

## Capítulo 1

# La integración de la migración y el desarrollo en República Dominicana: Descripción general y recomendaciones políticas

*República Dominicana está dejando pasar la oportunidad de aprovechar el potencial de desarrollo de sus altas tasas de emigración e inmigración. Entre 2013 y 2017 se llevó a cabo el proyecto Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo (IPPM) en República Dominicana, con el fin de investigar mediante el uso de métodos de análisis cuantitativos y cualitativos la relación bidireccional entre migración y políticas públicas en cinco sectores clave: el mercado laboral, la agricultura, la educación, la inversión y los servicios financieros, y la protección social y la salud. Este capítulo presenta una visión general sobre los resultados del proyecto, poniendo de relieve el potencial de la migración en muchas de sus dimensiones (emigración, inmigración, remesas y migración de retorno) para estimular el desarrollo, a la vez que se analizan las políticas sectoriales en República Dominicana que lo harán posible.*

República Dominicana ha sido históricamente un país de destino, que ha atraído a trabajadores inmigrantes de países vecinos hacia sus plantaciones de azúcar. La emigración internacional tomó vuelo en la década de 1960 y en las últimas décadas República Dominicana ha experimentado un giro para pasar a convertirse en un país de emigración neta. Entre los años 1990 y 2000 el número de dominicanos residentes en los Estados Unidos prácticamente se duplicó. En el año 2015 las remesas enviadas por los emigrantes en el exterior superaron los 5.2 mil millones de USD (Banco mundial, 2016). Los flujos migratorios suponen para el país nuevos retos a la par que oportunidades. Ahora la cuestión clave es hallar la forma de crear un entorno político favorable, de manera transversal en todos los sectores relevantes, para maximizar los impactos positivos y minimizar los impactos negativos de la migración.

Este informe detalla los resultados para República Dominicana como país integrante de un estudio comparativo de diez países sobre las interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo (IPPM); Recuadro 1.1). Su objetivo es el de aportar a los responsables de la formulación de políticas evidencia empírica sobre el papel que desempeña la migración en ámbitos políticos relevantes para el desarrollo. Además, se analiza la influencia sobre la migración de políticas públicas que no están orientadas específicamente hacia la misma. El presente capítulo ofrece una descripción general sobre los resultados y las recomendaciones políticas.

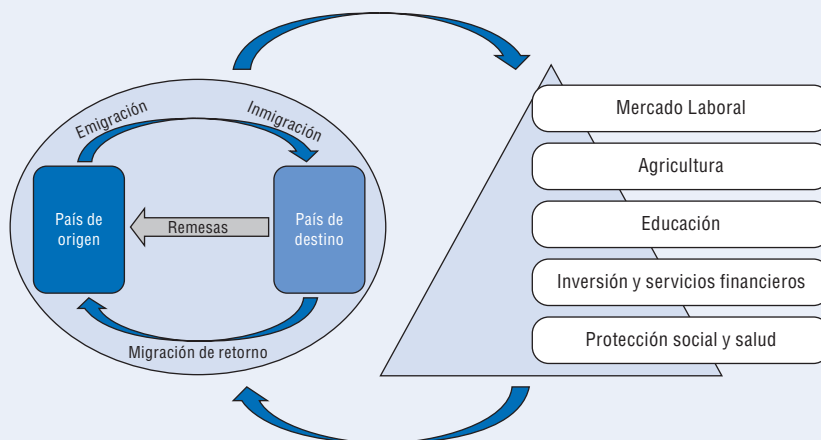
#### Recuadro 1.1. ¿En qué consiste el proyecto IPPM?

En enero de 2013 el Centro de Desarrollo de la OCDE puso en marcha un proyecto, cofinanciado por el Programa Temático en Materia de Migración y Asilo de la UE, sobre las **interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo: casos de estudio y recomendaciones políticas (IPPM)**. Este proyecto –realizado entre 2013 y 2017 en diez países de bajos ingresos e ingresos medios– tenía como objetivo aportar a los responsables de la formulación de políticas evidencia empírica sobre la importancia de integrar la migración en las estrategias de desarrollo, así como de mejorar la coherencia entre las políticas sectoriales. Para participar en el proyecto se optó por seleccionar una combinación equilibrada de países en desarrollo: Armenia, Burkina Faso, Camboya, Costa Rica, Côte d’Ivoire, Filipinas, Georgia, Haití, Marruecos y República Dominicana.

Recuadro 1.1. **¿En qué consiste el proyecto IPPMD?** (cont.)

Si bien existe abundante evidencia respecto a las repercusiones –tanto positivas como negativas– de la migración sobre el desarrollo, los motivos por los que los responsables de la formulación de políticas deberían integrar la migración en la planificación del desarrollo todavía carecen de fundamentos empíricos. El proyecto IPPMD se propuso colmar esta laguna de conocimiento mediante la aportación de evidencia fiable, no solo sobre la contribución de la migración al desarrollo, sino también sobre cómo dicha contribución puede verse reforzada a través de políticas en una serie de sectores. Con este fin, la OCDE diseñó un marco conceptual que examina los vínculos entre cuatro dimensiones de la migración (emigración, remesas, migración de retorno e inmigración) y cinco sectores políticos clave: el mercado laboral, la agricultura, la educación, la inversión y los servicios financieros, y la protección social y la salud (Gráfico 1.1). El marco conceptual también relaciona estas cinco políticas sectoriales con varios resultados en materia de migración (Cuadro 1.1).

Gráfico 1.1. **Migración y políticas de desarrollo sectoriales: una relación bidireccional**



El marco metodológico elaborado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, junto con los datos recogidos por sus socios de investigación a nivel local, ofrecen la oportunidad de subsanar importantes lagunas de conocimiento en el ámbito del nexo entre migración y desarrollo. Son varios los aspectos concretos que hacen que el enfoque IPPMD sea único y relevante para arrojar luz sobre la forma en que la relación bidireccional entre la migración y las políticas públicas afecta al desarrollo:

- Se han utilizado las mismas herramientas de encuesta en todos los países durante el mismo período de tiempo (2014-15), lo que ha permitido realizar comparaciones entre países.

Recuadro 1.1. **¿En qué consiste el proyecto IPPMD?** (cont.)

