMILIA; f) el Centro de Documentación en Población, de PROFAMILIA, g) la Comisión de Población, Familia y Desarrollo de la Cámara de Diputados; h) el Acuerdo Interinstitucional para las Proyecciones de Población, entre la ONE y otras seis instituciones nacionales; i) el Comité Asesor en Investigaciones y Políticas de Población (CAIPP), organizado por CONAPOFA; j) la Unidad de Población y Empleo de ONAPLAN, y k) el Centro Nacional de Investigaciones en Salud Materno-Infantil (CENISMI), adscrito a la SESPAS.

ESTUDIOS SOCIALES 125-126

Respecto de estos proyectos, sin embargo, se indicaba en el documento que nos ocupa que *"...han tenido distinto grado de éxito en su desarrollo: mientras algunos han logrado cumplir con las actividades programadas... otros han sido descontinuados o se mantienen en un estado de semi-inactividad, pasando por aquellos que han sufrido alzas y bajas en su operación o han tenido un avance lento desde su puesta en marcha"*.

En otro orden, la evaluación de 1988 constató que: *"En notoria desproporción con el elevado número de estudios de terreno y documentales sobre las características y tendencias de la población y de sus condiciones de vida, como también de las actividades de diseminación y concientización llevadas a cabo (de 1978 a 1988), la utilización de todo este conocimiento en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo ha sido mínima"*.

La determinación anterior se basó en una tipología diseñada al efecto —algunas de cuyas limitaciones fueron advertidas en el trabajo— aplicada a los documentos contentivos de 22 planes formulados por ONAPLAN u otras dependencias del Estado, *"... encontrándose que en casi todos los casos dicho uso puede ser calificado de elemental, no superando la fase del diagnóstico de los problemas"*. Sobre esta situación se señalaba también que: *"En general, los datos sociodemográficos son considerados como exógenos en los planes oficiales ya que éstos no toman en cuenta de un modo explícito la interrelación entre los procesos sociales, económicos y demográficos"*.

En relación con lo indicado en los dos párrafos precedentes, se insistía en la evaluación en los efectos del entorno político-institucional, en especial de la concepción del desarrollo vigente en el país, sobre el quehacer sociodemográfico. Más concretamente, se planteaba que: *"En general, en los más altos niveles de decisión públicos y privados ha primado una visión inmediatista y parcial del desarrollo ... y las urgencias y compromisos de cada período gubernamental impiden el establecimiento y cumplimiento de objetivos y metas, a alcanzar en plazos más largos, de verdadera significación para el bienestar de toda la población"*. De aquí, se concluía, se habrían derivado a su vez los obstáculos confrontados desde sus inicios por el

30 AÑOS DESPUÉS: LA DEMOGRAFÍA

sistema nacional de planificación para el desempeño cabal de sus funciones, la excesiva atención prestada a las variables económicas en comparación con la dispensada a los aspectos sociales, y el escaso apoyo gubernamental a la investigación y producción de información en el campo de población y desarrollo.

Como síntesis del balance y las perspectivas en el área que nos ocupa derivados de los exámenes de 1987 y 1988, cabe anotar que si bien se reconocía *"una rápida y, en general, favorable evolución de la demografía en la República Dominicana (en las dos décadas precedentes)"*, se hacía constar que *"... hay muchas razones para no estar satisfechos con lo logrado hasta ahora"*, advirtiéndose acerca de los importantes problemas y obstáculos que todavía debían ser superados para alcanzar *"su desarrollo y su significación social plenos"*.

Desde 1988 hasta la fecha

En el período de algo más de una década transcurrido desde 1987-88, el desarrollo de la demografía en el país ha seguido un curso muy apartado de lo ideal o deseable: aunque se ha continuado avanzando en unas pocas áreas, persisten en la actualidad la mayor parte de los obstáculos y limitaciones confrontados por esta disciplina en períodos anteriores y, lo que es peor, en algunos de los aspectos fundamentales se ha retrocedido a etapas o situaciones que se estimaban superadas.

En lo referente al sistema básico de producción de información se mantienen, por un lado, los problemas que han afectado desde hace largas décadas a las estadísticas vitales, principalmente los altos niveles de subregistro de las defunciones y los nacimientos y de registro tardío de éstos, la mala calidad de las informaciones referentes a las causas de muerte, y la falta de organización y control del proceso de tramitación de los certificados de defunción.

