



Elementos para entender los retos de la migración

PNUD LAC PDS N°. 31

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades

Daniel Morales¹ y Catherine Rodríguez²

Resumen

La República Dominicana es un país de emigración neta. A pesar de tener una de las mayores tasas de crecimiento económico de la región, cerca de un 14% de la población dominicana ha buscado mejores oportunidades en países como España y los Estados Unidos. Al mismo tiempo, dicho crecimiento ha demandado mano de obra extranjera. Hoy cerca del 4% de la población del país es extranjera y el 86,5% de esa población proviene de Haití. Después de una revisión de las principales políticas migratorias que se han implementado en el país en el último siglo, es evidente que, aunque se requieren acciones adicionales, la República Dominicana ha avanzado en lo que respecta al fortalecimiento de la institucionalidad y el despliegue de una visión a largo plazo sobre la migración. En este documento se analizan los principales impactos de los patrones migratorios descritos en la literatura, entre los cuales se destaca el hecho de que la población migrante constituye un factor fundamental en sectores como la agricultura y la construcción, pues es un sustituto de la mano de obra autóctona no calificada y un complemento de aquella altamente educada. En lo que respecta a la emigración, la evidencia deja en claro que las remesas enviadas por la diáspora también constituyen un factor clave en la economía nacional. El trabajo concluye con la presentación de una serie de recomendaciones para la formulación de políticas migratorias en el país, a fin de abordar diversos aspectos del fenómeno migratorio, su particular vínculo con el mercado laboral y las necesidades de la diáspora dominicana.

¹ Daniel Morales es profesor-investigador de la Escuela de Economía de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, República Dominicana.

² Catherine Rodríguez es investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Colombia.

Aviso Legal:

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2022 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

1. Introducción

La República Dominicana se caracteriza por presentar una de las mayores tasas de crecimiento económico de Latinoamérica y el Caribe. En las últimas tres décadas la economía dominicana ha crecido a una tasa anual promedio del 5%, muy superior a la del resto de los países de la región, cuyo crecimiento promedio ha sido de un 2,3% aproximadamente (The World Bank, s.f.a). A pesar de ello persisten retos importantes por superar como, por ejemplo, las altas tasas de pobreza e inequidad, que, aunque se redujeron en los últimos años, no lo han hecho al ritmo esperado en función del crecimiento económico del país. Este crecimiento poco inclusivo se debe en parte a factores diversos como la alta informalidad laboral, la creación de empleos en sectores de baja productividad, el estancamiento de los salarios reales, los bajos niveles de acceso a la seguridad social y los débiles lazos entre los distintos sectores de la producción (Carneiro y Sirtaine, 2017).

La República Dominicana es además un país de emigración neta, lo que implica que las salidas de población dominicana al exterior superan la inmigración de personas extranjeras al país. A pesar del crecimiento económico, muchos dominicanos optan por buscar un mejor futuro en otras latitudes³. En los últimos 30 años cerca de un 14% de la población dominicana ha buscado mejores oportunidades en otros países, principalmente en España y los Estados Unidos (United Nations, 2019). Al mismo tiempo, el desarrollo y el crecimiento de la República Dominicana han demandado mano de obra extranjera, lo que ha permitido a diversos grupos de inmigrantes encontrar en el país las oportunidades de trabajo y el sustento que no hallaban en sus países de origen. Cerca del 4% de la población del país es extranjera, y un 86,5% de la población migrante proviene de Haití (United Nations, 2019). Diversos aspectos históricos enmarcados en el desarrollo del sector agrícola, sumados a la inestabilidad política, económica y social del país vecino y al hecho de que ambos países comparten una frontera terrestre, permiten explicar los cambiantes patrones migratorios de la población haitiana hacia la República Dominicana. Recientemente, como muchos otros países de la región, la República Dominicana ha recibido también un creciente número de migrantes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, que han emigrado huyendo de las condiciones socioeconómicas de su país.