- Las encuestas abordan diversas dimensiones y resultados en materia de migración (Cuadro 1.1), lo que proporciona una visión integral del ciclo migratorio.
- El proyecto analiza un amplio conjunto de programas de políticas que abarcan los cinco sectores clave en todos los países.
- Se combinan herramientas cuantitativas y cualitativas para recoger un nuevo gran corpus de datos primarios sobre los diez países socios:
  1. Una **encuesta de hogares** que ha cubierto en promedio alrededor de 2 000 hogares en cada país, tanto migrantes como no migrantes. En total, para este proyecto se han encuestado más de 20 500 hogares, lo que representa alrededor de 100 000 individuos.
  2. Una **encuesta a la comunidad** permitió el acceso a un total de 590 autoridades locales y líderes comunitarios en las comunidades donde se realizaron las encuestas de hogares.
  3. La realización de **entrevistas cualitativas en profundidad con las partes interesadas**, que representaban a las autoridades nacionales y locales, a instituciones académicas, a organizaciones internacionales, a la sociedad civil y al sector privado. En total, se realizaron 375 entrevistas en los diez países.
- Los datos se analizaron mediante el uso de técnicas descriptivas y de regresión. Las primeras identifican patrones generales y correlaciones entre variables clave relativas a la migración y las políticas públicas, mientras que las segundas profundizan en la comprensión empírica de estas interacciones a la vez que controlan por otros factores.

Cuadro 1.1. **Dimensiones de la migración y resultados en materia de migración en el estudio IPPMD**

	Dimensiones migratorias	Resultados en materia de migración
<b>Emigración</b>	<b>La emigración</b> tiene lugar cuando las personas viven fuera de sus países de origen durante al menos tres meses consecutivos. <sup>1</sup>	La <b>decisión de emigrar</b> es un resultado importante para los países de origen, no solo porque en el corto plazo puede suponer de hecho la salida de personas, sino también porque en el largo plazo puede aumentar el número de emigrantes residentes en el exterior.
<b>Remesas</b>	<b>Las remesas</b> son transferencias internacionales, sobre todo económicas, que los emigrantes envían a quienes se quedan. <sup>2</sup>	El <b>envío y la recepción de remesas</b> incluye la cantidad de remesas recibidas y los canales utilizados para transferir el dinero, que a su vez afectan a la capacidad de realizar inversiones de largo plazo.  El <b>uso de las remesas</b> es a menudo considerado como una prioridad por parte de los responsables de la formulación de políticas, quienes querrían orientarlas hacia la inversión productiva.

Recuadro 1.1. **¿En qué consiste el proyecto IPPMD?** (cont.)

Cuadro 1.1. **Dimensiones de la migración y resultados en materia de migración en el estudio IPPMD** (cont.)

	Dimensiones migratorias	Resultados en materia de migración
<b>Migración de retorno</b>	<b>La migración de retorno</b> se produce cuando los migrantes internacionales deciden regresar y establecerse, ya sea de forma temporal o permanente, en sus países de origen.	<b>La decisión de volver</b> responde a diversos factores, entre los que se incluyen las preferencias personales por los países de origen o las circunstancias en los países de acogida. La migración de retorno, ya sea temporal o permanente, puede resultar beneficiosa para los países de origen, sobre todo cuando se trata de personas altamente calificadas.  <b>La sostenibilidad del retorno</b> mide el éxito de la migración de retorno, ya sea voluntaria o forzada, para los migrantes y sus familias, así como para el país de origen.
<b>Inmigración</b>	<b>La inmigración</b> se produce cuando los individuos nacidos en otro país –independientemente de su nacionalidad– permanecen en un país durante al menos tres meses.	<b>La integración de los inmigrantes</b> implica el disfrute de mejores condiciones de vida y contribuye en mayor medida al desarrollo de sus países de acogida, y por extensión, al de sus países de origen.

1. El papel de la diáspora –que a menudo contribuye activamente al desarrollo de asociaciones de inmigrantes, así como de redes profesionales o grupos de interés– no es objeto de análisis en este informe debido a la falta de datos.

2. Además de las transferencias económicas, las remesas también incluyen *remesas sociales*, esto es, las ideas, los valores y el capital social transferido por los migrantes. A pesar de que las remesas sociales representan un aspecto importante del nexo entre migración y desarrollo, esta cuestión supera el alcance de este proyecto y por lo tanto no se aborda en el presente informe.

En octubre de 2016 el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Comisión Europea organizaron un debate en París sobre el aprovechamiento de los beneficios de la migración para el desarrollo mediante el diseño de políticas más coherentes. El acto sirvió de plataforma para el diálogo político entre responsables de la formulación de políticas de los países socios, expertos académicos, sociedad civil y organizaciones multilaterales. Se debatieron los resultados y las políticas concretas que pueden ayudar a aumentar la aportación de la migración al desarrollo tanto en los países de origen como de destino. En 2017 se publicará un informe basado en el estudio comparativo entre países, así como los diez informes de país.

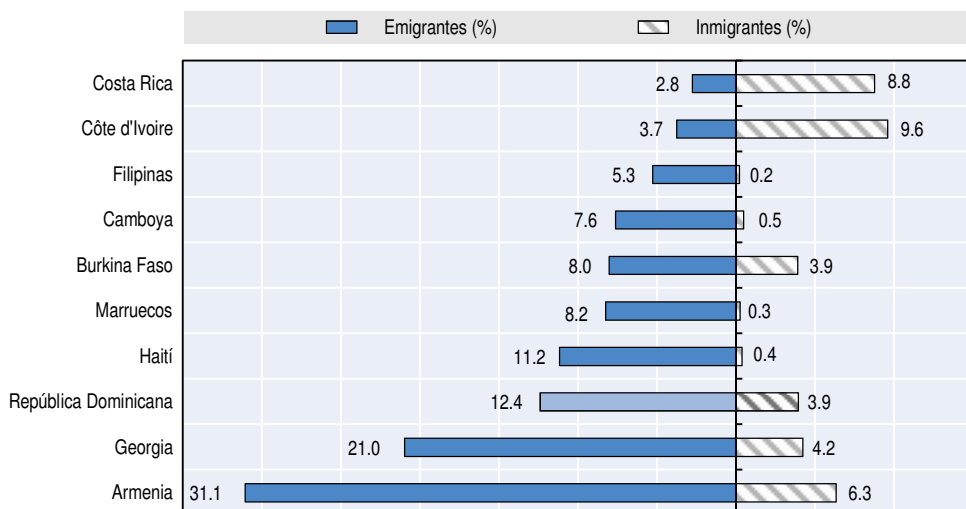
## ¿Por qué se incluye a República Dominicana en el proyecto IPPMD?