Debe hacerse constar, sin embargo, que en los últimos años se ha venido implementando un mecanismo de registro y reporte de los nacidos vivos ocurridos en los establecimientos de salud tanto públicos como privados, que promete subsanar en gran medida las defi-

ESTUDIOS SOCIALES 125-126

ciencias del sistema tradicional en este renglón.

Por otra parte, el censo nacional de población realizado en septiembre de 1993, que se ha tratado de presentar a la opinión pública como *"el mejor censo realizado en el país"*, es en realidad uno de los que mayores problemas de calidad y confiabilidad ha tenido, según lo evidencia el examen de sus resultados para un conjunto de aspectos básicos de la población. En una relación rápida de algunos de dichos problemas podemos citar:

- a) La subestimación de la población urbana (sobreestimación en el caso de la rural) en más de 300 mil personas, debido a una clasificación incorrecta de sectores o barrios en el Distrito Nacional, o, en otras palabras, de no tomar en cuenta el crecimiento horizontal de la ciudad de Santo Domingo registrado durante un período de doce años años, entre 1981 y 1993.
- b) El aumento inexplicable, y ciertamente no explicado hasta ahora por los funcionarios de la ONE, de algo más de doscientas mil personas en la población total del país, verificado entre las cifras preliminares del censo —publicadas por esa institución quince meses después del censo, en diciembre de 1994—: 7 millones 89 mil personas, y las cifras definitivas dadas a conocer en julio de 1997: 7 millones 293 mil; más extraño aún, esa variación afectó en mucho mayor medida al total de mujeres, que se incrementó en cerca de 191 mil personas, mientras el de los hombres aumentaba en sólo 13 mil. Como resultado, los datos definitivos (3 millones 551 mil hombres y 3 millones 743 mil mujeres en números redondos) muestran una fuerte alteración en el relativo equilibrio de la población por sexo que se había observado en todos los censos previos e incluso en las cifras preliminares de 1993.
- c) Las bajas proporciones de mujeres económicamente activas resultantes de los datos censales, en contraste con el hecho constatado por diversos estudios de una participación femenina creciente en la fuerza de trabajo, durante las últimas décadas. De este modo, la tasa de actividad económica de las mujeres de diez años y más, que había pasado de 25.1 a 28.0 por ciento entre los

30 AÑOS DESPUÉS: LA DEMOGRAFÍA

censos de 1970 y 1981, cayó a 22.6% en el de 1993. Llama la atención también el reducido número de mujeres desocupadas arrojado por este último censo: 74,418 mujeres en todo el país (la cifra correspondiente a los hombres fue de 458,091).

- d) Las altas proporciones de personas dentro de la PEA para las que el censo no pudo establecer la rama de actividad, la ocupación y la categoría de ocupación: 30.3, 26.2 y 17.6 por ciento respectivamente. Estas cifras, que reflejan el deficiente adiestramiento del personal empadronador, están entre las de mayor magnitud en toda nuestra historia censal. En los censos de 1970 y 1981, por ejemplo, el porcentaje de la PEA con rama de actividad ignorada fue de 19.5 y 23.6% respectivamente, y con ocupación ignorada alcanzó a 14.4 y 26.6%.

Adicionalmente, y aparte de los problemas en los materiales cartográficos señalados en diversas oportunidades, pueden mencionarse otros ejemplos de manejo inadecuado o descuidado del proceso censal, como es el siguiente: la serie de publicaciones en que la ONE presentó tablas detalladas del censo por regiones, subregiones y provincias, así como para la ciudad de Santo Domingo y la provincia de Santiago, está incompleta. En efecto, no figuran en dichas publicaciones los datos de las cinco provincias de la subregión Yuma, las otras cuatro provincias que junto con Santiago conforman el Cibao Central, y la provincia Duarte del Cibao Oriental; por igual, no aparecieron en este formato los datos de la zona rural del Distrito Nacional.

En lo que concierne a las encuestas por muestreo en el campo sociodemográfico, tampoco ha cambiado en forma significativa la situación general prevaleciente en periodos anteriores: investigaciones realizadas de modo ocasional o esporádico, con financiamiento proveniente en su mayor parte de organismos internacionales, centradas en unas pocas áreas temáticas, con limitaciones en materia de representatividad para áreas geográficas intermedias y menores y estratos sociales, y registrándose además diferencias importantes en los métodos y criterios de investigación utilizados en encuestas distintas dentro de una misma área de estudio.

