

Capítulo 5

¿Cómo influyen sobre la migración las políticas sectoriales en República Dominicana?

Las políticas sectoriales en áreas clave para el desarrollo, como el mercado laboral, la agricultura, la educación, la inversión y los servicios financieros, y la protección social y la salud, pueden influir sobre las decisiones migratorias, y aumentar –o reducir– los impactos positivos de la migración sobre el desarrollo. Las encuestas de hogares y a la comunidad del proyecto IPPMD incluyeron un amplio abanico de programas de políticas en cinco sectores clave, con el fin de identificar nexos claros entre las políticas sectoriales y la migración. Este capítulo presenta un análisis sobre la forma en que los programas de políticas en estos sectores en República Dominicana influyen sobre la decisión de las personas de emigrar, inmigrar o enviar remesas.

Las políticas del país de origen influyen inevitablemente sobre la migración. La mayoría de los países disponen de un conjunto de políticas directamente orientadas hacia la cuestión migratoria, como por ejemplo todas aquellas destinadas a controlar quién puede entrar en el territorio y bajo qué condiciones, y aquellas que facilitan el envío y la recepción de remesas. Sin embargo, otras políticas que no están orientadas de forma específica hacia la migración también pueden influir sobre ella. El proyecto IPPMD en República Dominicana se centra en una serie de políticas en sectores considerados clave para el desarrollo: el mercado laboral, la agricultura, la educación, la inversión y los servicios financieros, y la protección social y la salud.

El Capítulo 4 mostró que los impactos de diferentes dimensiones de la migración sobre estos cinco sectores varían. El contexto político de cada uno de estos sectores influye a su vez sobre los resultados en materia de migración, tales como la decisión de emigrar y de retornar, el envío y uso de las remesas, y la integración de los inmigrantes. Hasta la fecha, el impacto de las políticas sectoriales sobre la migración no ha sido suficientemente estudiado. El objetivo de este capítulo es el de desentrañar el vínculo entre las políticas sectoriales y la migración en República Dominicana, explorando un amplio conjunto de programas de políticas en cinco sectores (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. **Políticas sectoriales y programas que abarca el proyecto IPPMD**

Sectores	Políticas / programa
Mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> ● Agencias públicas de empleo ● Programas de formación profesional o técnica ● Programas públicos de empleo
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> ● Programas de ayudas y subvenciones ● Programas de formación agraria ● Programas de seguros ● Titulación de tierras
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ● Programas de transferencias en especie ● Programas de transferencias monetarias ● Otros tipos de programas educativos
Inversión y servicios financieros	<ul style="list-style-type: none"> ● Políticas relacionadas con inversiones empresariales ● Políticas relacionadas con la inclusión y la educación financiera
Protección social y salud	<ul style="list-style-type: none"> ● Políticas relacionadas con la protección social y la salud ● Políticas relacionadas con los contratos laborales

La estructura de este capítulo es acorde con los cinco sectores objeto de estudio. En primer lugar se analiza la forma en que las políticas del mercado laboral influyen sobre los resultados en materia de migración, seguido de las políticas que rigen las actividades agrícolas, la educación, la inversión y los servicios financieros, y la protección social y la salud.

Las políticas del mercado laboral y la migración

Al tiempo que la migración afecta al mercado laboral a través de diversas vías (Capítulo 4), las políticas laborales aplicadas en República Dominicana pueden influir en las decisiones migratorias de los hogares y la integración de los inmigrantes. Los datos del proyecto IPPMD confirman que la búsqueda de empleo es uno de los principales motores de la emigración desde República Dominicana. Alrededor del 50% de los actuales emigrantes declararon haber abandonado el país para aceptar o buscar un empleo en el extranjero (Capítulo 3). En este sentido, las políticas orientadas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral nacional pueden reducir los incentivos para migrar. Asimismo, la articulación de políticas laborales inclusivas puede suponer un apoyo adicional a la integración de los trabajadores inmigrantes.

El estudio IPPMD se centra en políticas cuyo objetivo es la mejora de la eficiencia del mercado laboral a través de las agencias públicas de empleo, la mejora de las competencias de los trabajadores a través de programas de formación profesional o técnica, y la expansión de la demanda de mano de obra mediante el aumento de los programas públicos de empleo. El estudio analiza en qué medida estas políticas están presentes en República Dominicana, así como la posibilidad de que influyan sobre la migración.

La tarea de las agencias públicas de empleo apenas influye en la migración

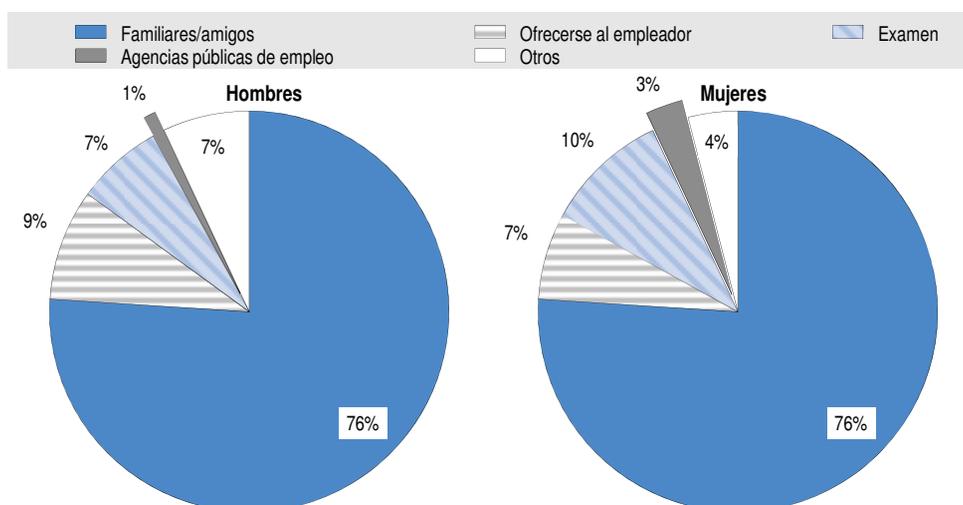
La Estrategia de Desarrollo Nacional 2010-2030 subraya la importancia del mercado laboral y de la creación de empleo, en particular en su Objetivo 3.4, centrado en la creación de empleo digno y suficiente (MEPyD, 2009). Las acciones concretas recogidas en este objetivo incluyen el fortalecimiento de los sistemas de evaluación y acreditación de los programas de formación profesional y técnica, así como el fomento de las iniciativas de creación empresarial, especialmente entre los jóvenes y las mujeres. El Servicio Nacional de Empleo (SENAE), dependiente del Ministerio de Trabajo, es el responsable de conectar la demanda y la oferta de trabajo a través de varios servicios, tales como las ferias de empleo y una base de datos de empleo en línea que empareja las necesidades de los empleadores con las personas que buscan trabajo.

Las agencias públicas de empleo, tales como el SENAE, pueden tener un impacto indirecto sobre las decisiones migratorias de los hogares. Si las personas pudieran encontrar trabajo en el mercado laboral nacional a través

de estas agencias, es posible que decidieran quedarse en lugar de emigrar para buscar empleo en el extranjero. Sin embargo, en la muestra del proyecto IPPMD solo alrededor del 2% de los dominicanos contratados en el sector público o privado consiguieron sus puestos de trabajo a través de las agencias públicas de empleo (1% en el caso de los hombres y 3% en el de las mujeres). La mayoría de las personas consiguieron sus empleos a través de amigos y familiares u ofreciéndose directamente a los empleadores (Gráfico 5.1). La suma de ambos métodos representaba el 84% de todos los adultos encuestados con trabajos remunerados en el sector público y privado. Una mayor proporción de mujeres que de hombres consiguieron sus empleos examinándose.

Gráfico 5.1. Las agencias públicas desempeñan un papel irrelevante en la búsqueda de empleo entre los dominicanos encuestados para el proyecto IPPMD

Métodos seguidos en la búsqueda del empleo actual en el sector público y privado



Fuente: Elaboración propia, según los datos del proyecto IPPMD.

Un patrón similar se observa en República Dominicana, aunque la diferencia es marginal y no resulta estadísticamente significativa. De todos aquellos que encontraron su trabajo a través de una agencia pública de empleo, el 14% tenía planes para emigrar, en comparación con 15% de aquellos que no lo encontraron a través de una agencia de empleo. Es probable que esto se explique en parte por el reducido número de los beneficiarios de los servicios de agencias de empleo incluidos en la muestra.

Según los resultados del estudio comparativo entre los diez países socios del proyecto IPPMD, en muchos países las personas beneficiarias de los servicios de las agencias de empleo tienen menos probabilidades de haber hecho planes para emigrar comparadas con las no beneficiarias (OCDE, 2017). Este patrón se explica en gran medida por las características individuales de los beneficiarios

de las agencias públicas de empleo, quienes tienden a tener un nivel educativo superior al de los no beneficiarios, así como una mayor probabilidad de ocupar puestos en el sector público, empleos considerados como puestos de trabajo seguros. Un patrón similar se observa en República Dominicana, aunque la diferencia es marginal y no resulta estadísticamente significativa: el 14% de quienes encontraron su trabajo a través de una agencia pública de empleo tenía planes para emigrar, comparado con el 15% de quienes no usaron dichas agencias. Es probable que ello se explique en parte por el reducido número de los beneficiarios de los servicios de agencias de empleo incluidos en la muestra.

El uso de los servicios de las agencias públicas de empleo es escaso entre los inmigrantes. Solo 2 de los 20 inmigrantes empleados incluidos en la muestra del proyecto IPPMD utilizó un servicio de la agencia pública de empleo para encontrar un trabajo. En su lugar, los inmigrantes tienden a buscar trabajo a través de su propia red de contactos, del contacto directo con los empleadores o a través de familiares y amigos. Y lo hacen en mayor medida que la población autóctona (90% frente al 84%). Las agencias públicas de empleo podrían ampliar su alcance para mejorar la integración de los inmigrantes en el mercado laboral formal.