República Dominicana es un país caracterizado tanto por importantes flujos de emigración como de inmigración. Si bien se trata de un país de emigración neta, con la tercera mayor proporción de emigrantes dentro de la muestra del proyecto IPPMD, los inmigrantes representan a su vez casi el 4% de la población (Gráfico 1.2). Los Estados Unidos son el país de destino más habitual tanto para

las mujeres como para los hombres emigrantes (63% y 69% respectivamente), seguido de España, que acoge al 16% de las mujeres y al 10% de los hombres emigrantes. La inmensa mayoría de inmigrantes provienen de Haití: el 95% de las mujeres y el 97% de los hombres inmigrantes eran haitianos de nacimiento. La mayoría (el 59%) del conjunto de emigrantes son mujeres, mientras que entre los inmigrantes domina la presencia de hombres (que constituyen el 61%) (Capítulo 3).

**Gráfico 1.2. República Dominicana tiene la tercera tasa más alta de emigración entre los países IPPMD**

Volumen de la población emigrante e inmigrante como porcentaje de la población (2015)



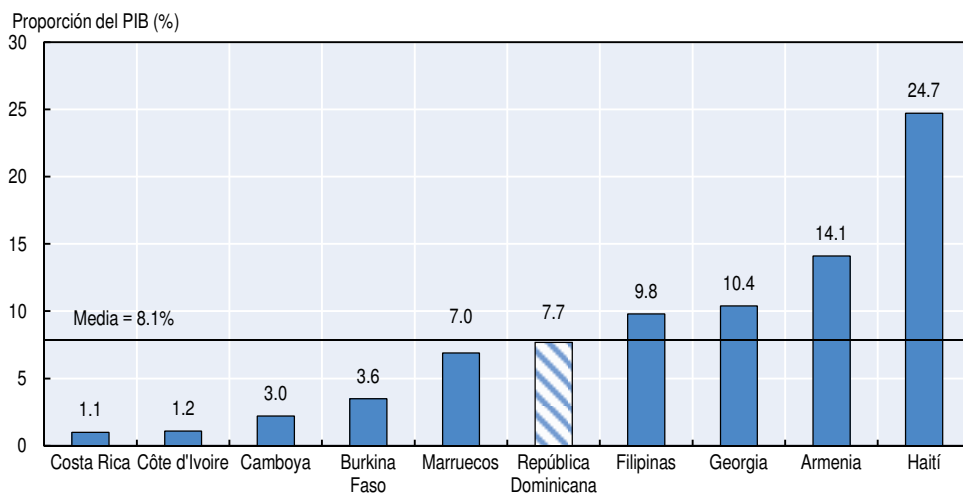
Nota: Los datos utilizados provienen de censos nacionales, encuestas de población activa y registros de población.

Fuente: ONU-DAES (2015), *International Migration Stock: The 2015 Revision (base de datos)*, [www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml).

Las remesas enviadas a casa por los emigrantes constituyen una importante fuente de ingresos para muchos hogares en República Dominicana. Estos fondos tienen el potencial de mejorar el bienestar de los hogares migrantes, así como de estimular el desarrollo económico y social. La entrada de remesas ha experimentado un crecimiento continuado durante los últimos 15 años, con excepción de la crisis económica de 2009 que tuvo como consecuencia la ralentización de las economías de los principales países de destino (Capítulo 2). En 2015 la entrada de remesas representó aproximadamente el 8% de la renta nacional dominicana, valor cercano al porcentaje promedio de la muestra IPPMD, situada en el 8.1% (Gráfico 1.3). Las cantidades y los canales de envío de remesas dependen de múltiples factores, incluidos las características de los migrantes y los costos de envío y recepción.

### Gráfico 1.3. Las remesas representan una importante aportación a la economía dominicana

Remesas como proporción del PIB (%), 2015



Fuente: Banco Mundial, «Datos anuales sobre remesas (entradas)», *World Bank Migration and Remittance Data* (base de datos), [www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data](http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data).

## ¿Cómo se llevó a cabo el proyecto IPPMD en República Dominicana?

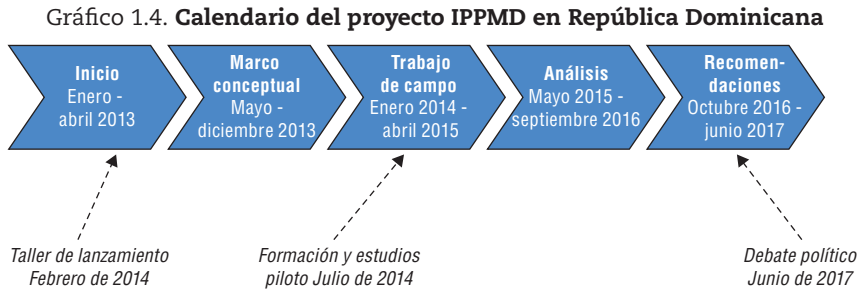
En República Dominicana el equipo del proyecto IPPMD trabajó junto con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). El MEPyD proporcionó información sobre las prioridades, datos y políticas del país y colaboró en la organización de los seminarios nacionales y las reuniones bilaterales. El equipo IPPMD también colaboró con el Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES) de la Universidad Iberoamericana para garantizar el buen funcionamiento del proyecto. El CIES prestó su apoyo en la organización de los actos nacionales, contribuyó al diseño de la estrategia de investigación en República Dominicana, realizó el trabajo de campo y colaboró en la redacción conjunta del informe de país.

El equipo IPPMD organizó seminarios y reuniones en República Dominicana durante el desarrollo del proyecto. Las diversas partes interesadas que participaron en estas reuniones y seminarios, y que fueron entrevistadas durante las misiones en República Dominicana, también jugaron un papel importante respecto al fortalecimiento de la red de socios del proyecto y la fijación de las prioridades de investigación en el país.

Un taller de lanzamiento puso en marcha el proyecto en República Dominicana en febrero de 2014 en Santo Domingo, con el apoyo de la Delegación de la Unión Europea en República Dominicana (Gráfico 1.4). El seminario sirvió

como plataforma para debatir sobre el núcleo central de interés del proyecto para el país con responsables nacionales de la formulación de políticas y representantes de organizaciones internacionales, asociaciones de empresarios y trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y académicos. Tras los debates mantenidos durante el seminario, el equipo del proyecto IPPMD decidió centrar el análisis en cinco sectores: 1) el mercado laboral; 2) la agricultura; 3) la educación; 4) la inversión y los servicios financieros; y 5) la protección social y la salud.