Al comparar los patrones, las políticas y los impactos de la migración en la República Dominicana con lo observado en los demás países de la región, se identifican diferencias importantes. La primera es la temporalidad. En la mayoría de los países latinoamericanos el tema principal de las discusiones sobre la política migratoria hoy se relaciona con el impacto reciente de la migración proveniente de la República Bolivariana de Venezuela. Por el contrario, en la República Dominicana tanto la emigración como la inmigración son fenómenos que datan de hace más de 30 años. En el caso particular de la inmigración, aunque por supuesto existen entradas recientes de población venezolana, la inmigración por causas económicas y sociales proviene en su mayoría de Haití⁴. Segundo, esta diferencia tiene además repercusiones en el tipo de inmigrantes que recibe el país: mientras que la población venezolana migrante tiene, en promedio, un nivel educativo mayor o igual que el de la población de los países receptores, la población haitiana inmigrante que arriba a la República Dominicana tiene en general menores niveles de educación y cerca de un 70% de esa población no domina el español. Tercero, los sectores y las ocupaciones en que la población migrante puede laborar son muy específicos y de baja cualificación, algo que tiene consecuencias importantes en términos de política. Cuarto, en el mundo en general se están registrando expresiones y actos de xenofobia. En la República Dominicana, como detalla Riveros (2022), esos sentimientos no constituyen un fenómeno reciente; por el contrario, datan de la era de Trujillo y también se originan en animosidades históricas, por lo que combatir la xenofobia requerirá de políticas específicamente diseñadas para

³ En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

⁴ Costa Rica tiene una población inmigrante que en su gran mayoría es nicaragüense. Aunque hay un número importante de migrantes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, esta migración no representan un porcentaje importante del fenómeno, al igual que en la República Dominicana.

tal fin, que deberán contemplar la historia del vínculo entre ambos países y las características socioeconómicas de la población migrante. Quinto, la República Dominicana debe profundizar las acciones dirigidas a diseñar políticas para atraer recursos de la diáspora dominicana (capital económico y humano), la cual prácticamente triplica a la población inmigrante.

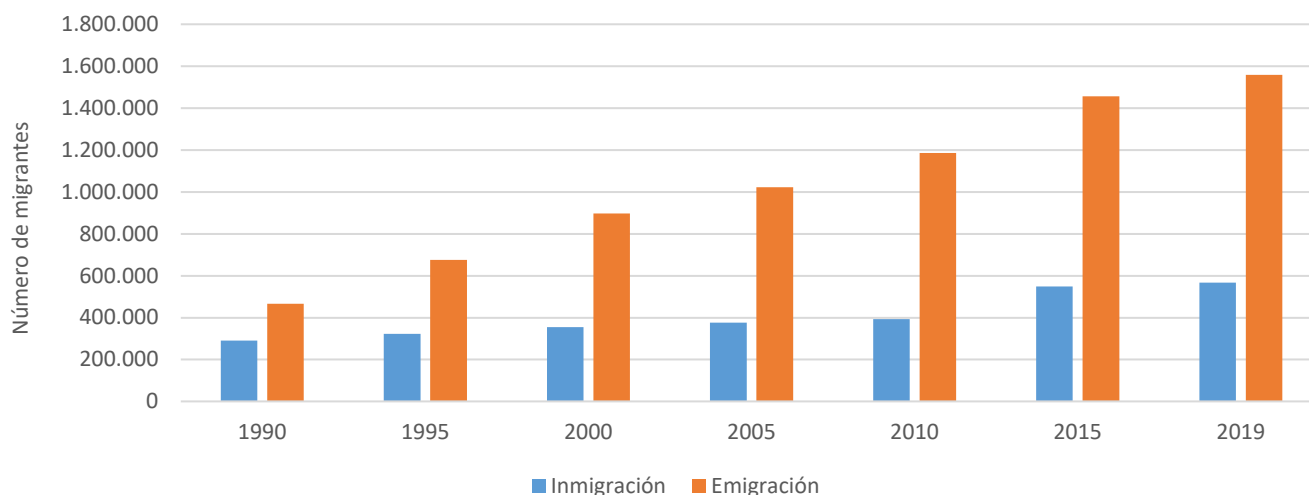
Las altas tasas de migración, al igual que los impactos asociados a esta, explican por qué es un fenómeno que ha ocupado la agenda política, social y económica de la República Dominicana. Como en el resto del mundo, la migración ha tenido impactos tanto positivos como negativos que están comenzando a ser entendidos en el país. Así, en este documento se resume información disponible sobre el fenómeno migratorio en el país, cuya presentación se organiza en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En el segundo apartado se presentan estadísticas que describen y caracterizan los patrones migratorios de la República Dominicana en las últimas tres décadas, con base en los datos disponibles más recientes. En el tercer apartado se describen el marco institucional y las políticas migratorias correspondientes al período 1912-2021, a fin de mostrar cómo ha evolucionado la legislación sobre el tema en los últimos 100 años. En el cuarto apartado se resumen los principales impactos de la migración, señalados en estudios anteriores, en diversas áreas o dimensiones, a saber: el mercado laboral, las remesas, la educación, la salud y el desarrollo económico, entre otras. Por último, en el quinto apartado se realiza una síntesis de los retos que plantea el fenómeno y se presenta una serie de recomendaciones formuladas a la luz de la evidencia y de las recomendaciones de expertos, orientadas a lograr la efectiva integración de la población inmigrante en la economía y la sociedad dominicanas.