ESTUDIOS SOCIALES 125-126

En el lado positivo, las encuestas demográficas y de salud (ENDESAS) de 1991 y 1996 han continuado —como ocurrió antes con la encuesta de 1986 y otras investigaciones de esta índole— proporcionando estimaciones aceptables, al menos para grandes zonas o regiones, de las tendencias y diferenciales de la fecundidad y la mortalidad y diversos indicadores de salud reproductiva e infantil; asimismo, los cuestionarios de hogar de estas encuestas, en especial en la ENDESA-91, han sido aprovechados para estudiar aspectos básicos de la fuerza de trabajo, las migraciones internas, la emigración al exterior, la educación, la situación habitacional y otros temas de interés.

Lo fundamental, no obstante, es que al finalizar el siglo veinte la República Dominicana se mantiene como uno de los escasos países de la región latinoamericana que no dispone de un programa de encuestas de hogares realizadas al menos una vez al año, concebido y diseñado para atender de manera sistemática las necesidades de información confiable y objetiva sobre las tendencias en las condiciones de vida y trabajo de la población y los diversos comportamientos sociodemográficos asociados a las mismas. Un programa de esta naturaleza jugaría un rol muy importante proporcionando elementos indispensables para: a) la formulación y ejecución de políticas, planes y programas de desarrollo adecuados, así como la evaluación de su impacto, y b) el monitoreo oportuno de los avances o retrocesos registrados en el tiempo en cuanto a las metas de desarrollo social y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Lamentablemente, debe señalarse que el programa de encuestas realizado con intervalos anuales y subanuales por el Banco Central, para el estudio de las tendencias y características de la fuerza de trabajo —programa que por demás no corresponde ejecutar a esta institución— no reúne todas las condiciones requeridas de objetividad y confiabilidad en sus resultados. Esto se debe al uso de criterios, conceptos y procedimientos de medición que evidentemente no toman en cuenta la realidad del mercado de trabajo nacional, en cuanto a las serias dificultades que confrontan amplios segmentos de población para insertarse en las actividades económicas, especialmente en el caso de las mujeres. La aplicación de los enfoques y métodos

30 AÑOS DESPUÉS: LA DEMOGRAFÍA

aludidos se traduce, sistemáticamente, en la obtención de tasas de actividad económica y desempleo artificialmente bajas.

La investigación, el análisis y la difusión de conocimientos en el campo de población se han mantenido vivos gracias sobre todo a los esfuerzos —y a veces sacrificios— de unos pocos centros privados e instituciones públicas; estas actividades, sin embargo, con frecuencia se llevan a cabo de manera precaria, con importantes restricciones de tipo económico y sin el suficiente respaldo público, privado o internacional para extender su alcance temático y profundidad y desarrollar todo su potencial de contribución al avance de nuestra sociedad.

Entre los aportes a que se alude realizados durante la última década figuran:

- a) Los estudios clínicos y de terreno del CENISMI en materia de morbimortalidad materna e infantil, nutrición y otros aspectos relacionados;
- b) Los estudios del IEPD en las áreas de salud, mortalidad general y materna, jóvenes, madres adolescentes, etc., así como su revista anual *Población y Desarrollo*, con artículos sobre temas diversos en este campo;
- c) Las investigaciones del Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) en materia de salud, condición de la mujer, crecimiento urbano, población y desarrollo, y otros aspectos sociales, su boletín periódico *Población y Sociedad* y sus artículos de prensa;
- d) Los estudios e informes elaborados en ONAPLAN o con el patrocinio de esta institución y diversos organismos de las Naciones Unidas y otras agencias de cooperación, sobre situación y tendencias de la población, programas de población, pobreza, desarrollo social, situación de la mujer y la infancia, medio ambiente, migraciones y otros temas relacionados;
- e) Los trabajos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la PUCMM, en las áreas de desarrollo urbano y rural, medio ambiente, pobreza, sistemas de información sociodemográfica y otras;

ESTUDIOS SOCIALES 125-126

- f) Los análisis sobre la situación de salud en el país efectuados en los últimos años por la SESPAS y la OPS;
- g) Y la *Revista Dominicana de Población*, del Programa de Postgrado en Población y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UASD, de la que acaba de editarse su segundo número.

En adición a las limitaciones que afectan a la investigación socio-demográfica en general, indicadas más arriba, cabe insistir en que en la mayor parte de los casos los estudios y análisis realizados no han sido debidamente (a menudo ni siquiera mínimamente) tomados en cuenta en la toma de decisiones de los sectores público y privado en materia de desarrollo económico y social.