Después de la realización por parte del equipo del proyecto IPPMD de un taller de formación y de los estudios piloto, el CIES llevó a cabo la recogida de datos cuantitativos en 2 037 hogares y 54 comunidades, y realizó 21 entrevistas cualitativas con las partes interesadas (Capítulo 3). El proyecto concluirá con un debate político para poner en común las recomendaciones políticas fruto de los resultados del proyecto, así como para debatir con los actores relevantes las acciones concretas a realizar para aprovechar al máximo las posibilidades de la migración en República Dominicana.



## ¿Qué evidencia nos aporta el informe sobre los vínculos entre la migración y el desarrollo?

Los resultados de este informe sugieren que en República Dominicana no está consiguiendo aprovechar plenamente el potencial de desarrollo inherente a la migración. La toma en consideración de la migración en una serie de ámbitos políticos –no sólo aquellos relacionados directamente con la migración– podría lograr sacar el máximo partido de ese potencial. El informe demuestra la existencia de una relación bidireccional entre la migración y las políticas públicas mediante el análisis sobre la forma en que la migración influye sobre sectores clave –el mercado laboral, la agricultura, la educación, la inversión y los servicios financieros, y la protección social y la salud (Capítulo 4)– y sobre la forma en que la migración es influida a su vez por dichas políticas sectoriales (Capítulo 5). Algunos de los principales resultados se destacan a continuación.



## **Las políticas del mercado laboral pueden fomentar la emigración**

En República Dominicana el empleo es un factor determinante esencial de la migración, ya se trate de emigración o inmigración. La mayoría de los emigrantes abandonan el país por motivos laborales, al tiempo que las principales razones que llevan a los inmigrantes a trasladarse allí son las mejores oportunidades laborales y los salarios más altos. En este contexto, es por tanto probable que las políticas laborales desempeñen un papel importante en las decisiones migratorias.

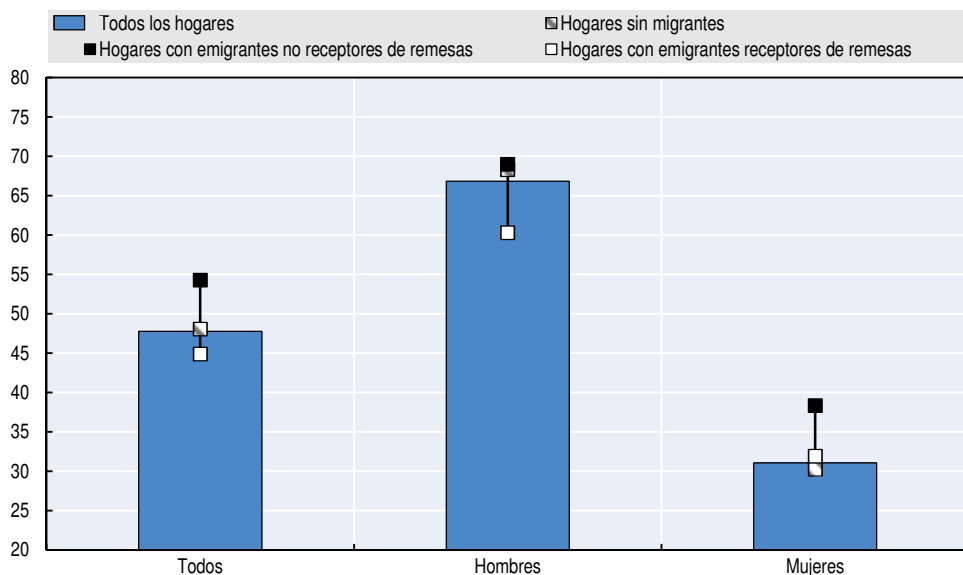
¿Cómo influyen las políticas laborales de República Dominicana sobre la migración? Normalmente se asume que las políticas para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, tales como los programas de formación profesional o técnica, reducen los incentivos para emigrar ya que hace que a las personas más aptas para conseguir empleo. El análisis del proyecto IPPMD, sin embargo, muestran que los programas de formación profesional también pueden mejorar las capacitaciones para que los candidatos a migrantes sean más aptos para conseguir empleo en el extranjero. Los individuos que participaron en programas de formación profesional o técnica tienen más probabilidades de haber hecho planes para emigrar en el futuro (21%), comparado con los individuos que no participaron en ningún programa de formación profesional o técnica (13%). Un análisis más detallado muestra que la conexión entre los programas de formación profesional o técnica y los planes para emigrar es especialmente destacable en el caso de las mujeres y la población urbana.

Los resultados también muestran que los inmigrantes son menos propensos a beneficiarse de las políticas laborales, en concreto de los programas de formación profesional o técnica y de las agencias públicas de empleo, que la población autóctona. Rectificar esto ayudaría a integrar en el mercado laboral formal.

Por último, la migración también tiene un impacto sobre el mercado laboral a través de un cambio en la oferta del mercado de trabajo. Recibir remesas parece reducir la necesidad de trabajar, ya que los hogares receptores de remesas tienden a mostrar una proporción menor de miembros trabajando que los hogares que no reciben remesas (Gráfico 1.5). Sin embargo, cuando los hogares han perdido un miembro debido a la emigración y no reciben remesas, la necesidad de trabajar para el resto de los miembros del hogar es mayor. Se encontró que estos hogares tenían una mayor proporción de adultos trabajando, y que las mujeres eran más propensas a trabajar en esos hogares.

**Gráfico 1.5. Los hogares receptores de remesas tienen menos miembros trabajando**

Proporción de miembros del hogar con edades entre 15 y 64 años que trabajan (%)



Nota: La muestra excluye a los hogares formados exclusivamente por migrantes de retorno y por inmigrantes.