2. Patrones migratorios en la República Dominicana

Los importantes movimientos migratorios que vive hoy la República Dominicana son un fenómeno que comenzó a fortalecerse hace cerca de cinco décadas. Como se describe en detalle en la tercera sección de este trabajo, durante las primeras cinco décadas del siglo XX en la República Dominicana hubo pocos movimientos migratorios, caracterizados principalmente por la inmigración de mano de obra proveniente de Haití y otras islas caribeñas, que arribó para trabajar en los ingenios azucareros. Recién a partir de 1960 los procesos migratorios del país adquirieron un dinamismo impulsado por diversos factores. La incertidumbre política, social y económica que siguió a la caída de la dictadura de Trujillo; la Revolución Cubana; la guerra civil dominicana; la invasión norteamericana, y el cambio estructural de la economía del país ocasionaron el inicio de importantes movimientos sociales fuera y dentro de las fronteras dominicanas.

Estos patrones migratorios, particularmente los de emigración, siguieron aumentando a un ritmo importante durante los últimos 30 años. En el gráfico 1 se presenta la evolución en el país del número total de emigrantes dominicanos y de inmigrantes extranjeros durante las últimas tres décadas. En la década de 1990 el número total de emigrantes creció un 92,5%. En las últimas dos décadas esos incrementos alcanzaron un 32% y un 31%, respectivamente. Se estima que en 2019 más de 1,5 millones de personas dominicanas vivían en el exterior. Como se puede observar en el mismo gráfico, un poco más de 500.000 personas extranjeras vivían en la República Dominicana ese mismo año. Las tasas de crecimiento de la población inmigrante han sido mucho menos pronunciadas, aunque son importantes. De hecho, entre 1990 y 2019 el número total de inmigrantes se incrementó en el país cerca de un 95%, debido principalmente al crecimiento de la inmigración registrado entre 2010 y 2015.

Gráfico 1. Evolución de la migración (en número de migrantes) en República Dominicana, 1990-2019

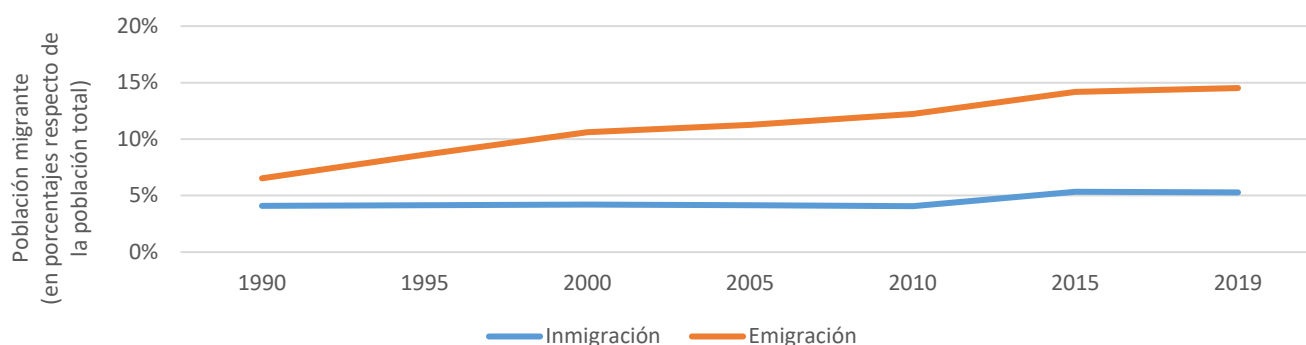


Fuente: United Nations, International Migrant Stock 2019. Documentation, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, agosto de 2019.