Los programas de formación profesional o técnica tienden a estimular la emigración en República Dominicana

El gobierno ha puesto el acento sobre la importancia de mejorar la empleabilidad de la mano de obra a través de la mejora de la capacitación utilizando programas de formación profesional o técnica (END, 2012). El SENAE, dependiente del Ministerio de Trabajo, también ofrece formación y asesoramiento para la elaboración del currículum vitae y otras herramientas que mejoran las oportunidades de conseguir un empleo. Además, el Ministerio de Educación ofrece formación profesional o técnica durante los últimos dos años de educación secundaria con el fin de fomentar el empleo.

La encuesta IPPMD descubrió que el 11% de la mano de obra autóctona encuestada había participado en un programa de formación profesional o técnica en los cinco años previos a la encuesta. La proporción de inmigrantes que habían participado en dichos programas era del 2%, una cifra notablemente inferior.¹ Entre la población autóctona, una proporción sustancialmente mayor de mujeres que de hombres participó en programas de formación profesional o técnica: el 16% frente al 8%. Estos programas de formación son más habituales en las zonas urbanas (12%) que en las zonas rurales (6%). Los resultados de la encuesta IPPMD indican que los programas de formación más habituales son los de ordenadores/tecnología de la información (TI) (35%), seguidos de los de empresariales/emprendimiento (6%).

Los programas de formación profesional o técnica pueden influir en la migración de dos maneras distintas. Por una parte pueden ayudar a

los individuos a obtener mejores empleos en el mercado laboral nacional, reduciendo con ello la necesidad de emigrar, mientras que por la otra pueden también aumentar la empleabilidad en el extranjero de los potenciales migrantes. El estudio comparativo de los diez países socios del proyecto IPPMD muestra que en la mayoría de los países la proporción de personas con planes migratorios es mayor entre aquellos que habían participado en un programa de formación profesional o técnica que entre quienes no habían participado (OCDE, 2017). República Dominicana sigue este mismo patrón: solo el 13% de aquellos que no habían participado en programas de formación profesional o técnica tenía planes para emigrar, frente a una proporción mucho mayor (21%) entre quienes habían participado en dichos programas. Estos datos sugerirían que los individuos participan en programas de formación profesional o técnica con el objetivo de buscar un trabajo en el extranjero.

Este patrón se investiga en mayor profundidad utilizando un análisis de regresión (Recuadro 5.1).² Con este método se exploran los vínculos entre la participación en programas de formación profesional o técnica y los planes para emigrar, al tiempo que se controla por otros factores, como por ejemplo el desempleo. Los resultados (tal y como se muestran en el Cuadro 5.2) indican una relación positiva entre los programas de formación profesional o técnica y los planes para emigrar, especialmente en el caso de las mujeres y las zonas urbanas. Los resultados también apuntan a que la condición de desempleado empuja a las personas a emigrar. La presencia de un emigrante entre los miembros de la familia también predispone a trasladarse al extranjero.

Recuadro 5.1. **Los vínculos entre los programas de formación profesional o técnica y los planes para emigrar**

Para explorar la relación entre la participación en programas de formación profesional o técnica y el hecho de tener planes para emigrar, se utilizó el siguiente modelo probit:

$$\text{Prob}(\text{plan_mig}_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{voc_training}_i + \gamma_1 \text{controls}_i + \gamma_2 \text{controls}_{hh} + \delta_r + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde plan_mig_i representa la circunstancia de que el individuo i tenga un plan para emigrar en el futuro. Se trata de una variable binaria que toma el valor 1 si la persona planea abandonar el país; voc_training_i es la variable explicativa, construida como una variable binaria, que indica si el individuo ha participado en un programa de formación profesional o técnica en los cinco años previos a la encuesta; controls_i representa un conjunto de variables de control a nivel individual y controls_{hh} un conjunto de variables de control a nivel de hogar;^a δ_r indica efectos fijos a nivel regional y ε_i es el término de error aleatorio. El modelo se aplicó a varias submuestras diferentes: hombres, mujeres, zonas urbanas y rurales. Los coeficientes de las variables explicativas se muestran en el Cuadro 5.2.

Recuadro 5.1. **Los vínculos entre los programas de formación profesional o técnica y los planes para emigrar** (cont.)

Cuadro 5.2. **La participación en programas de formación profesional o técnica está positivamente relacionada con los planes para emigrar, especialmente entre las mujeres y en zonas urbanas**

Variable dependiente: Individuo con planes para emigrar

Principales variables explicativas: Individuo participante en un programa de formación profesional o técnica

Tipo de modelo: Probit

Muestra: Población en edad laboral (15 a 64 años)

Variables explicativas	Muestra				
	Todos	Hombres	Mujeres	Zona rural	Zona urbana
Individuo participante en un programa de formación profesional o técnica	0.044** (0.021)	0.030 (0.030)	0.055* (0.030)	-0.033 (0.070)	0.053** (0.023)
Hogar con al menos un miembro emigrante	0.141*** (0.017)	0.131*** (0.021)	0.156*** (0.028)	0.135*** (0.040)	0.147*** (0.019)
Individuo desempleado	0.041*** (0.018)	0.036 (0.027)	0.042* (0.026)	-0.002 (0.039)	0.049** (0.021)
<i>Número de observaciones</i>	1 952	1 176	776	295	1 626

Nota: Los resultados estadísticamente significativos se indican de la siguiente forma: ***: 99%, **: 95%, *: 90%. Los errores estándar se presentan entre paréntesis.

a. Las variables de control incluyen la edad, el sexo, el nivel educativo de los individuos y la circunstancia de que el individuo esté desempleado o no. A nivel de hogares se controla por el tamaño del hogar y su valor al cuadrado, la tasa de dependencia, un indicador de riqueza y su valor al cuadrado. También se controla por la existencia o no en el hogar de un miembro emigrante.

Las políticas agrícolas y la migración

El Capítulo 4 concluyó que la migración tiene un efecto positivo sobre el sector agrícola en República Dominicana, en particular mediante el aligeramiento y la revitalización de un mercado laboral congestionado. Los hogares con emigrantes requieren más mano de obra agrícola externa que los hogares sin emigrantes. A su vez, las políticas agrícolas también pueden influir sobre la migración. El peso de la agricultura en el PIB de República Dominicana, que fue del 6% en 2015, es relativamente pequeño comparado con otros países del proyecto IPPMD (Banco Mundial, 2017). El escaso papel de la agricultura se visualiza en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 del país (MEPyD, 2009), donde solo se hace mención explícita de la agricultura en contadas ocasiones. La agricultura aparece en una de las cuatro estrategias clave del país, en el ámbito de la gestión sostenible del medio ambiente y la adecuada adaptación frente al cambio climático. En concreto, la estrategia explica resumidamente la aportación que supondría el fomento del desarrollo y de la transferencia de tecnología para la adaptación de la agricultura a los efectos del cambio climático. Por lo demás, en términos generales, la estrategia no hace mayor hincapié en la agricultura.

Esto también se refleja en los datos. La encuesta del proyecto IPPMD recogió datos sobre la posibilidad de que los hogares se hubieran beneficiado de las políticas agrícolas, pero fueron pocos los hogares que respondieron de forma afirmativa. Según la encuesta IPPMD, solo 17 de los 420 (4%) hogares agrícolas encuestados se habían beneficiado de forma explícita de un programa agrícola entre los años 2010 y 2014, incluidas las subvenciones agrarias (10 hogares), los programas de formación (11 hogares) y los mecanismos de seguros (4 hogares). Debido al limitado tamaño de la muestra de los hogares beneficiarios no fue posible realizar un análisis más exhaustivo sobre la forma en que estas políticas repercuten sobre la migración.

Los hogares con títulos oficiales de propiedad de la tierra tienen más probabilidades de contar con un miembro emigrante

La titularidad de la tierra es una pieza importante de la política en el ámbito agrario de República Dominicana. La titularidad de la tierra ha sido siempre sinónimo de problemas para los hogares rurales del país (FAO, 2016). Un estudio basado en datos del censo agrícola de 1998 descubrió que menos del 50% de la población rural del país disponía de un título formal de propiedad de la tierra (Alwang y Siegel, 2004). De hecho, los registros formales sugieren que en aquella época solo el 45% de la tierra estaba a nombre de un titular. Como consecuencia, en ausencia de títulos legales, una gran parte del suelo rústico resulta ocupado. En la actualidad la titularidad de las tierras continúa siendo un problema en el país. En 2012 el gobierno creó la Comisión de Titulación de Terrenos del Estado con el fin de extender la titularidad oficial de las propiedades rurales y urbanas (FAO, 2016). Sin embargo, el proceso de titulación de tierras en República Dominicana ha estado plagado de fraude (USDS, 2015). En septiembre de 2015, haciéndose eco de la urgencia del asunto, el ministro dominicano de agricultura destacó la importancia de conceder títulos de propiedad de las tierras a los hogares rurales del país.³

Los títulos de propiedad de la tierra pueden influir sobre la emigración de varias maneras. En primer lugar, permiten a los hogares utilizar la tierra como garantía prendaria ante los bancos (Poyo, 2003). La capacidad de obtener préstamos bancarios puede ayudar a los hogares a financiar la migración o, por otra parte, a invertir en actividades agrícolas más productivas, reduciendo la probabilidad de migración. Además, los hogares que disponen de títulos oficiales de propiedad de sus tierras pueden venderlas más fácilmente, lo que puede influir potencialmente sobre los resultados en materia de migración de la misma manera. En muchos países en desarrollo el acceso a la tierra a menudo está supeditado a su uso. Algunas investigaciones revelan que la desvinculación de los derechos de propiedad de la tierra del uso que se hace de la misma puede aumentar la emigración, ya que los miembros del hogar carecen de motivos para usar la tierra de forma productiva con el fin de mantener su propiedad. Son libres

de dejarla en barbecho o de alquilarla sin arriesgarse a perderla. En México, por ejemplo, se descubrió que los hogares que habían obtenido certificados a través del programa de certificación de tierras mexicano, que se prolongó desde 1993 a 2006, tenían un 28% más de probabilidades de tener entre sus miembros a un migrante (de Janvry et al., 2014).