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

### **Los títulos de propiedad de las tierras agrícolas facilitan la emigración**

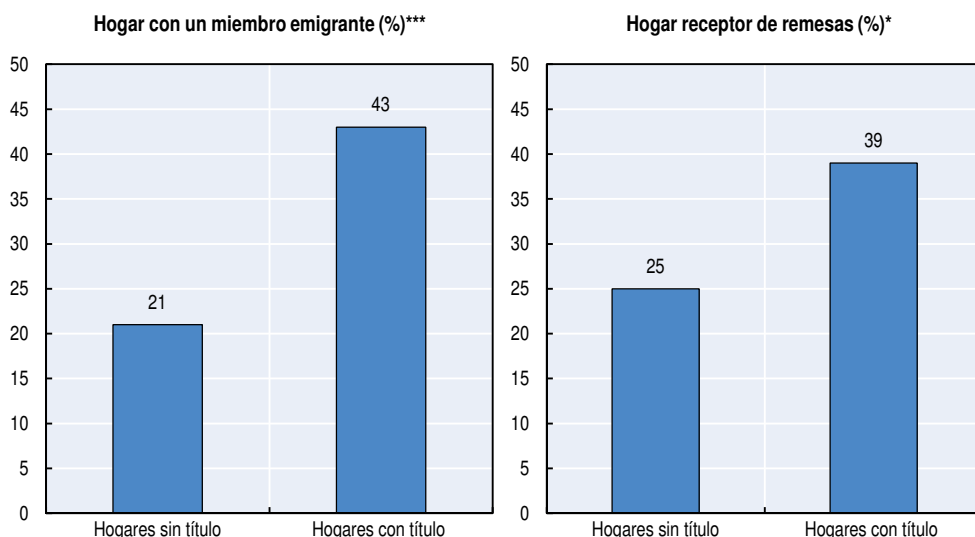
La contribución de la agricultura al producto interior bruto (PIB) de República Dominicana es relativamente pequeña comparada con otros países del proyecto IPPMD. En 2013 el 14% de la población empleada trabajaba en el sector agrícola (FAO, 2016). Este patrón concuerda con la muestra del proyecto IPPMD, donde solo uno de cada cinco hogares incluidos en la muestra participa en actividades agrícolas. El análisis sugiere que la emigración puede contribuir a revitalizar el sector agrícola haciendo que los hogares agrícolas contraten mano de obra.

La encuesta IPPMD también colectó información acerca de los beneficios de políticas agrícolas recibidos por los hogares (incluyendo subsidios agrícolas, formación agraria, mecanismos de seguros). Fueron pocos los hogares de la muestra que se beneficiaron de la mayoría de políticas agrícolas incluidas en la encuesta, con excepción de una política: la titulación de tierras.

La titularidad de la tierra es una pieza importante del panorama agrícola en República Dominicana, donde los hogares agrícolas que disponen de títulos de propiedad formales de sus tierras representan una proporción reducida. Esto se ve reflejado en el proyecto IPPMD, donde tan solo el 39% de los hogares agrícolas incluidos en la muestra disponen de títulos de propiedad formales de sus tierras. El ministro de agricultura ha destacado la importancia de procurar títulos de propiedad de la tierra a los hogares rurales del país, ya que

la titulación de propiedad puede estimular una mayor inversión en actividades agrícolas productivas. ¿Qué nos aporta el estudio IPPMD sobre la relación entre los títulos de propiedad de las tierras y la migración? Los resultados del proyecto IPPMD muestran que los hogares con títulos de propiedad de las tierras tienen una probabilidad mucho mayor de tener en la actualidad un miembro emigrante (43% frente a 21%) y de ser receptor de remesas (39% frente a 25%), en comparación con aquellos que no disponen de títulos de propiedad (Gráfico 1.6).

**Gráfico 1.6. 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.

### **La migración ayuda a mejorar el acceso a la educación, excepto en el caso de los inmigrantes**

La migración y la educación están íntimamente conectadas. La migración puede cambiar la combinación de competencias de la población, al tiempo que las remesas pueden relajar las restricciones crediticias y estimular las inversiones en capital humano. El acceso a la educación también es fundamental para la integración de los inmigrantes. Las políticas que mejoran el acceso a una educación de calidad u ofrecen apoyo económico para mantener escolarizados a los menores pueden reducir la emigración motivada por la necesidad de financiar la educación de los hijos. Por otra parte, los programas educativos podrían causar el efecto contrario al facilitar a los hogares los recursos económicos que permitirían a un miembro emigrar. El apoyo económico para

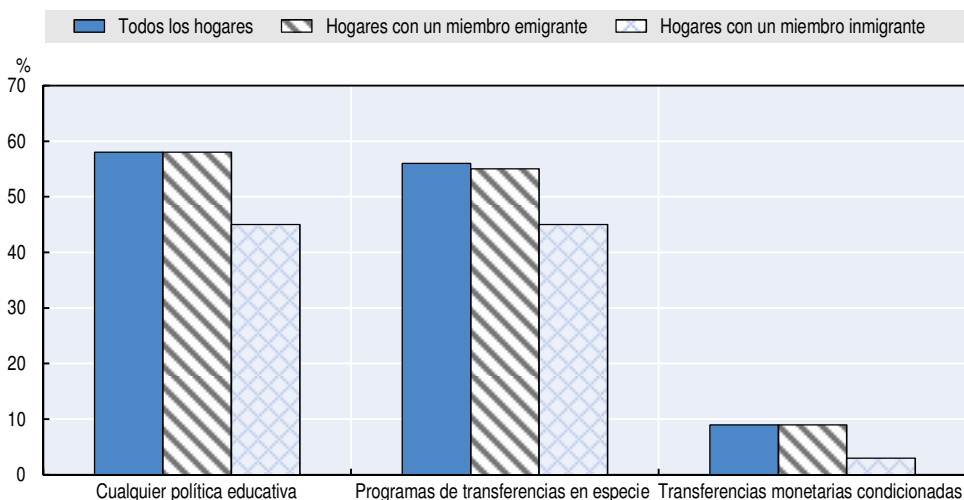
costear la educación de los hijos también podría influir sobre la cantidad y la frecuencia de las remesas enviadas al hogar.

¿Qué nos aporta el estudio IPPMD sobre la relación entre la migración y la educación en República Dominicana? Los resultados desvelan efectos tanto positivos como negativos de la migración sobre los resultados educativos. La emigración y la migración de retorno tienden a aumentar el gasto en educación y a impulsar un giro hacia una mayor escolarización privada, especialmente en el caso de los hogares con migrantes de retorno. Al mismo tiempo, los resultados muestran que la recepción de las transferencias monetarias condicionadas<sup>1</sup> está negativamente relacionada con la probabilidad de recibir remesas. Ello confirma la idea de que los programas públicos pueden “desplazar” a las transferencias privadas.