Nota: La fuente consultada brinda el número total de migrantes a mediados de cada uno de los años que conforman el período 1990-2019.

En términos relativos, tomando como referencia la población total⁵ de la República Dominicana, en el gráfico 2 se muestra la evolución de las proporciones de migrantes de origen dominicano y de migrantes de origen extranjero en los últimos 30 años. Como se puede observar, entre 1990 y 2010 la inmigración se mantuvo casi constante alrededor de un 4,1% y se incrementó significativamente en la década de 2010, debido, principalmente, a los desplazamientos generados por el terremoto de Haití en 2010 y a la llegada de población venezolana, que creció desde 2015. En lo que respecta a la emigración se aprecia un incremento sostenido de la proporción de población dominicana que optó por salir del país. En 1990 la proporción fue del 6,5% y en 2019 rondó un 14,5%, lo que representa un crecimiento del 123% en las últimas tres décadas.

Gráfico 2. Evolución de la proporción de migrantes (en porcentajes respecto de la población total) en República Dominicana, 1990-2019



Fuente: United Nations, International Migrant Stock 2019. Documentation, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, agosto de 2019.

⁵ La población total de la República Dominicana experimentó un incremento del 50,5% en las últimas tres décadas. En el año 1990 la población era de 7.133.491 personas y en el año 2019 ascendía a 10.738.957 (Banco Mundial, s. f.).

No existe aún información detallada sobre cómo han cambiado los patrones migratorios hacia y fuera de la República Dominicana durante y después de la pandemia de la COVID-19, ni tampoco sobre cómo la población migrante fue afectada por ella. Un documento del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA) presenta una primera aproximación a este aspecto. En lo que respecta a la diáspora, el documento detalla que, como es bien conocido, la comunidad latinoamericana en los Estados Unidos, junto con la afrodescendiente, fue la más afectada por los impactos negativos que trajo consigo la enfermedad en términos de salud (Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe, 2022). La población migrante también resultó muy afectada económicamente a causa de las medidas de aislamiento. Sin embargo, las ayudas del Gobierno aminoraron en parte los impactos negativos y permitieron, entre otras cosas, que los emigrantes continuaran enviando recursos económicos a sus familias situadas en el país durante 2020, como se detalla en el capítulo cuarto. En cuanto a la población migrante en la República Dominicana, Riveros (2022) señala que, en términos legales, durante la pandemia permanecieron cerradas las fronteras y el Gobierno congeló las deportaciones. En términos socioeconómicos, debido a la naturaleza informal de la mayoría de la población migrante y al hecho de que las ayudas temporales que el Gobierno dio durante la crisis sanitaria se dirigieron exclusivamente a la población de origen dominicano, se estima que la población migrante fue uno de los grupos que más sufrieron los impactos negativos de las medidas de aislamiento impuestas en todo el mundo (Riveros, 2022).

2.1. Emigración

En el cuadro 1 se mencionan los principales destinos escogidos por la población emigrante dominicana. En 2019 el 75,3% de dicha población residía en los Estados Unidos. Según el Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA)⁶, la comunidad migrante dominicana es el quinto grupo hispano en tamaño y representa el 3% de la población de migrantes hispanos en ese país (Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe, 2020). El segundo destino en importancia es España, seguido de Puerto Rico e Italia. Un factor que ha caracterizado a la emigración dominicana es el género. Según datos publicados por las Naciones Unidas, en todos los destinos, la proporción de mujeres emigrantes es mayor que la de hombres (United Nations, s. f.). La tasa se mantiene constante y estable en torno al 57%.

6 El OBMICA promueve los derechos humanos de la población migrante y sus familias. La misión, los valores, la visión y los objetivos del organismo pueden consultarse en su sitio web: obmica.org/index.php/obmica/vision-mision.