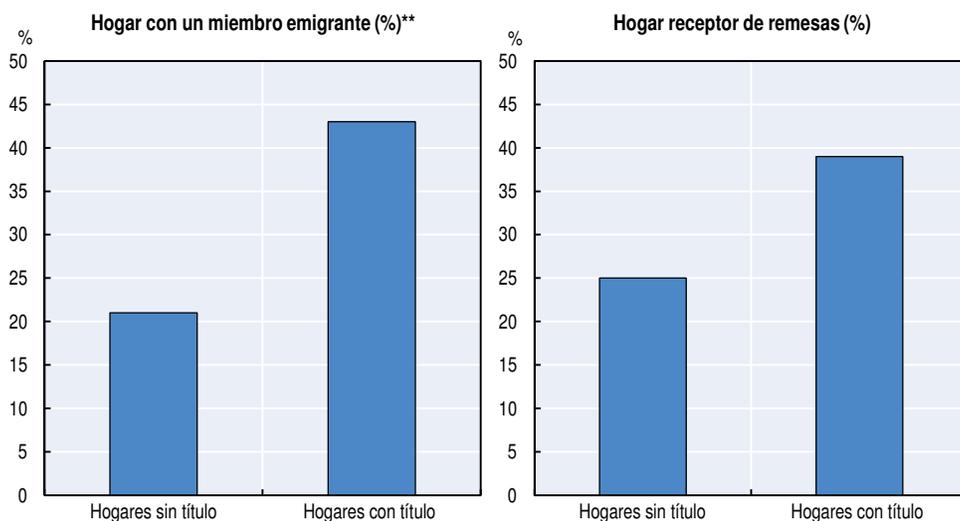
La encuesta IPPMD también recogió datos sobre la posibilidad de que los hogares agrícolas poseedores de tierras tuvieran títulos oficiales de propiedad. Del total de 143 hogares agrícolas propietarios de tierras que se dedicaban a actividades agrarias, solo 56 (39%) disponían de títulos oficiales de propiedad. De entre los 143 hogares, aquellos con títulos de propiedad mostraban una probabilidad ligeramente mayor de tener entre sus miembros a alguien con planes para emigrar (16% frente a 15%), aunque esta diferencia no resultó estadísticamente significativa. Sin embargo, los hogares con títulos de propiedad de las tierras mostraban una probabilidad mucho mayor de tener un miembro emigrante (43% frente a 21%) y de ser receptor de remesas (39% frente a 25%), que aquellos que no disponían de títulos de propiedad. Ambas diferencias demostraron una alta significación estadística (Gráfico 5.2). Dado que los emigrantes a menudo envían dinero a sus hogares en sus países de origen, ambas circunstancias están probablemente conectadas. Asimismo, se podría deducir que, dado el contexto actual de tensión inmigratoria en el país, donde los controles a la inmigración se han endurecido, parece menos probable que los inmigrantes posean títulos de propiedad de sus tierras en comparación con los hogares sin inmigrantes. Sin embargo, esta hipótesis no se ve corroborada por los datos del proyecto IPPMD. Los hogares inmigrantes mostraban una mayor probabilidad de disponer de títulos de propiedad de sus tierras (9% frente a 7%), aunque la diferencia entre ambos grupos no resultó estadísticamente significativa.

Ante la posible existencia de otros factores con influencia sobre los resultados en materia de migración, fue necesario el uso de un análisis de regresión para acabar de esclarecer estas relaciones (Recuadro 5.2). Los resultados confirman que la posesión de un título oficial de propiedad de la tierra aumenta la probabilidad de que el hogar tenga un miembro emigrante. Tal y como ya se ha apuntado, ello puede ser debido a que el reforzamiento del derecho legítimo del hogar a reivindicar la tierra reduce la probabilidad de sustracción mientras se reside en otro país y, en consecuencia, se reduce el riesgo de la emigración (Cuadro 5.3, columna 2). Una vez se controla por el hecho de que el hogar tenga un miembro emigrante, la relación con las remesas no resulta estadísticamente significativa, lo que sugiere que las asociaciones mostradas en el Gráfico 5.2 tienen su explicación a través de la emigración y no causan el envío de remesas (Cuadro 5.3, columna 3). Las remesas son consecuencia de tener un miembro emigrante en el hogar. Al

margen del impacto de las políticas, en términos generales, la riqueza del hogar es un factor positivo determinante de la emigración y el hecho de vivir en una región urbana es un factor positivo determinante para recibir remesas. La presencia de un miembro inmigrante en el hogar también está asociada con un nivel menor de riqueza (los coeficientes de estas variables no figuran en el cuadro).

Gráfico 5.2. **La titulación de tierras puede aumentar la emigración**

Proporción de hogares con un emigrante y de hogares receptores de remesas, según el hogar ostente la titularidad de la tierra



Nota: Solo se incluyen los hogares que poseen y trabajan la tierra. El nivel de significación estadística entre cada conjunto de grupos se estimó utilizando una prueba de chi cuadrado. Los resultados estadísticamente significativos se indican de la siguiente forma: ***: 99%, **: 95%, *: 90%.

Fuente: Elaboración propia, según los datos del proyecto IPPMD.

Recuadro 5.2. **Los vínculos entre la titularidad de la tierra y la migración**

Para calcular la probabilidad de que la titularidad de la tierra tuviera un impacto sobre un resultado migratorio, se utilizó el siguiente modelo de regresión probit:

$$\Pr(mig_{hh}) = \beta_0 + \beta_1 land_title_{hh} + \gamma controls_{hh} + \varepsilon_{hh} \quad (2)$$

donde la unidad de observación es el hogar hh y la variable dependiente binaria (mig_{hh}) toma el valor 1 si el hogar ha experimentado un resultado migratorio y 0 en caso contrario. $land_title_{hh}$ representa una variable binaria que toma el valor 1 si el hogar está en posesión del título de propiedad de sus tierras. $controls_{hh}$ representa un conjunto de regresores a nivel de hogar.^a Los errores estándar, ε_{hh} , son robustos a la heterocedasticidad.

Recuadro 5.2. **Los vínculos entre la titularidad de la tierra y la migración** (cont.)Cuadro 5.3. **Los hogares con títulos oficiales de propiedad de la tierra tienen más probabilidades de contar con un miembro emigrante****Variable dependiente:** Resultados en materia de migración**Principales variables explicativas:** Hogar en posesión del título de propiedad de sus tierras**Tipo de modelo:** Probit**Muestra:** Hogares agrícolas

Variables explicativas	Variables dependientes			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Hogar con un miembro que planea emigrar	Hogar con un miembro emigrante	Hogar receptor de remesas en los últimos 12 meses	Hogar con un miembro inmigrante
Hogar en posesión del título de propiedad de sus tierras	-0.067 (0.055)	0.150* (0.085)	-0.064 (0.088)	0.020 (0.033)
<i>Número de observaciones</i>	143	143	143	143

Nota: La significación estadística se indica de la siguiente forma: ***: 99%, **: 95%, *: 90%. Los resultados indican los efectos marginales. Los coeficientes indican los efectos marginales. Los errores estándar presentados entre paréntesis son robustos a la heterocedasticidad.

a. Las variables de control del modelo incluyen el tamaño del hogar, su tasa de dependencia (número de hijos entre 0-15 años y de personas mayores de 65 años dividido por el total de otros miembros), la proporción de hombres con respecto a las mujeres adultas, su riqueza estimada mediante un indicador (Capítulo 3) y la localización del hogar en una región rural o urbana. No se incluyó un efecto fijo para su región administrativa debido al pequeño tamaño de la muestra en República Dominicana. Además, las regresiones específicas que analizaban si el hogar tenía un miembro con planes para emigrar y si el hogar recibía remesas incluyeron un control para la circunstancia de que el hogar tuviera en la actualidad un miembro emigrante.

Las políticas educativas y la migración

La relación entre las políticas educativas y la migración es multidimensional. Tal y como se muestra en el Capítulo 4, la migración tiene efectos tanto positivos como negativos en los resultados educativos: la emigración y la migración de retorno tienden a incrementar el gasto en educación, y provocan un desplazamiento hacia una mayor escolarización privada, mientras que los estudiantes inmigrantes muestran una tasa de asistencia inferior a la de los estudiantes autóctonos. Al mismo tiempo, las políticas educativas pueden influir tanto positiva como negativamente sobre las decisiones migratorias. Las políticas orientadas a mejorar el acceso a una educación de calidad pueden reducir la emigración motivada por el ánimo de financiar la educación de los hijos. En concreto, los programas educativos de transferencias monetarias, tales como las transferencias monetarias condicionadas y las becas de enseñanza, pueden aliviar la presión por conseguir ingresos adicionales con los que pagar

la escolarización de los hijos, reduciéndose de este modo los incentivos para emigrar. Por otra parte, los programas educativos podrían tener el efecto contrario al facilitar a los hogares los recursos económicos que permitirían a un miembro emigrar. La ayuda económica para costear la educación de los hijos también podría influir sobre la cantidad y la frecuencia de las remesas que se envían al hogar. El acceso a programas de política educativa puede a su vez mejorar la integración de los inmigrantes. Esta sección analiza los mencionados efectos para una serie de políticas educativas sobre los patrones de migración y remesas en República Dominicana.

Los inmigrantes tienen menos probabilidades de beneficiarse de los programas educativos

Un objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 es lograr una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, incluido el acceso universal a una educación de calidad. Las acciones concretas especificadas en la Estrategia de Desarrollo incluyen la modernización del sistema educativo público en todos sus niveles de enseñanza, el refuerzo de los programas para la integración de los jóvenes en el mercado laboral, y la garantía de programas de comedores escolares de calidad para los estudiantes (MEPyD, 2009).

El gasto público en educación en República Dominicana para el período 2007-11 fue relativamente bajo (2.3% del PIB), comparado con una media regional cercana (al 4.5%). Las asignaciones presupuestarias para la educación aumentaron en 2013, con un crecimiento del gasto hasta el 3.8% del PIB. La mayoría del aumento del gasto educativo se destinó a la enseñanza primaria. Este esfuerzo se ha traducido en una importante mejora de la cobertura y la provisión de educación pública (Banco Mundial, 2016). Sin embargo, tal y como se señalaba en el Capítulo 4, el sector educativo tiene todavía grandes retos por delante como las altas tasas de abandono escolar y las bajas tasas de finalización.