La educación es una herramienta fundamental para la integración social de los niños inmigrantes y de los hijos de padres inmigrantes. Sin embargo, los resultados muestran que los niños de familia inmigrante tienen menos probabilidades de asistir a la escuela que los niños autóctonos. Los resultados también muestran que los hogares inmigrantes tienen un menor acceso a los programas de apoyo a la educación (Gráfico 1.7). Esto puede crear obstáculos para la integración de los inmigrantes, así como para el logro del objetivo de la educación universal.

### Gráfico 1.7. Los hogares inmigrantes son los que tienen menos probabilidades de beneficiarse de las políticas educativas

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



Nota: La categoría «Cualquier política educativa» representa a todos los programas de transferencias en especie y en efectivo incluidos en la encuesta de hogares. 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.

## **Las bajas tasas de inclusión y educación financiera socavan la inversión**

La migración, en particular a través de la migración de retorno y las remesas, puede ayudar a los hogares a superar las restricciones crediticias y estimular las inversiones en actividades empresariales e inmobiliarias. Al mismo tiempo, un clima de inversión favorable y un sector financiero inclusivo pueden reforzar el impacto de las remesas de la migración sobre el desarrollo, mediante la estimulación de un mayor ahorro, así como mediante una mejor adecuación entre los ahorros y las oportunidades de inversión. El acceso al sector financiero formal –es decir, poseer una cuenta bancaria– puede facilitar el envío y la recepción de un mayor volumen de remesas, especialmente a través de los canales formales.

Los resultados del proyecto IPPMD muestran que las remesas están positivamente asociadas con la propiedad empresarial en República Dominicana, pero solo en las zonas urbanas. La migración de retorno no parece estimular el emprendimiento, ni en las zonas rurales ni en las urbanas. Además, solo el 36% de los hogares incluidos en la muestra del proyecto IPPMD disponían de una cuenta bancaria, lo que significa que casi dos terceras partes de los hogares de la muestra no estaban bancarizados. Los resultados del proyecto IPPMD confirman que los hogares titulares de una cuenta bancaria tienen más probabilidades de recibir remesas, no obstante, la tenencia de una cuenta bancaria no parece afectar a la cantidad de remesas que recibe el hogar de transferencias de dinero. Un mercado de remesas dominado en buena parte por un puñado de compañías de OTD puede suponer costos de transacción de remesas más elevados.

Aunque 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, la cobertura de la formación financiera en República Dominicana es escasa. Solo el 3% de los hogares incluidos en la muestra habían participado en un programa de formación financiera en los últimos cinco años (Gráfico 1.8). A lo anterior hay que añadir que la cifra de comunidades encuestadas que ofrecían cursos de formación financiera o cursos relacionados con la gestión empresarial era incluso menor. Esto podría suponer una oportunidad perdida para canalizar las remesas hacia inversiones más productivas.

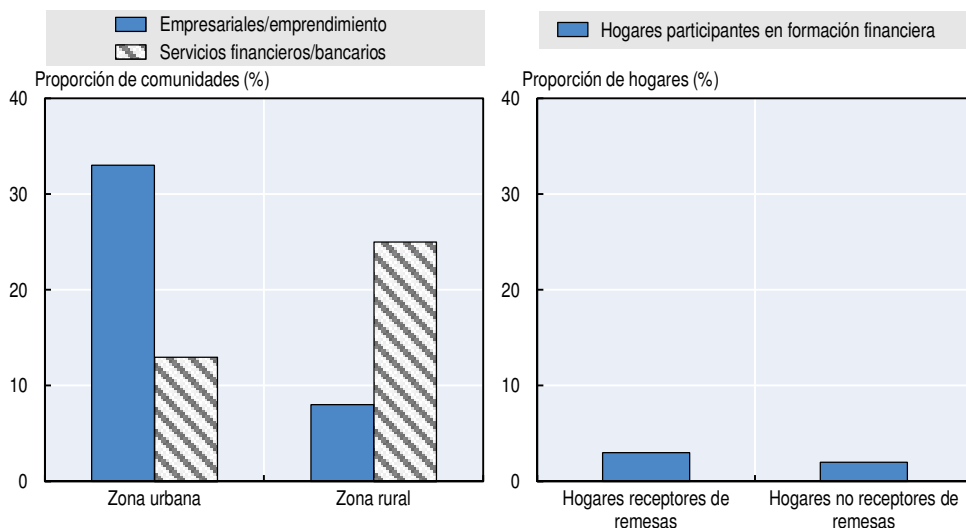
## **Los inmigrantes disfrutan de una menor cobertura salud y de protección social**

Una protección social y una cobertura de salud generalizadas pueden reducir la necesidad de los individuos de emigrar, así como mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes, haciendo posible su mejor integración y que se conviertan en contribuidores netos del sistema de bienestar del país (OCDE/Unión Europa, 2015; Huber, 2015). La Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 de República Dominicana pretende garantizar el acceso a la sanidad y a un sistema integral de seguridad social para todos, 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.

### Gráfico 1.8. 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.

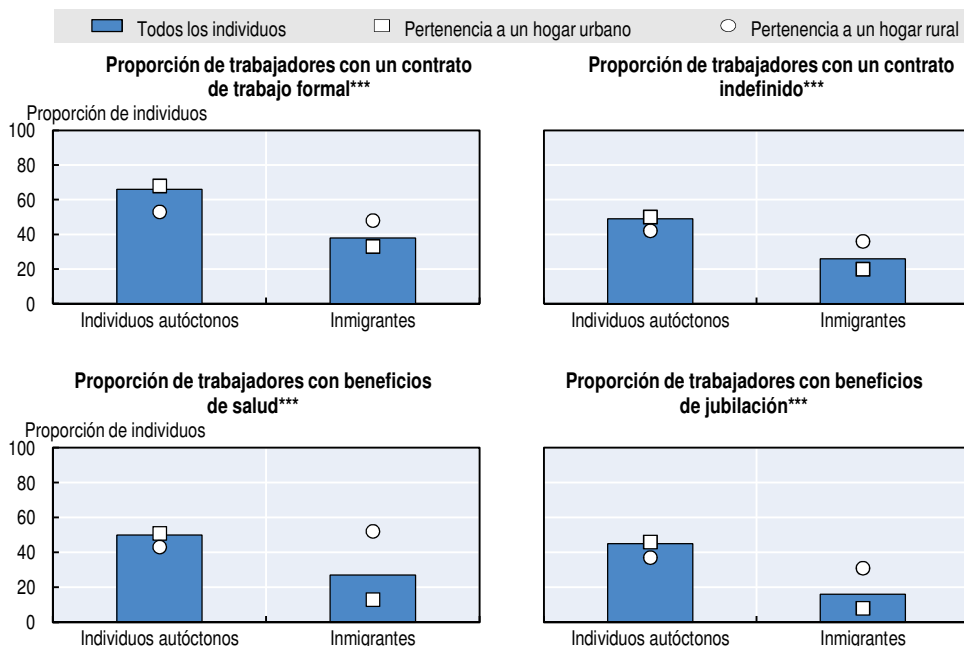
Los análisis IPPMD sobre la forma en que la inmigración incide sobre el sistema de protección social y salud halló escasa evidencia sobre la condición de beneficiarios netos de los inmigrantes respecto a las prestaciones sociales o los servicios de salud en República Dominicana. Los hogares inmigrantes tienden a tener *menos* probabilidades que otros hogares de recibir transferencias sociales públicas, especialmente en las zonas rurales. Además, los inmigrantes tienen menos probabilidades que los autóctonos de visitar un centro de salud, tanto en zonas rurales como en urbanas.