Cuadro 1. Principales países de destino de la población emigrante dominicana (en número de emigrantes), 1990-2019

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Estados Unidos	347.858	524.698	705.139	761.989	843.720	1.086.819	1.173.662
España	15.160	21.654	36.953	73.049	136.976	156.905	167.176
Puerto Rico	37.207	49.325	61.563	66.983	63.981	57.891	50.643
Italia	9.060	13.427	17.793	30.028	40.445	42.011	46.127
Venezuela (República Bolivariana de)	18.280	16.240	14.293	14.286	14.423	14.743	14.441
Suiza	4.751	5.976	7.223	8.108	9.543	11.481	12.214
Canadá	2.668	3.841	5.106	6.737	8.450	10.535	11.289
Alemania	1.012	2.828	4.643	7.013	8.972	9.349	10.255
Holanda	2.403	3.933	5.593	7.037	7.792	8.688	9.513
Panamá	1.474	3.554	5.859	6.227	6.893	8.095	8.606
Otros países	26.343	29.806	33.620	41.985	44.351	50.433	54.742

Fuente: United Nations, International Migrant Stock 2019. Documentation, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, agosto de 2019.

Al ser los Estados Unidos el principal destino escogido por la población dominicana, se conocen un poco más las características de dicha población en ese país. La edad promedio oscila alrededor de los 30 años y se observa cierta heterogeneidad en cuanto a los logros educativos entre la población dominicana nacida en ese país y la población recién arribada. El primer grupo cuenta con más años de educación y con títulos de licenciatura o de nivel técnico. Por ejemplo, para el año 2019, un 63% de la población dominicana había alcanzado como máximo nivel educativo el bachillerato o un nivel menor, porcentaje que ascendió a un 36% entre la población dominicana nacida en los Estados Unidos. En lo que se refiere al empleo, tanto la población dominicana nacida en los Estados Unidos como la nacida en la República Dominicana tienen una tasa de participación en el mercado laboral de aproximadamente un 63% (Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe, 2020). Además, cerca del 50% de la fuerza laboral dominicana en dicho país trabaja en el sector terciario, en los sectores de la educación y la salud, en el sector de la alimentación o en el sector que brinda servicios de recreación. Preocupa, sin embargo, el hecho de que, según el censo estadounidense de 2017, un 22% de los hogares dominicanos viven en situación de pobreza.

La población dominicana constituye el tercer grupo de emigrantes latinos que en mayor medida obtienen la ciudadanía americana vía la naturalización (Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe, 2020), y la mayoría de quienes adquieren la ciudadanía (98,67%) lo hacen por vínculos familiares con ciudadanas o ciudadanos americanos. La emigración legal a los Estados Unidos se caracteriza por la residencia permanente, pero un número importante, aunque inferior, también logra migrar con una visa de trabajo temporal. De este grupo, aproximadamente el 40% obtiene una visa para artistas, atletas o animadores, mientras que el resto se distribuye casi equitativamente entre trabajos agrícolas y no agrícolas, trabajos especializados y cargos ejecutivos de empresas multinacionales.

Respecto de la emigración hacia otros países, como puede observarse en el cuadro 1, un poco más de 167.000 dominicanos estaban viviendo en España en 2019. Uno de los principales motivos de la emigración actual es la reunificación familiar con la población dominicana asentada en ese país. El principal motor de la emigración

dominicana a España entre 2005 y 2015, que incrementó la magnitud del fenómeno, fue la emisión de más de 90.000 permisos de trabajo (Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Migración, 2017). En el año 2015, un 54,9% de la población dominicana que vivía en España había adquirido la nacionalidad de ese país.

La emigración hacia Puerto Rico tuvo un pico en el año 2005 y luego comenzó a disminuir. Los datos del Censo muestran que el 48,6% de la población dominicana que vive en ese país se encuentra en situación de pobreza⁷. La población dominicana se concentra en el sector de los servicios, y un 14,1% trabaja en el sector de la construcción. Casi un 60% de la población dominicana migrante en Puerto Rico está conformada por mujeres que predominantemente se desempeñan como trabajadoras remuneradas del hogar. La mayor parte de la migración hacia dicho país no tiene un estatus legal reconocido por las autoridades, y ha ido disminuyendo debido a los controles fronterizos marítimos que la Guardia Costera de los Estados Unidos ha implementado en los últimos años (Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Migración, 2017).