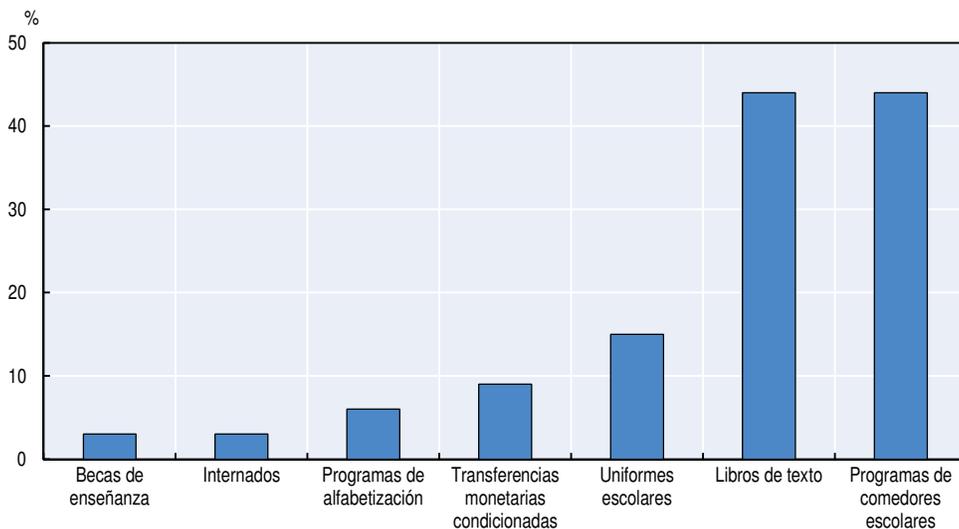
La encuesta IPPMD recogió datos sobre dos tipos diferentes de programas educativos, como son los programas de transferencias monetarias y los programas de transferencias en especie. Los programas de comedores escolares y la distribución de libros de texto fueron los programas con mayor cobertura entre los hogares con hijos en edad escolar: alrededor del 45% de los hogares se beneficiaron de los mismos. Los programas de transferencias monetarias (programas de transferencias monetarias condicionadas y becas de enseñanza) tuvieron un alcance mucho menor (Gráfico 5.3).

La educación es una herramienta fundamental para la integración social de los niños de familia migrante, incluidos los niños inmigrantes y los hijos de padres inmigrantes, ya que les ayuda a aprender el idioma del

país, así como a conocer el contexto y la historia de la nación y a construir redes sociales. La manera en que los sistemas educativos responden a la migración repercute social y económicamente sobre los propios niños inmigrantes- pero también sobre la sociedad en la que viven- ya que ello incide sobre la productividad y la capacidad de generación de ingresos futura. No obstante, tal y como se mostraba en el Capítulo 4, los niños inmigrantes y los niños pertenecientes a hogares inmigrantes en República Dominicana tienen menos probabilidades de asistir a la escuela (Capítulo 4). Los datos del proyecto IPPMD también muestran que los hogares inmigrantes tienen un menor acceso a los programas de apoyo a la educación, ya sean programas de transferencias en especie como programas de transferencias monetarias, en forma de transferencias monetarias condicionadas (Gráfico 5.4). El menor acceso a los programas de apoyo a la educación puede suponer un obstáculo adicional para la integración de los inmigrantes, así como para alcanzar el objetivo de la educación universal para todos, tal y como se recoge en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030.

Gráfico 5.3. La distribución de libros de texto y los programas de comedores escolares son los programas de mayor cobertura entre los hogares del proyecto IPPMD

Proporción de hogares beneficiarios de programas educativos (%)

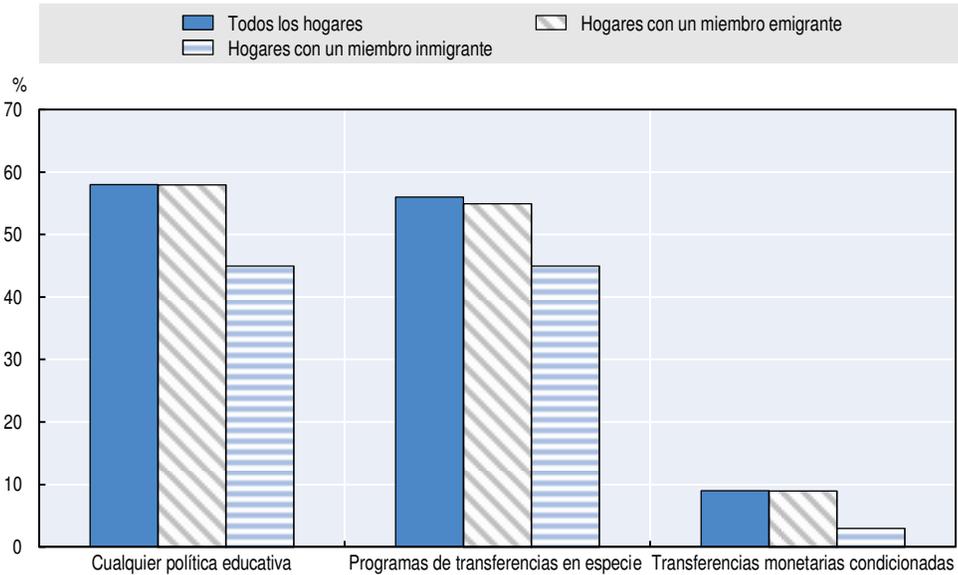


Nota: La muestra incluye hogares con hijos en edad escolar (entre los 6 y los 20 años).

Fuente: Elaboración propia, según los datos del proyecto IPPMD.

Gráfico 5.4. Los hogares inmigrantes con experiencia migratoria tienen más probabilidades de beneficiarse de las políticas educativas

Proporción de hogares beneficiarios de programas educativos (%), según la situación migratoria



Nota: La categoría «Cualquier política educativa» incluye tanto programas de transferencias en especie como en efectivo. La muestra incluye hogares con hijos en edad escolar (entre los 6 y los 20 años).

Fuente: Elaboración propia, según los datos del proyecto IPPMD.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas parecen desplazar a las remesas

Los gobiernos de América Latina adoptaron los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) como un medio para combatir la pobreza, mejorar las condiciones de vida y estimular las inversiones en salud y educación. Estos programas también pueden representar una forma de protección social para aquellos hogares que no están cubiertos por otros planes de protección social. El diseño de los programas de TMC varía entre los países, pero a menudo se caracterizan por estar dirigidas hacia los sectores más vulnerables de la población así como por ofrecer una ayuda económica condicionada para cubrir necesidades concretas, tales como la escolarización infantil y las revisiones periódicas de salud. Tras la crisis económica que golpeó al país en 2003, República Dominicana lanzó el programa de TMC denominado *Solidaridad*, que ofrecía transferencias monetarias destinadas a los hogares pobres para invertirlas en educación, salud y nutrición. En el período 2006-12 el programa incrementó su cobertura y el número de beneficiarios se triplicó. En 2012 el programa alcanzó al 90% de las personas en situación de pobreza extrema y al 80% de las personas en situación de pobreza (Banco Mundial, 2013). Tal y

como se muestra en el Gráfico 5.3, alrededor del 10% de los hogares con niños incluidos en la muestra del proyecto IPPMD se habían beneficiado de una TMC en los últimos cinco años.

El vínculo entre los programas de TMC y la migración resulta ambivalente. Por una parte, las transferencias monetarias pueden reducir la presión para emigrar si los hogares con miembros potencialmente migrantes perciben las remesas y las transferencias monetarias como sustitutos. Además, si la condicionalidad del programa requiere la presencia física de los miembros del hogar, como es el caso, por ejemplo, de las revisiones de salud, ello añade un costo a la migración que puede tener un efecto disuasorio sobre los flujos (Stecklov et al., 2005; Behrman et al., 2008). Por otra parte, la recepción de transferencias monetarias puede aliviar las restricciones crediticias y estimular la emigración, en el caso de que las remesas sean un complemento de las transferencias monetarias y las transferencias se utilicen como un medio para financiar la migración (Angelucci, 2004; Azuara, 2009).⁴ Las TMC también pueden aumentar la emigración si las transferencias recibidas no son suficientes como para cubrir las necesidades del hogar, si el programa conduce a una acumulación de capital humano que incrementa los beneficios de la migración o si la condicionalidad del programa no se aplica a todos los miembros del hogar (Hagen-Zanker y Himmelstine, 2013). Por último, los programas de TMC pueden influir en el nivel de remesas recibidas por el hogar. Los hogares que reciben TMC podrían ser menos dependientes de las remesas para inversiones en educación, lo que reduciría los incentivos para el envío de dichas remesas (Attanasio y Rios-Rull, 2001, en el caso de México). En cambio, otros estudios no hallaron ninguna relación entre las transferencias privadas y los programas de TMC (Teruel y Davis, 2000, en México; Fajnzylber y López, 2007, en Honduras y Nicaragua).

Los vínculos entre los programas educativos y los patrones migratorios se analizan en mayor profundidad utilizando el análisis de regresión (Recuadro 5.3). Los resultados recogidos en el Cuadro 5.4 no muestran ninguna relación estadísticamente significativa entre la circunstancia de que el hogar sea beneficiario de algún programa educativo y que uno de sus miembros emigre en los últimos cinco años previos a la encuesta⁵, que el hogar sea receptor de remesas o que tenga un miembro con planes para emigrar. Un análisis más detallado de los programas de TMC revela que no existe ninguna relación entre la circunstancia de que el hogar sea beneficiario de un programa de TMC y las decisiones migratorias (ya sea el tener un miembro emigrante o un miembro con planes para emigrar). En cambio, existe una relación negativa entre la recepción de transferencias y la probabilidad de recibir remesas. Ello confirma la idea de que los programas públicos pueden desplazar a las transferencias privadas. No obstante, el hecho de que los programas de TMC estén dirigidos a los hogares pobres implica que los resultados deben interpretarse con cautela, ya que es

difícil establecer la existencia de causalidad. A pesar de que el análisis incorporó una variable que controlaba por el nivel de riqueza del hogar (utilizando un índice de riqueza como indicador aproximado), se necesita seguir trabajando para comprender plenamente los mecanismos que relacionan a los programas de TMC con la migración y las remesas.