Los contratos de trabajo formales son un medio habitual para que los trabajadores y sus familias consigan acceder al sector sanitario y a otro tipo de beneficios sociales. Aparte de procurarles beneficios sociales, dichos contratos permiten también a los trabajadores afiliarse a un sindicato y disponer de otros medios para hacer valer sus derechos en el mercado laboral. La informalidad laboral

representa un desafío para el mercado de trabajo dominicano, y los resultados del proyecto IPPMD muestran que los inmigrantes tienen sustancialmente menos probabilidades de estar cubiertos por contratos formales y beneficios sociales que los trabajadores autóctonos (Gráfico 1.9). Solo el 38% de los trabajadores inmigrantes tienen un contrato de trabajo formal, el 27% gozan de beneficios de salud y el 16% de beneficios de jubilación. Las diferencias entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos son especialmente pronunciadas en las zonas urbanas. Los resultados muestran también que la diferencia en el acceso a los beneficios de protección social y de salud entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos es más acentuada en el caso de las mujeres. Hallar una solución para las desigualdades en el acceso al empleo en el sector formal es importante para lograr una mejor integración de los inmigrantes en el mercado laboral y, en un sentido amplio, dentro de la propia sociedad.

**Gráfico 1.9. 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



Nota: 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%. 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.

## Una agenda política más coherente puede liberar el potencial de desarrollo de la migración

El informe sugiere que la migración, a través de las dimensiones analizadas en el estudio IPPMD –emigración, remesas, migración de retorno e inmigración– puede contribuir al desarrollo económico y social en República Dominicana. Sin embargo, este potencial de desarrollo no parece haberse materializado plenamente.

Para aprovechar al máximo el impacto de la migración sobre el desarrollo, el país necesita un marco normativo más coherente. La actual agenda de desarrollo pone más el acento sobre los desafíos de la migración que sobre sus potencialidades. Los siguientes apartados ofrecen una serie de recomendaciones políticas para cada sector objeto de estudio en el proyecto IPPMD en República Dominicana. Las recomendaciones políticas que afectan a diversos sectores y a diferentes dimensiones de la migración y que son producto del análisis de los diez países también se recogen en el informe comparativo del proyecto IPPMD (OCDE, 2017).

### ***Integrar la migración y el desarrollo en las políticas del mercado laboral***

El estudio IPPMD encontró una estrecha, y a veces inesperada, relación entre el mercado laboral y la migración en República Dominicana. Las remesas parecen reducir la necesidad de trabajar, especialmente entre las mujeres, mientras que los programas de formación técnica parecen aumentar la empleabilidad en el extranjero, especialmente entre las mujeres y las personas viviendo en zonas urbanas. Por otro lado, los inmigrantes no están adquiriendo un acceso igualitario a las agencias de empleo o a las formaciones vocacionales. ¿Qué sugieren estos hallazgos para las políticas públicas?

- Perfeccionar y orientar los programas de formación profesional o técnica para lograr una mejor adecuación entre la oferta y la demanda. Algunos pasos importantes serían la elaboración del mapa de las carencias de mano de obra y el reforzamiento de los mecanismos de coordinación con el sector privado.
- Ampliar el alcance de las agencias de empleo para llegar tanto a los inmigrantes como a la población autóctona, incluidos los migrantes de retorno y los emigrantes actuales, con el fin último de garantizar su información y acceso a los empleos remunerados formales. Construir conexiones más estrechas entre las agencias de empleo y el sector privado sería importante para lograrlo.

### ***Aprovechar la migración para el desarrollo agrícola***

Los resultados de IPPMD muestran que los hogares agrícolas están perdiendo trabajo valioso con la emigración. Si no son capaces de reemplazar estos trabajadores –si por ejemplo, no están recibiendo remesas– la seguridad



alimentaria y la pobreza podrían deteriorar. La emigración puede contribuir a revitalizar el sector agrícola mediante el desplazamiento de la demanda de mano de obra desde el ámbito familiar hacia el exterior, pero solo cuando las remesas y el nivel de ingreso lo permiten. La titularidad de la tierra es una pieza política importante de la cuestión agraria en República Dominicana, pero puede estar estimulando la emigración. Estos resultados sugieren las siguientes recomendaciones políticas:

- Garantizar que los hogares agrícolas puedan reemplazar la mano de obra que se ha perdido con la emigración, asegurando una mejor cobertura de las instituciones del mercado laboral en las zonas rurales. Sin la presencia de dichas instituciones, el sector agrícola, la seguridad alimentaria y la pobreza podrían experimentar un empeoramiento en aquellas zonas donde las tasas de emigración son altas, incrementando además la tensión en los hogares con emigrantes.
- Vincular los programas de titulación de tierras con los planes de migración y desarrollo, tales como el aumento de la cobertura de los operadores de transferencias de dinero en zonas rurales, la creación de programas que canalicen las remesas hacia la inversión agrícola y que faciliten la inversión y la integración de los migrantes de retorno en las zonas rurales.