2.2. Inmigración

La inmigración en la República Dominicana estuvo caracterizada a comienzos del siglo XX por la expansión del sector azucarero que dependía en gran parte de la mano de obra extranjera. La mayor parte de esta provenía de Haití, no solo por compartir una frontera terrestre, sino también por la falta de oportunidades en el vecino país (Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Migración, 2017). Luego, con el crecimiento económico y el desarrollo del sector de la construcción y del turismo, además de la población haitiana se fueron sumando inmigrantes de otras latitudes, que llenaron un vacío al desempeñarse en ocupaciones no queridas por la población nacional. Sin embargo, Haití sigue constituyendo el país del que proviene la mayoría de la población migrante. En el cuadro 2 puede observarse cómo ha evolucionado la población de migrantes de distintas nacionalidades en la República Dominicana. Los datos señalan que en 2019 un 86,5% de la población de inmigrantes era de origen haitiano.

⁷ Datos del Buró de Censo de Estados Unidos 2016 con base en Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico 2011. Cifra tomada de Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Migración, 2017.

Cuadro 2. Principales países de origen de la población inmigrante (en número de inmigrantes) en República Dominicana, 1990-2019

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Haití	187.210	207.931	228.652	271.273	311.969	475.084	491.013
Estados Unidos	9.115	10.124	11.133	17.858	24.457	14.010	14.478
España	7.354	8.168	8.982	7.864	6.691	6.967	7.199
Puerto Rico	8.767	9.738	10.708	8.265	5.763	4.578	4.731
Italia	6.960	7.731	8.501	6.070	3.595	4.192	4.332
China	3.613	4.013	4.413	2.920	1.406	3.776	3.902
Francia	2.524	2.804	3.083	2.518	1.936	3.731	3.855
Venezuela (República Bolivariana de)	14.235	15.811	17.386	11.299	5.132	3.561	3.680
Cuba	6.824	7.580	8.335	6.008	3.639	3.259	3.367
Colombia	4.697	5.217	5.737	4.593	3.416	2.838	2.932
Alemania	5.084	5.647	6.209	3.905	1.574	1.857	1.919
Canadá	3.562	3.957	4.351	2.761	1.152	1.215	1.255
Otros países	31.206	34.660	38.121	30.667	22.990	24.221	24.985

Fuente: United Nations, International Migrant Stock 2019. Documentation, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, agosto de 2019.

Las autoridades de la República Dominicana reconocen la importancia de la gestión de la migración, por lo que han llevado a cabo diversos estudios que proporcionan datos de forma sistemática acerca de la población de migrantes en el país. La encuesta más reciente y comprehensiva que se ha hecho en el país es la Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2017⁸. Aunque los datos de la ENI 2017 sobre el número de migrantes en 2015 contrastan con los reportados por las Naciones Unidas (United Nations, s. f.), la encuesta permite conocer las características principales de la población migrante extranjera⁹.

De acuerdo con datos de la ENI 2017, el 64,4% de la población extranjera vive en zona urbanas. Específicamente, el 23,8% vive en el Gran Santo Domingo; el 18,6%, en grandes ciudades, y el 21,9%, en otros centros urbanos. En las ciudades la proporción de personas extranjeras nacidas en Haití es del 84,3%, mientras que en las zonas rurales la proporción sube al 94,3%. Al comparar la población de origen extranjero con la población total de cada provincia se observa que, en términos relativos, las provincias que presentan una mayor proporción de migrantes son las fronteras y contiguas (13,2%) y las que cultivan caña (13,1%), seguidas por las provincias con una alta concentración poblacional (7,6%) y las que producen arroz, bananos, víveres y productos pecuarios (7,3%). La distribución por zona geográfica está claramente determinada por las actividades económicas en que puede insertarse el tipo de población inmigrante que llega al país, que proviene predominantemente de Haití. La población inmigrante es predominantemente joven y masculina. El 39,5% tiene de 20 a 34 años. Un 58,3% de dicha población está conformado por hombres, mientras que las mujeres constituyen un 41,7%. En lo que se refiere a la distribución por sexo de la jefatura del hogar, un 82,1% de los jefes de hogar son hombres.

⁸ En 2012 la Oficina Nacional de Estadística (ONE), con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Unión Europea, realizó la primera Encuesta Nacional de Inmigrantes. En este documento se resumen los datos recolectados en la segunda edición de esa encuesta, la más reciente de todas. Un resumen de los resultados puede consultarse en Oficina Nacional de Estadística (s. f.).

⁹ En el cuadro 2.3 del documento titulado "Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en República Dominicana" se puede observar la disparidad de las cifras provenientes de distintas fuentes, que es el resultado del gran número de personas indocumentadas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2017).