Recuadro 5.3. Los vínculos entre las políticas educativas y la migración

Para estimar el impacto de los programas de apoyo a la educación sobre la decisión de emigrar, se utilizó el siguiente modelo de regresión probit:

$$Prob(mig_{hh}) = \beta_0 + \beta_1 edu_policy_{hh} + \gamma controls_{hh} + \delta_r + \varepsilon_i \tag{3}$$

donde mig_{hh} representa la situación migratoria del hogar, construida como una variable binaria para la circunstancia de que el hogar tenga al menos un miembro con planes para emigrar en el futuro (especificación 1 en el Cuadro 5.4), tenga al menos un miembro emigrante que se marchó en los cinco años previos a la encuesta (especificación 2), o sea receptor de remesas (especificación 3). edu_policy_{hh} es la variable explicativa construida como una variable binaria que indica la circunstancia de que el hogar se haya beneficiado de una política educativa en los cinco años previos a la encuesta (los resultados se muestran en la parte superior del cuadro). Toma el valor 1 si el hogar se ha beneficiado de un programa de política educativa y 0 en caso contrario. $controls_{hh}$ son un conjunto de características observadas de los hogares que influyen sobre el resultado.^a δ_r representa efectos fijos a nivel regional y ε_{hh} es el término de error aleatorio.

Cuadro 5.4. Los programas de transferencias monetarias condicionadas están relacionados con una menor probabilidad de recibir remesas

Variable dependiente: Hogar con un miembro emigrante/receptor de remesas/un miembro que planea emigrar			
Principales variables explicativas: Hogar beneficiario de la política educativa			
Tipo de modelo: Probit			
Muestra: Todos los hogares			
	Variable dependiente		
Variables explicativas	(1)	(2)	(3)
	Miembro con planes para emigrar	Hogar con un miembro emigrante (5 años)	Hogar receptor de remesas
El hogar se benefició de cualquier política educativa en los últimos 5 años	0.006 (0.022)	0.004 (0.020)	0.038 (0.024)
<i>Número de observaciones</i>	1 924	1 797	1 133
Programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC)			
Hogar beneficiario de programas de TMC	0.047 (0.038)	-0.051 (0.042)	-0.069* (0.035)
<i>Número de observaciones</i>	1 924	1 056	1 924

Nota: La significación estadística se indica de la siguiente forma: ***: 99%, **: 95%, *: 90%. Los errores estándar presentados entre paréntesis son robustos a la heterocedasticidad. El análisis controla por la circunstancia de que el hogar tenga un miembro inmigrante. La exclusión de la muestra de los hogares con inmigrantes no altera los resultados.

Recuadro 5.3. Los vínculos entre las políticas educativas y la migración (cont.)

Además, los programas de transferencias monetarias (becas de enseñanza para educación primaria, secundaria y terciaria) se analizaron de forma separada y los resultados se presentan en la parte inferior del cuadro.

a. Las variables de control incluyen el tamaño del hogar y su valor al cuadrado, la tasa de dependencia del hogar, una variable binaria para la localización urbana, el promedio de nivel educativo en el hogar, el número de hijos con edades entre los 6 y los 17 años, y un indicador aproximado (*proxy*) para la riqueza del hogar basado en un índice de activos. El modelo también controla por la circunstancia de que el hogar tenga un miembro inmigrante.

Las políticas de inversión y servicios financieros y la migración

La inclusión financiera ha sido ampliamente reconocida como esencial para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico inclusivo. El uso de cuentas bancarias y de mecanismos de pago y ahorro formales aumenta los ahorros, empodera a las mujeres, y potencia la inversión productiva y el consumo (Demirguc-Kunt et al., 2015). Sin embargo, aún son muchos los hogares sin acceso al sector financiero formal y todavía existen alrededor de 210 millones de personas no bancarizadas en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2015). En 2014 el 54% de los adultos (de 15 años o más) en República Dominicana disponían de una cuenta bancaria y el 26% de los adultos tenía sus ahorros en una institución formal (Banco Mundial, s.d.). Según estos datos República Dominicana es uno de los países con mejores resultados en inclusión financiera entre los países incluidos en la muestra del proyecto IPPMD (OCDE, 2017). Aun así, todavía son muchos los hogares y los individuos que continúan viviendo al margen del sistema financiero formal.

La inclusión financiera no parece afectar al nivel de remesas

La inclusión financiera puede reforzar el impacto de las remesas sobre el desarrollo animando la acumulación de ahorros, así como una mejor adecuación entre los ahorros y las oportunidades de inversión (PNUD, 2011). La canalización de las remesas a través de las instituciones financieras formales es a menudo más segura y puede además contribuir al desarrollo del sistema financiero, así como a la habilitación de los recursos para financiar actividades económicas a gran escala que superen las inversiones realizadas por los hogares receptores.

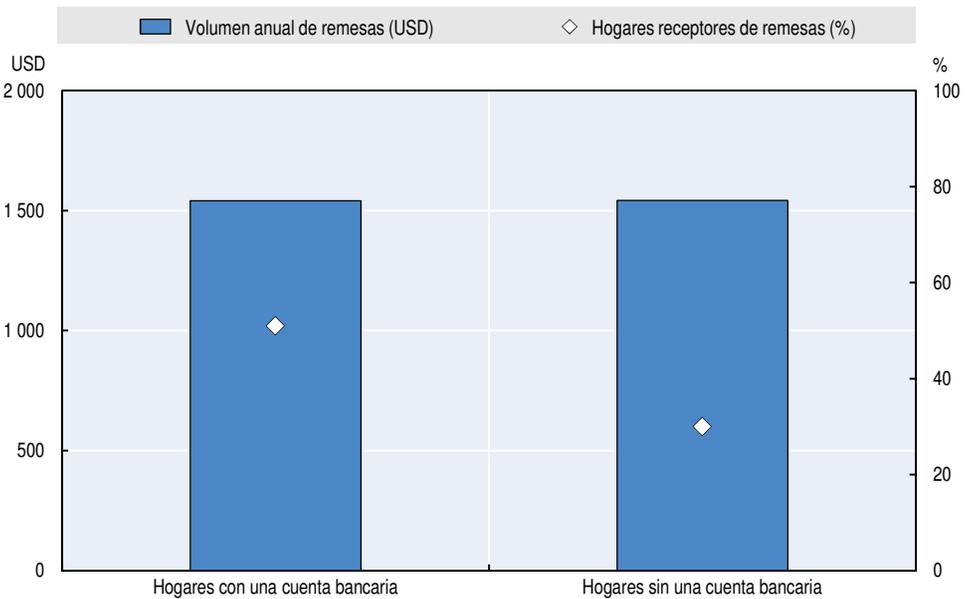
La encuesta de hogares del proyecto IPPMD incluía una serie de preguntas relacionadas con la inclusión financiera y la educación financiera.⁶ Las estadísticas descriptivas muestran que solo el 36% de los hogares incluidos en la muestra disponían de una cuenta bancaria, lo que significa que casi dos terceras partes de los hogares de la muestra no estaban bancarizados. La proporción es mayor entre los hogares de zonas urbanas (39%) que en los de

zonas rurales (26%). Sin embargo, no existe ninguna diferencia en la tenencia de cuentas bancarias entre los hogares según el jefe de hogar sea hombre o mujer.

El acceso al sector financiero formal puede facilitar el envío y la recepción de un mayor volumen de remesas, especialmente a través de los canales formales. Los datos del proyecto IPPMD muestran que los hogares disponían de una cuenta bancaria tienen más probabilidades de recibir remesas. Alrededor de la mitad de los hogares receptores de remesas (51%) disponían de una cuenta bancaria, mientras que esta proporción se reduce al 30% para los hogares que no disponían de una cuenta bancaria (Gráfico 5.5). Sin embargo, la tenencia de una cuenta bancaria no parece afectar a la cantidad de remesas que recibe el hogar: el volumen anual de remesas recibidas por los hogares está alrededor de los USD 1 500, independientemente de si el hogar dispone o no de una cuenta bancaria.

Gráfico 5.5. Los hogares titulares de cuentas bancarias tienen más probabilidades de recibir remesas

Proporción de hogares receptores de remesas (%) y volumen promedio de remesas recibidas por los hogares en los últimos 12 meses (USD), según la tenencia de una cuenta bancaria



Fuente: Elaboración propia, según los datos del proyecto IPPMD.

El vínculo entre la tenencia de una cuenta bancaria y los patrones de remesas se analiza en mayor profundidad utilizando un marco de regresión, capaz de controlar por otros factores que pueden potencialmente influir sobre la probabilidad y las cantidades que recibe el hogar (Recuadro 5.4). En coherencia con las estadísticas descriptivas presentadas en el Gráfico 5.5, los resultados

muestran que la tenencia de una cuenta bancaria aumenta la probabilidad de que un hogar reciba remesas. Sin embargo, el estar bancarizado no está relacionado con el volumen de remesas recibido por los hogares.

Recuadro 5.4. Los vínculos entre las cuentas bancarias y las remesas

Se utilizaron varios análisis de regresión para estimar la relación entre la titularidad de cuentas bancarias y los patrones de remesas, basados en el siguiente modelo:

$$\ln(\text{remit})_{hh} = \beta_0 + \beta_1 \text{bank_account}_{hh} + \gamma \text{controls}_{hh} + \delta_r + \varepsilon_{hh} \quad (4)$$

donde la variable dependiente *remit* es una variable binaria que representa a los hogares receptores de remesas (columna 1, Cuadro 5.5) o el volumen de remesas que recibe el hogar (columna 2, Cuadro 5.5). *bank_account_{hh}* es una variable binaria que indica si el hogar dispone de una cuenta bancaria, donde el valor 1 significa que el hogar tiene una cuenta bancaria y 0 significa que no. *controls* son un conjunto de características observadas a nivel individual y de los hogares que influyen sobre el resultado.^a δ_r representa efectos fijos a nivel regional y ε_{hh} es el término de error aleatorio.