Pasando brevemente al tema de la formación y utilización de recursos humanos en demografía, podría considerarse que en esta área el balance desde finales de los años ochenta es ligeramente positivo. En materia de formación, aunque el último curso nacional intensivo de demografía tuvo lugar en 1984, y la matrícula de la carrera de estadística de la UASD es ahora una pequeña fracción de la existente hace una o dos décadas, se han seguido aprovechando las oportunidades de formación en población ofrecidas en el exterior.

Desde 1988 alrededor de dos dominicanos por año, en promedio, han egresado bien sea del curso intensivo de tres meses en demografía o del postgrado de un año en población y desarrollo, impartidos por o con los auspicios del CELADE en Santiago de Chile, o, en menor medida, de estudios al nivel de maestría o doctorado en demografía ofrecidos en Brasil y México.

En el plano interno hay que destacar los esfuerzos pioneros realizados en el último quinquenio por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UASD, con apoyo financiero del FNUAP, para implementar y mantener el Programa de Postgrado en Población y Desarrollo. La primera promoción de este postgrado fue completada por cuatro personas, esperándose que de la segunda promoción, integrada por 14 dominicanos y 4 haitianos, egresen próximamente 10 a 12 profesionales. Dentro de pocos meses se espera ampliar el alcan-

ce de estos esfuerzos, llevando el postgrado al nivel de maestría, con el apoyo de la sede local de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En contraposición a las tendencias antes descritas debe destacarse que los datos disponibles, no exhaustivos, indican que entre 1987 y el presente se ha producido una disminución en el conjunto del personal con estudios en demografía que trabaja en las principales instituciones públicas y privadas en el campo de población y desarrollo; asimismo, una proporción relativamente alta de los egresados en el período, no logra insertarse plenamente en actividades relacionadas con la investigación, la docencia, la diseminación o la utilización de conocimientos en esta área.

Los factores que explican las dificultades, limitaciones y deficiencias en que se desenvuelve la demografía en el país —situaciones que por momentos alcanzan ribetes tragicómicos o surrealistas— han sido en su mayor parte señalados en acápites previos y se resumen en: a) prevalencia en las instancias de decisión públicas y privadas de concepciones o “estilos” de desarrollo que no otorgan realmente prioridad a la superación de los grandes problemas y necesidades sociales de la nación; b) inexistencia, por tanto, de un proceso integral de planificación económica y social que aborde de manera decidida y efectiva la solución de dichos problemas; y c) subsiguientemente, desatención e indiferencia, en importantes esferas de acción del sector público, respecto de las fallas, carencias y requerimientos en materia de producción básica de estadísticas e investigación en población y desarrollo social.

A lo anterior se puede agregar la visión estrecha y tradicional del campo de población, predominante no sólo en el sector oficial sino también en esferas privadas e internacionales, que lo circunscribe sobre todo al área de planificación familiar y más modernamente de salud reproductiva, con la natural concesión al tema de la mortalidad y morbilidad generales, incluyéndose en ocasiones el de la situación de la mujer y otros grupos “especiales” de población, y extendiendo su alcance, por último (aunque normalmente sólo como simples menciones que no trascienden las páginas de declaraciones, infor-

ESTUDIOS SOCIALES 125-126

mes y "programas de acción") a los fenómenos migratorios internos e internacionales.

Cabe resaltar que la concepción antes indicada, unida a los determinantes estructurales citados precedentemente, tiene consecuencias realmente graves que van, desde confusiones, temores e indefiniciones en los responsables de instituciones claves de la administración pública —respecto de su involucramiento o apoyo a las acciones en el campo de población y desarrollo— hasta el abandono o incumplimiento de responsabilidades institucionales, estancamientos y retrocesos en lo referente a acuerdos, proyectos e iniciativas en esta área, y en síntesis, la existencia de un verdadero círculo vicioso, un permanente recomenzar, del cual parece imposible salir.