### **Mejorar los vínculos entre la migración y la inversión en educación**

Este estudio ha revelado un deseo entre la población de mejorar la calidad de la educación: la gente está utilizando la emigración para poder gastar más en educación para sus hijos, incluyendo gasto en escuelas privadas. Por otro lado, aunque el acceso a la educación es una herramienta fundamental para la integración de los niños migrantes y los hijos de los inmigrantes, los hallazgos sugieren que estos niños tienen menos probabilidad de acceder a la educación y a tener apoyo educativo que los niños autóctonos. Algunos programas existentes en educación, como por ejemplo las transferencias condicionadas de efectivo están reduciendo la entrada de remesas. Estos hallazgos sugieren la necesidad de:

- Hacer cumplir y garantizar la calidad y el acceso a las instituciones educativas públicas y privadas para cubrir la mayor demanda de educación de calidad impulsada por las remesas y la migración de retorno.
- Poner en valor y garantizar la calidad de las instituciones educativas en el caso de que se produzca una mayor demanda de escuelas privadas sustentada en las remesas.
- Ampliar los programas de transferencias en especie y en efectivo en zonas con altas tasas de inmigración, y garantizar que los inmigrantes gocen de igualdad de acceso a tales programas, con el fin de apoyar la educación universal y la integración de los inmigrantes.

- Recabar información sobre migración y remesas en los programas de transferencias condicionadas de renta para seguir la evolución a lo largo del tiempo de los cambios en los ingresos por remesas y comprender mejor el impacto total del programa.

### ***Estrechar los vínculos entre la migración, la inversión, los servicios financieros y el desarrollo***

La migración puede contribuir a dinamizar las inversiones en actividades productivas, como las empresariales o de emprendimiento. Al mismo tiempo, un clima de inversión favorable y un sector financiero inclusivo pueden reforzar el impacto de las remesas de la migración sobre el desarrollo, mediante el estímulo del ahorro y las inversiones. Los resultados del proyecto IPPMD demuestran que hay margen para aprovechar las oportunidades empresariales y de inversión que ofrece la migración. A pesar de que existe una asociación positiva entre las remesas y la propiedad empresarial en las zonas urbanas de República Dominicana, los migrantes de retorno no parecen estar invirtiendo tanto como podrían. El alto porcentaje de hogares en República Dominicana que todavía no disponen de cuentas bancarias y la escasa cobertura de la formación financiera supondrían que el país podría estar desaprovechando oportunidades de fomentar la inversión productiva de las remesas.

Los siguientes pasos podrían contribuir a mejorar esta situación:

- Ampliar la provisión de servicios financieros mediante el aumento de la competencia entre los proveedores de servicios y la adaptación del marco regulatorio.
- Aumentar la educación financiera y la capacitación empresarial entre los hogares ubicados en comunidades con altas tasas de emigración para potenciar la inversión de remesas.
- Facilitar la creación de empresas, por ejemplo mediante la provisión de cursos de gestión empresarial y el acceso al crédito para dinamizar las inversiones de remesas en nuevos negocios.

### ***Extender la cobertura de los servicios de protección social y salud con el fin de mejorar los resultados en materia de migración y de desarrollo***

Los crecientes flujos de inmigración hacia República Dominicana, en especial durante los últimos 15 años, han suscitado cierta preocupación sobre los efectos potencialmente negativos en el mercado laboral local y los recursos limitados destinados a protección social y salud. Los resultados de los análisis IPPMD, sin embargo, halló escasa evidencia de que los inmigrantes fueran beneficiarios netos de las prestaciones sociales o los servicios de salud en República Dominicana. De hecho, los hogares inmigrantes tienden a ser menos propensos que otros hogares a visitar los centros de salud y a

recibir transferencias sociales del gobierno. Además, los inmigrantes tienen muchas menos probabilidades de estar cubiertos por contratos formales y beneficios sociales que los trabajadores autóctonos, especialmente en las zonas urbanas. El abordaje con éxito de las desigualdades en el acceso al empleo en el sector formal es importante para lograr una mejor integración de los inmigrantes en el mercado laboral y, en un sentido amplio, en la propia sociedad. Para lograr todo esto, los responsables de la formulación de políticas pueden:

- Aumentar *de iure*, pero también *de facto*, el acceso universal a la protección social, tanto en los planes de pensiones, como en los beneficios de salud, en la afiliación a los sindicatos de trabajo y en las provisiones establecidas en los contratos de trabajo formales, con especial atención a las zonas rurales.
- Investigar los motivos que explican el hecho de que los inmigrantes utilicen con menor frecuencia los servicios de salud y, conforme a los resultados, ajustar las inversiones en instalaciones sanitarias según las necesidades, en vecindarios donde se registren altas tasas de inmigración, especialmente en las zonas rurales.

## Hoja de ruta del informe

El siguiente capítulo presenta el panorama migratorio en República Dominicana, describiendo la forma en que la migración ha evolucionado en República Dominicana, y revisa los estudios disponibles que investigan los vínculos entre la migración y el desarrollo. A continuación, se describe brevemente el actual contexto político y los marcos institucionales relacionados con la migración. El Capítulo 3 presenta la implementación del trabajo de campo y los enfoques analíticos utilizados para la investigación empírica. También resume los resultados generales de la encuesta del proyecto IPPMD, en cuanto a los patrones generales de emigración, inmigración, remesas y migración de retorno. El Capítulo 4 analiza la forma en que cuatro dimensiones de la migración influyen sobre cinco sectores clave en República Dominicana: el mercado laboral, la agricultura, la educación, la inversión y los servicios financieros, y la protección social y la salud, mientras que el Capítulo 5 explora la forma en que las políticas elaboradas en estos sectores pueden repercutir sobre los resultados en materia de migración.

### Nota

1. Tras la crisis económica que golpeó al país en 2003, República Dominicana lanzó el programa de TMC denominado *Solidaridad*, que ofrecía transferencias monetarias condicionadas destinadas a los hogares pobres para invertir las en educación, salud y nutrición.

## Referencias

- Banco Mundial (2016), “Datos anuales sobre remesas (entradas)”, *World Bank Migration and Remittance data* (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC, disponible en: [www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data](http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data), consultado el 12 de enero de 2017.
- 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.
- 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](http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no077_MS18.pdf).
- MISPAS (2006), *Plan Decenal de Salud 2006-2015*, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, República Dominicana, Santo Domingo.
- OCDE/Unión Europea (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Publicaciones de la OCDE, París, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>.
- ONU-DAES (2015), *International Migration Stock: The 2015 Revision* (base de datos), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, disponible en: [www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml).



**From:**

## **Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana**

**Access the complete publication at:**

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es>

### **Please cite this chapter as:**

OECD/CIECAS (2017), “La integración de la migración y el desarrollo en República Dominicana: Descripción general y recomendaciones políticas”, in *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-5-es>

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).