Cuadro 5.5. La tenencia de una cuenta bancaria está relacionada con la recepción de remesas, pero no con el volumen de remesas recibido

Variable dependiente: Volumen de remesas recibido/hogar receptor formal de remesas

Principales variables explicativas: El hogar dispone de una cuenta corriente

Tipo de modelo: Probit/MCO

Muestra: Todos los hogares receptores de remesas

Variables explicativas	Variables dependientes	
	(1) Hogar receptor de remesas	(2) Volumen de remesas, zonas urbanas
El hogar dispone de una cuenta bancaria	0.399*** (0.071)	-409.7
<i>Número de observaciones</i>	1 922	(370.5)

Nota: La significación estadística se indica de la siguiente forma: ***: 99%, **: 95%, *: 90%. Los errores estándar presentados entre paréntesis son robustos a la heterocedasticidad.

a. Las variables de control incluyen el tamaño del hogar y su valor al cuadrado, la tasa de dependencia del hogar, una variable binaria para la localización urbana (columna 1), el promedio de nivel educativo en el hogar, una variable binaria que indica la presencia de una mujer como jefe de hogar, el número de hijos con edades entre los 6 y los 17 años, y un indicador aproximado (*proxy*) para la riqueza del hogar basado en un índice de activos. El modelo también controla por la circunstancia de que el hogar tenga un miembro inmigrante.

La tenencia de una cuenta bancaria puede estimular a su vez el envío de un mayor número de remesas a través de canales formales. Los resultados del informe comparativo del proyecto IPPMD muestran que los hogares bancarizados tienen más probabilidades de recibir remesas a través de canales

formales en cuatro de cada siete países analizados (OCDE, 2017). Sin embargo, menos del 2% de los hogares dominicanos receptores de remesas incluidos en la muestra del proyecto IPPMD recibían remesas a través de canales informales, por lo que la muestra era demasiado pequeña para permitir un análisis más detallado. El canal más habitualmente utilizado para el envío de remesas son los operadores de transferencias de dinero (OTD, el 76% de los hogares), mientras que solo alrededor del 2% utilizaron teléfonos móviles para recibir dinero y el 2% transferencias bancarias. Un mercado de remesas dominado por grandes compañías de OTD puede implicar costos de transacción de remesas más elevados. En el primer trimestre de 2017 el costo promedio del envío de remesas hacia la región de ALC fue del 6%. El costo promedio del envío de remesas desde los Estados Unidos, el principal destino de los emigrantes dominicanos, fue del 6.3%, una cifra ligeramente superior al promedio de ALC (5.8%), y muy lejos del objetivo del 3% marcado por la Agenda de Acción de Addis Ababa (ONU, 2015), si bien inferior al promedio mundial del 7.45% (Banco Mundial, s.d).

Existe margen para ampliar la capacitación en conocimientos financieros

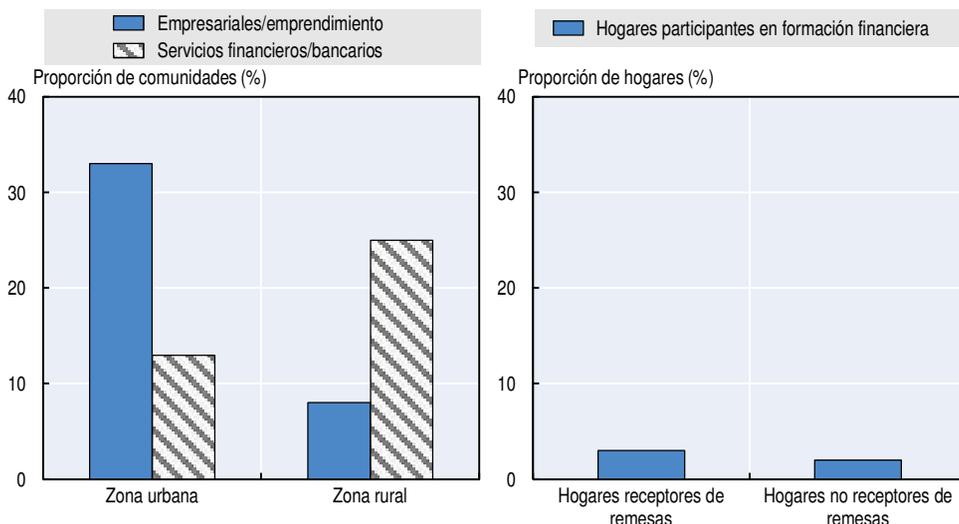
Los programas de formación financiera y los cursos de gestión empresarial contribuyen al desarrollo de la educación financiera, lo que puede estimular la inversión en activos productivos. A fin de posibilitar que los hogares maximicen los beneficios fruto de las inversiones de sus remesas, necesitan tener información sobre los productos de inversión disponibles, así como sobre las oportunidades de ahorro e inversión. Los conocimientos en gestión empresarial también son importantes para aquellos hogares que quieren invertir en montar un negocio. Esto es relevante tanto para los hogares receptores de remesas como para los hogares ubicados en comunidades donde se registran grandes entradas de remesas que nutren a la economía local.

La encuesta de hogares del proyecto IPPMD preguntó a los hogares si habían participado en algún programa de formación financiera en los últimos cinco años. Fueron muy pocos los hogares que declararon haber participado en ese tipo de formación: el 3% entre los hogares receptores de remesas y el 2% entre los hogares no receptores de remesas (Gráfico 5.6). El nivel de participación en programas de formación financiera en República Dominicana es el cuarto más bajo de todos los países incluidos en el proyecto IPPMD (OCDE, 2017). Los datos sobre las comunidades (Capítulo 3) muestran a su vez que son pocas las comunidades que ofrecen cursos de formación financiera (13% en zonas urbanas y 25% en zonas rurales) o cursos relacionados con la gestión empresarial (33% en zonas urbanas y 8% en zonas rurales). Ello podría suponer una oportunidad perdida para canalizar las remesas hacia inversiones más productivas. La

evidencia aportada por un estudio realizado en República Dominicana muestra que la formación relacionada con las finanzas y la contabilidad financiera tiene un efecto positivo sobre las prácticas de gestión de las pequeñas empresas (Drexler, Fischer y Schoar, 2014).

Gráfico 5.6. La participación de los hogares en programas de formación financiera es muy escasa

Proporción de comunidades que ofrecen formación financiera y empresarial (gráfico a la izquierda); proporción de hogares que participan en programas de formación financiera (gráfico a la derecha)



Fuente: Elaboración propia, según los datos del proyecto IPPMD.

En resumen, las políticas sectoriales podrían ayudar a crear un entorno más favorable mediante, por ejemplo, la introducción de medidas para ampliar la inclusión financiera y ofrecer formación en educación financiera, con el fin de que los recursos fruto de la migración y las remesas se empleen de forma más eficiente. La expansión de la inclusión financiera podría también estimular una mayor competencia entre los proveedores de servicios, lo que a su vez contribuiría a reducir los costos de transferir dinero.

Las políticas de protección social y de salud y la migración

El Capítulo 4, cuya finalidad fue la de analizar el impacto de la inmigración sobre los servicios de protección social y salud, arrojó escasa evidencia sobre la condición de los inmigrantes como beneficiarios netos de las subvenciones públicas o los servicios de salud en República Dominicana. En esta sección el objetivo es dar respuesta a la pregunta de cómo pueden influir las políticas de

protección social y salud en las decisiones migratorias. La falta de protección social o cobertura de salud podría incitar a los individuos a emigrar a otro país, bien porque allí la cobertura sea mayor o bien para trabajar con la finalidad de enviar remesas a casa que puedan ayudar al hogar a compensar las carencias de la cobertura de salud y de protección social. El acceso igualitario a la protección social y a la salud también podrían mejorar la integración de los inmigrantes, así como determinar el nivel de aportación que un inmigrante realiza en su país de acogida (OCDE/Unión Europea, 2015; Huber, 2015).

La legislación dominicana y la constitución de la República Dominicana garantizan el acceso universal a la asistencia de salud a todos los ciudadanos, independientemente de su ascendencia, raza, nacionalidad o condición de inmigrante. Por ejemplo, los hospitales públicos no pueden denegar la asistencia médica a nadie por motivos de nacionalidad o situación legal. La falta de una adecuada cobertura de protección social y de salud para todos los ciudadanos ha sido un problema en República Dominicana, aunque en los últimos años el gobierno ha emprendido acciones para mejorar la situación. En 2001 el país puso en marcha una reforma a gran escala de su sistema de salud con el objetivo de lograr el acceso universal. Esto supuso la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). La Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 de República Dominicana también pretende garantizar el acceso a la sanidad y a un sistema integral de seguridad social para todos (MEPyD, 2009), tras un Plan Decenal de Salud (2006-2015) que abordó los principales retos necesarios para transformar la situación sanitaria del país (MISPAS, 2006). En la práctica, la implementación del acceso universal a la sanidad ha sido complicada, y son muchos los individuos y las regiones que todavía no disfrutan de una adecuada cobertura. Aunque en teoría los servicios sanitarios son gratuitos, según una encuesta de 2007 solo el 44% de los individuos declararon no haber pagado por los servicios sanitarios, una cifra inferior al 51% registrado en 2002 (Rathe, 2010). La cobertura de protección social también es baja. En 2013 los contribuyentes del SDSS solo ascendían a 1.4 millones de personas, lo que representaba el 58% de los trabajadores del país, una de las tasas más bajas de la región. Solo el 15% de los adultos con edades superiores a los 65 años recibían una pensión de jubilación (BID, 2014).