Ejemplos ilustrativos de lo que se acaba de afirmar hay en abundancia en nuestro país, pero lo que se expone a seguidas resume en gran parte la situación: 30 años después de la creación del CONAPO-FA con la atribución de "*autoridad máxima en materia de política poblacional*", periodo en que se dedicó básicamente a la administración del programa nacional de planificación familiar, este organismo se plantea —forzado por las circunstancias— redefinir su misión y sus funciones e impulsar la formulación y ejecución de una política nacional de población y desarrollo, con la colaboración de ONAPLAN. Entre tanto esta institución, después de más de una década de esfuerzos en dicha línea apoyados por distintos organismos internacionales y nacionales (cuyas recomendaciones y sugerencias sobre aspectos institucionales y programáticos, adoptadas por consenso a través de comités ad hoc, no han sido atendidas), aún no se decide a asumir el rol preponderante que le corresponde al respecto y que sólo ella puede ejercer cabalmente y con efectividad.

En un contexto como el descrito en los párrafos precedentes no debe sorprender entonces:

- Que en un país de fuertes desplazamientos internos y redistribución espacial de la población durante la mayor parte del presente siglo, no se hayan formulado e implementado políticas explíci-

30 AÑOS DESPUÉS: LA DEMOGRAFÍA

tas y coherentes para la regulación de estas corrientes, y que la única encuesta de migración a Santo Domingo y Santiago se haya efectuado hace 23 años, en 1978, siendo inexistentes los estudios de terreno más abarcadores en términos de áreas y localidades.

- Que hasta los últimos dos o tres años no se haya comenzado a ejecutar un programa de trabajo para tratar de definir y poner en práctica políticas de asentamientos humanos y desarrollo urbano, y que en realidad se haya hecho muy poco hasta el presente para reducir los grandes desequilibrios socioeconómicos entre ciudades pequeñas, medianas y de mayor tamaño —puestos de manifiesto, por ejemplo, en las cifras de 75% de población pobre en las ciudades pequeñas contra alrededor del 40% en las más grandes— y que se traducen en altos índices de concentración urbana de la población. Tampoco, como es natural, se han efectuado investigaciones exhaustivas sobre estas diferencias socioeconómicas y los factores que las determinan.
- Que, del mismo modo, no haya habido mayores preocupaciones por lograr un efectivo proceso de desarrollo rural, que asegure medios de producción sostenibles e ingresos adecuados a la mayoría de la población de esta zona —donde todavía viven más de tres millones de dominicanos/as, en más del 80% pobres— así como servicios sociales básicos, considerando dentro de dicho proceso el diseño y ejecución de programas y acciones que aborden el problema de la dispersión de la población rural en más de ocho mil parajes, la mayor parte de éstos con menos de 500 habitantes. Dentro de este tema no sorprende tampoco la escasez de estudios sobre las condiciones de vida y trabajo de la población rural y campesina —algunas investigaciones del CEUR se cuentan entre las honrosas excepciones— ni que pasen 18 años sin que se realice un censo nacional agropecuario.
- Que a pesar de las masivas migraciones internacionales que afectan al país no existan políticas definidas para un tratamiento racional y eficaz de estos fenómenos, ni un programa regular de investigaciones que sirva de fundamento a las políticas y planes,

suministrando, por un lado, información sobre la magnitud, composición, distribución espacial e inserción e impacto económico, sociocultural, demográfico y ambiental de la inmigración haitiana y de otros países, lo mismo que acerca de sus determinantes y, por otra parte, en relación con los aspectos pertinentes de la emigración de dominicanos y la migración de retorno.

- Por último, para no hacer más extensa esta relación, no debería sorprender que tampoco se hayan realizado esfuerzos por elaborar y aplicar políticas de empleo y remuneración del trabajo comprensivas y de impacto duradero —lo que implicaría hacer un énfasis mucho mayor en el desarrollo de la industria nativa y del sector agropecuario, dentro de un marco más amplio de desarrollo rural y urbano— tomando en cuenta para dichos fines la magnitud real del desempleo y el subempleo en el país y el incremento anual de la fuerza de trabajo, al igual que su distribución territorial y otras características sociodemográficas. Es claro que resulta más fácil reducir los niveles de desempleo y otros problemas sociales recurriendo a cifras que distorsionan la realidad y que en ocasiones no son más que pura ficción.

Concluyendo, en un contexto como el que nos caracteriza seguirán siendo letra muerta las numerosas recomendaciones y sugerencias de conferencias internacionales, seminarios nacionales, comités interinstitucionales, cursos, talleres y estudios diversos, respecto de la necesidad de un enfoque y tratamiento integrado de los problemas del desarrollo, en los ámbitos económico, social, ambiental y demográfico. Bajo estas circunstancias sólo cabe esperar una continuación del estancamiento, e incluso un mayor declive, del alcance y significación de la demografía y otras disciplinas sociales.