Son muchos los trabajadores que gozan de cobertura de salud, así como de otras prestaciones sociales, a través de sus contratos de trabajo formales. Los contratos laborales no solo ofrecen beneficios sociales concretos, también facilitan y empoderan a los trabajadores con la opción de interponer recursos legales o acceder a la cobertura sindical en caso necesario. Sin embargo, la proporción de puestos de trabajo informales fuera del sector agrícola⁷ respecto al empleo total es alta, alrededor del 50% (OIT, 2014). La encuesta del proyecto

IPPMD recabó datos sobre los contratos laborales de los trabajadores y el tipo de beneficios de los que disfrutaban a través de su empleo. De entre los 1 273 individuos encuestados que trabajaban, 789 (el 62%) tenían un contrato de trabajo formal y 577 (el 45%) tenían un contrato de trabajo formal indefinido (sin una fecha de finalización prevista). Además, 594 (el 47%) declararon tener beneficios de salud vinculados a su empleo, mientras que 512 (el 41%) tenían beneficios de pensiones. Además, conforme a la convención estadística, las tasas de informalidad laboral se miden en base al segmento de la población que no se dedica a actividades agrícolas (OIT, 2013). Entre el grupo de individuos que no trabajan en el sector agrícola⁸, el 64% (729 de un total de 1 137) tenían contratos de trabajo formales.

En términos globales, estas tasas muestran que la cobertura de protección social vinculada con el empleo es generalmente buena, en comparación con muchos países en desarrollo, entre ellos algunos de los países participantes en el proyecto IPPMD (OIT, 2013; OCDE, 2017).

Los inmigrantes residentes en zonas urbanas tienen menos probabilidades de acceder a prestaciones de salud y de protección social que la población autóctona.

Las estadísticas descriptivas básicas del estudio IPPMD muestran una débil relación entre la protección social, la emigración y las remesas (datos no incluidos). No obstante, sí que indican que los inmigrantes tienen considerablemente menos probabilidades de disfrutar de cobertura que los individuos autóctonos (Gráfico 5.7). En general, los inmigrantes tienen menos probabilidades de disponer de un contrato de trabajo formal (38% frente a 66%), un contrato indefinido (26% frente a 49%), beneficios de salud (27% frente a 50%) y beneficios de pensiones (16% frente a 45%). Un análisis específico de la muestra no agrícola constató que la magnitud de estas diferencias no se veía alterada. Cabe destacar que los beneficios de salud y de pensiones podrían depender del hecho de tener un empleo en el sector formal. Por ejemplo, los contratos formales pueden incluir una serie de beneficios extrasalariales para el trabajador.

Estas diferencias son más profundas en el caso de las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales la situación entre los individuos autóctonos y los inmigrantes es más igualitaria. De hecho, en comparación con los individuos autóctonos, en las zonas rurales se observa una mayor proporción de inmigrantes con acceso a prestaciones de salud. Tres son los motivos diferentes que podrían explicarlo:

1. Los buenos empleos escasean más en las zonas rurales, lo cual puede equilibrar la situación entre ambos grupos. Sin embargo, este no parece ser

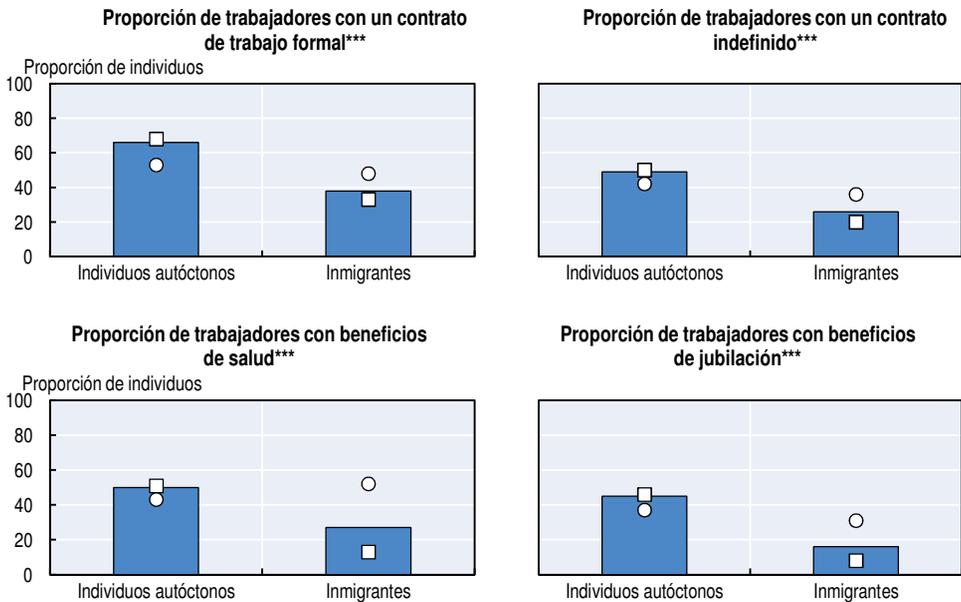
el caso, ya que la proporción con acceso a prestaciones no es aparentemente inferior en las zonas rurales comparada con las urbanas (Gráfico 5.7).

2. Los inmigrantes podrían trabajar en empresas más grandes y prestigiosas (i.e. empresas azucareras) ubicadas en zonas rurales, lo que les permitiría disfrutar de un acceso más fácil a ciertas prestaciones de protección social.
3. Los inmigrantes podrían preferir vivir en las ciudades antes que en las zonas rurales, a pesar de que la competencia por encontrar trabajo en el sector formal es allí más reñida.

Gráfico 5.7. Los inmigrantes en zonas urbanas tienen un menor acceso a la protección social

Proporción de individuos con acceso a la protección social, según la condición de inmigrante

■ Todos los individuos □ Pertenencia a un hogar urbano ○ Pertenencia a un hogar rural



Nota: El nivel de significación estadística entre cada conjunto de grupos (todos los individuos) se estimó utilizando una prueba de chi cuadrado. Los resultados estadísticamente significativos se indican de la siguiente forma: ***: 99%, **: 95%, *: 90%. La muestra incluye a todos los individuos, independientemente de si trabajan en el sector agrícola o no.

Fuente: Elaboración propia, según los datos del proyecto IPPMD.

Con la finalidad de comprobar estos vínculos se utilizó un análisis de regresión (Recuadro 5.5). El análisis de regresión confirmó categóricamente que los inmigrantes tienen menos probabilidades de disfrutar de las prestaciones del sistema de protección social (Cuadro 5.6). Esto incluye contratos de trabajo

formales, contratos de trabajo indefinidos, beneficios de salud y beneficios de pensiones. El análisis de regresión también confirmó que este resultado es en concreto válido estadísticamente para las zonas urbanas. Esto es cierto tanto para los hombres como para las mujeres, aunque la diferencia es visiblemente mayor en el caso de las mujeres. Además, al reducir la muestra a los trabajadores con contratos de trabajo formales se observa que los inmigrantes tienen menos probabilidades de poseer un contrato indefinido, aunque esta diferencia no es estadísticamente significativa.

Tal y como ya se ha señalado, podría darse el caso de que los beneficios de salud y de pensiones dependieran del hecho de disponer de un empleo en el sector formal, ya que los contratos podrían incluir beneficios extrasalariales. No obstante, los resultados del análisis cuando se utiliza la submuestra de individuos con trabajos en el sector formal revelaron que los inmigrantes siguen siendo el colectivo que tiene menos probabilidades de disfrutar de dichos beneficios vinculados al empleo.

Por consiguiente, si el objetivo a perseguir es que República Dominicana pueda integrar mejor y sacar el mayor provecho de su población inmigrante, los resultados muestran la necesidad de abordar la cuestión de que, comparados con la población autóctona, los inmigrantes tengan un menor acceso a los empleos del sector formal en zonas urbanas.

Recuadro 5.5. Los vínculos entre la protección social, la salud y la migración

Para calcular la probabilidad de que la cobertura de protección social o de salud influya sobre un resultado migratorio, se utilizó el siguiente modelo de regresión probit:

$$\Pr(\text{socpro}_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{immig}_i + \gamma \text{controls}_{i,hh} + \varepsilon_i \quad (5)$$

donde la unidad de observación es el individuo i y la variable dependiente binaria (socpro_i) toma el valor 1 si el individuo dispone de una cobertura específica de protección social y 0 en caso contrario. immig_i es una variable binaria que toma el valor 1 si el individuo es un inmigrante. $\text{controls}_{i,hh}$ representa a un conjunto de regresores a nivel de hogar e individual.^a Los errores estándar, ε_i , son robustos a la heterocedasticidad.

El Cuadro 5.6 recoge los resultados. La columna (1) presenta los resultados en el caso de que el trabajador tenga un contrato de trabajo formal, la columna (2) en el caso de que el trabajador tenga un contrato indefinido, la columna (3) en el caso de que el trabajador disponga de beneficios de salud, y la columna (4) en el caso de que el trabajador disponga de beneficios de pensiones.

Recuadro 5.5. **Los vínculos entre la protección social, la salud y la migración** (cont.)Cuadro 5.6. **Los inmigrantes urbanos tienen menos probabilidades de beneficiarse del sistema de protección social**

Variables explicativas	Variables dependientes			
	(1) Individuo con un contrato de trabajo formal	(2) Individuo con un contrato de trabajo indefinido	(3) Individuo con beneficios de salud vinculados al empleo	(4) Individuo con un plan de pensiones
Individuo inmigrante	-0.170*** (0.047)	-0.154*** (0.044)	-0.160*** (0.045)	-0.205*** (0.041)
<i>Número de observaciones</i>	1 200	1 200	1 198	1 193
Submuestras según el sexo de los individuos y la localización de los hogares				
Hombres	-0.149*** (0.050)	-0.126*** (0.047)	-0.152*** (0.048)	-0.201*** (0.043)
Mujeres	-0.509*** (0.126)	-0.431*** (0.103)	ND	ND
Residentes en zonas urbana	-0.258*** (0.053)	-0.224*** (0.050)	-0.323*** (0.047)	-0.337*** (0.039)
Residentes en zonas rurales	0.044 (0.101)	0.004 (0.100)	0.087 (0.105)	0.047 (0.102)

Nota: La significación estadística se indica de la siguiente forma: ***: 99%, **: 95%, *: 90%. Los resultados indican los efectos marginales. Los coeficientes indican los efectos marginales. Los errores estándar presentados entre paréntesis son robustos a la heterocedasticidad. "ND" indica que los tamaños de las muestras eran demasiado pequeños para su análisis.

a. Las variables de control incorporadas al modelo incluyen la edad de los individuos, el nivel educativo (Capítulo 3), el sexo, la riqueza del hogar, el tamaño del hogar y la circunstancia de que el hogar esté localizado en una región rural. Debido al reducido tamaño de las muestras se decidió no incluir en el modelo un efecto fijo para la provincia de los hogares.

Conclusiones

El presente capítulo ha identificado algunas relaciones existentes entre las políticas sectoriales y la migración en República Dominicana. Los resultados demuestran la existencia de varias políticas que tienen claramente una influencia involuntaria sobre la migración. Los programas de formación profesional o técnica, por ejemplo, están positivamente asociados a los planes futuros para emigrar entre la población femenina y la población urbana, posiblemente porque preparan a los aspirantes a migrantes con capacitaciones que son apreciadas en el mercado laboral internacional. Los hogares que disponen de un título oficial de propiedad de sus tierras tienen más probabilidades de contar con un emigrante entre sus miembros, posiblemente porque gracias al aseguramiento del acceso a la tierra se reduce el riesgo de sustracción de la misma cuando se emigra.

Los programas educativos en República Dominicana no parecen tener ninguna influencia relevante sobre las decisiones migratorias de los hogares. Esto se explica en parte por la naturaleza de los programas de políticas, basados principalmente en programas de transferencias en especie en lugar de en transferencias monetarias. Sin embargo, los resultados sugieren que los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) podrían reducir la necesidad de enviar remesas a casa, ya que los hogares beneficiarios de las TMC tienen menos probabilidades de recibir remesas.

A todo ello hay que sumar que la participación en programas de formación financiera es muy escasa en República Dominicana, tanto entre los hogares migrantes como entre los hogares no migrantes, y muchos hogares no están todavía bancarizados. En este sentido, todavía queda margen para ampliar el acceso de los hogares a las cuentas bancarias y a los programas de formación financiera, de modo que se estimule el envío de remesas a través de canales formales y se facilite a los hogares la inversión de las mismas de forma productiva. El fomento de una mayor competencia en el mercado de remesas podría a su vez ayudar a reducir los costos de transacción de remesas.

Por último, los inmigrantes se benefician en menor medida de muchos de los programas de políticas incluidos en la encuesta. La población inmigrante tiene menos probabilidades de beneficiarse de las políticas educativas y son muy pocos quienes encuentran sus puestos de trabajo a través de las agencias públicas de empleo. Los inmigrantes residentes en zonas urbanas también tienen menos probabilidades de acceder a empleos estables, a la seguridad social y a los beneficios de salud. A fin de hacer posible la integración de los inmigrantes y su contribución al país es importante garantizar su acceso a los contratos de trabajo formales, así como que puedan beneficiarse de los programas de políticas en ámbitos clave como la educación, y la protección social y la salud.

Notas

1. El reducido tamaño de la muestra de inmigrantes participantes en programas de formación profesional o técnica no permite realizar un análisis más en profundidad del vínculo entre inmigración y la formación profesional o técnica.
2. Véase el Capítulo 3 para saber más sobre la metodología de los análisis de regresión utilizados en este proyecto.
3. <https://dominantoday.com/dr/local/2015/9/17/Agro-chief-urges-land-titling-to-boost-farm-income/>.
4. Los programas de ayuda económica a la educación se conceden para financiar la educación de jóvenes y niños y, por este motivo, es posible que no financien la migración de forma directa. Sin embargo, dado que el dinero en efectivo es intercambiable, estos fondos pueden liberar recursos en el presupuesto del hogar que permitirían al hogar financiar el viaje de un emigrante.

5. La encuesta del proyecto IPPMD recogió información sobre los hogares beneficiarios de los programas educativos en los últimos cinco años previos a la encuesta, pero no se especificó en qué año/s en concreto se beneficiaron de una política. Con el fin de restringir el análisis a los hogares que se beneficiaron de una política y tuvieron un miembro que emigró aproximadamente durante el mismo período, se excluyó a los hogares con emigrantes que habían abandonado el país hacía más de cinco años.
6. La encuesta de hogares también incluía preguntas sobre políticas relacionadas con operaciones empresariales, como las subvenciones fiscales. Sin embargo, estas preguntas solo se formularon a hogares propietarios de negocios con más de cuatro empleados, y la muestra era demasiado pequeña para permitir un análisis en mayor profundidad.
7. Por convención estadística, los trabajadores agrícolas no se incluyen en las tasas de empleo informal.
8. Las ocupaciones agrícolas comprenden a agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros (CIUO categoría 6), así como a todos aquellos que desempeñan ocupaciones elementales en esas áreas (CIUO categoría 92).

Referencias

- Alwang, J. y P.B.Siegel (2004), "Export Commodity Production and Broad-based Rural Development: Coffee and Cocoa in the Dominican Republic", *Investigación de Políticas del Banco Mundial*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3306>.
- Angelucci, M. (2004), "Aid and Migration: An Analysis of the impact of Progresca on the Timing and Size of Labour Migration", *IZA Documento de Debate* núm. 1187, Instituto de Investigación sobre el Futuro del Trabajo (IZA), Bonn.
- Attanasio, O. y V. Rios Rull (2000), "Consumption smoothing in island economies: Can public insurance reduce welfare?", *European Economic Review* núm. 44, pp. 1225-58.
- Azuara O. (2009), "Does Poverty Alleviation Increase Migration? Evidence from Mexico", *MPRA Documento* núm. 17599, Banco Mundial, Washington, DC, disponible en: https://mpr.ub.uni-muenchen.de/17599/1/MPRA_paper_17599.pdf Working Paper 3306.
- Banco Mundial (s.d.), *Remittance Prices Worldwide* (base de datos), <http://remittanceprices.worldbank.org> (consultado el 14 de mayo de 2017).
- Banco Mundial (s.d.), *Base de datos sobre la inclusión financiera en el mundo*, disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=global-findex> (consultado el 27 de abril de 2017).
- Banco Mundial (2017), "Agricultural, value added (% of GDP)", *Indicadores de Desarrollo Mundial* (base de datos), disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS> (consultado el 1 de febrero de 2017).
- Banco Mundial (2016), *Building a better future together: Dominican Republic policy notes*, Grupo del Banco Mundial, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/949151486105331993/pdf/112502-WP-P156995-PUBLIC-DRPolicyNotesenglishfinal.pdf>.
- Banco Mundial (2015), "The Global Findex Database 2014: Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean", *notas Findex*, núm. 2014-4, disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/856261461702868199/N4-LAC.pdf>.
- Banco Mundial (2013), "Conditional Cash Transfers and Subsidies in the Dominican Republic", disponible en: www.worldbank.org/en/results/2013/04/17/improving-the-quality-of-public-spending-and-providing-social-protection-to-the-poor-in-the-dominican-republic

- Behrman, J., S. Parker, y P. Todd (2008) "Medium-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico", en *Poverty, Inequality, and Policy in Latin America*, Klasen, S. y Nowak-Lehmann, F. (eds.), MIT Press, Cambridge, MA.
- BID (2014), "Dominican Republic will improve social security coverage and efficiency in health care spending with support from IDB," Banco Interamericano de Desarrollo, nota de prensa, Washington, DC, disponible en: www.iadb.org/en/news/news-releases/2014-12-12/social-security-and-health-in-dominican-republic,11016.html.
- de Janvry, A., K. Emerick, M. Gonzalez-Navarro y E. Sadoulet (2014), "Delinking land rights from land use: Certification and migration in Mexico", mimeo, disponible en: https://www.ocf.berkeley.edu/~kemerick/certification_and_migration.pdf.
- Demirguc-Kunt, A, L. Klapper, D. Singer y P. Van Oudheusden (2015), "The Global Findex Database 2014: Measuring financial inclusion around the world", *Policy Research Working Paper*, núm. 7255, Banco Mundial, Washington, DC, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/187761468179367706/The-Global-Findex-Database-2014-measuring-financial-inclusion-around-the-world>.
- Drexler, A., G. Fischer y A. Schoar (2014), "Keeping It Simple: Financial Literacy and Rules of Thumb", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 6, núm. 2.
- Fajnzylber, P. y J.H. López (2007), *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*, edición de la conferencia, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial, Washington, DC.
- FAO (2016), "Country Fact Sheet on Food and Agriculture Policy Trends: Dominican Republic," Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.
- Hagen-Zanker, J. y C.L. Himmelstine (2013), "What do we Know About the Impact of Social Protection Programmes on the Decision to Migrate?," *Migration and Development*, vol. 2, núm. 1, pp. 117-131.
- Huber, P. (2015), "What Institutions Help Immigrants Integrate?," *WWW for Europe Documento de Trabajo* núm. 77, disponible en: www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no077_MS18.pdf.
- MEPyD (2009), *Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo.
- MISPAS (2006), *Plan Decenal de Salud 2006-2015*, Santo Domingo, República Dominicana.
- OCDE (2017), *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276710-es>.
- OCDE/Unión Europea (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Publicaciones de la OCDE, París.
- OIT (2014), "Thematic Labour Overview: Transition to Formality in Latin America and the Caribbean", Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- OIT (2013), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_234413/lang--en/index.htm.
- ONU (2015), *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, Naciones Unidas, Nueva York, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf.
- PNUD (2011), *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

- Poyo, J. (2003), "Report on the Banking, Services to the Agricultural Sector and Financial and Institutional Analysis of CONACADO," informe elaborado para el Grupo de gestión de los riesgos vinculados a los productos básicos (CRMG), Banco Mundial, Washington, DC.
- Rathe, M. (2010), "Dominican Republic: Can universal coverage be achieved?," *World Health Report Background Paper 10*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- Stecklov, G., P. Winders, M., Stampini, y B. David (2005), "Do conditional cash transfers influence migration? A study using experimental data from Mexican PROGRESA program", *Demography* 42 (4), pp. 769-790.
- USDS (2015), "Dominican Republic Investment Climate Statement 2015", Departamento de Estado de los Estados Unidos, Washington, DC.



From:

Interrelations between Public Policies, Migration and Development in the Dominican Republic

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/9789264276826-en>

Please cite this chapter as:

OECD/Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (2017), “¿Cómo influyen sobre la migración las políticas sectoriales en República Dominicana?”, in *Interrelations between Public Policies, Migration and Development in the Dominican Republic*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264276918-9-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.