Según datos de la ENI 2017, la población inmigrante que vive en zonas urbanas habita mayoritariamente en casas (73,3%) y apartamentos (13,5%), y el resto reside en cuartos y en anexos situados detrás de las viviendas. El 65,6% de la población de origen extranjero alquila una vivienda, mientras que el 18,4% posee una vivienda propia. El resto declara que vive en unidades cedidas por las empresas en que trabaja, entre otros tipos de acuerdos. En lo que respecta a las condiciones de la vivienda de la población migrante, se observan diferencias: mientras que un 55% de la población inmigrante nacida en Haití señala que el principal material de construcción de su vivienda consiste en paredes de bloques o concreto, entre la población inmigrante originaria de otros países esa proporción alcanza un 97,7%. Estas grandes diferencias se presentan también con relación al tipo de piso o de techo con que cuentan las viviendas. La precariedad de la vivienda es notoria también cuando se analiza el acceso a los servicios públicos: por ejemplo, mientras que tan solo el 14,7% de la población migrante haitiana cuenta con servicio de agua proveniente del alcantarillado y un 11% de esa población obtiene agua de la vivienda de un vecino, entre la población migrante originaria de otros países el porcentaje de hogares que reciben agua en su casa aumenta al 80%.

En cuanto al nivel educativo de la población inmigrante, el 13,0% no tiene ningún estudio, el 49,1% cuenta con educación primaria o básica, el 26,5% cursó el bachillerato y solo un 10,3% tiene educación universitaria. Los porcentajes son heterogéneos entre los diferentes grupos de migrantes. Por ejemplo, el 27,7% de la población migrante que llega desde Haití señaló que no sabe leer ni escribir, en comparación con un 1,9% de las personas migrantes que provienen de otros países. Además, dentro del grupo de migrantes que declararon no haber asistido nunca a una escuela, un 87,9% es de origen haitiano; un 11,8% corresponde a descendientes de haitianos nacidos en la República Dominicana, y apenas un 0,3% corresponde a descendientes nacidos en otros países. Es sorprendente también que, mientras que tan solo un 32,0% de las personas haitianas afirmaron que conocen el idioma español bien o muy bien, este porcentaje asciende a un 84,8% entre el resto de la población extranjera.

Aunque en la siguiente sección se detallan los impactos que esta inmigración tiene en el mercado laboral, es interesante hacer una mención de la información disponible en la ENI 2017. De acuerdo con dicha encuesta, entre los principales motivos de la inmigración haitiana a la República Dominicana se encuentran los económicos, relacionados con la búsqueda de empleo y de mejores oportunidades de vida, destacándose el acceso a la salud y a la educación. Para el 78,5% de la población migrante extranjera que proviene de otros países, el principal motivo de la migración a la República Dominicana es el económico, que se expresa en la búsqueda de empleo y de mejores condiciones de vida. Los datos de la ENI 2017 indican que la población migrante de origen haitiano se concentra en el sector agropecuario (33,8%) y en el sector de la construcción (26,3%), y que más de un 16,0% se dedica al comercio. En contraste, la población extranjera proveniente de otros países se ocupa en hoteles y restaurantes (28,4%) y en el sector terciario (44,8%). En promedio, el 40,0% de la población inmigrante realiza trabajos que no requieren calificación y, dentro de este subgrupo, un 45,8% proviene de Haití.

En el mercado laboral existen contrastes en cuanto a las condiciones de contratación de personas extranjeras y su grado de formalización. Mientras que un 49,0% de los trabajadores migrantes de Haití tienen contratos estables, esa proporción asciende a más de un 80,0% en el grupo procedente de otros países. Esto se refleja también en disparidades en el acceso a los beneficios sociales. En las dimensiones de la seguridad y la protección social existen grandes diferencias en lo que respecta al acceso y la afiliación a alguna aseguradora de riesgos de salud. Cerca del 95% de la población haitiana señaló que no posee ningún seguro, en comparación con un 50% del grupo de población extranjera proveniente de otros países. Además, mientras que tan solo el 3,6% de la población haitiana está afiliada a una administradora de fondos de pensiones, el 32,2% del grupo de población extranjera

proveniente de otros países tiene un plan de pensiones. A su vez, las personas extranjeras procedentes de otros países tienen ingresos promedio un 238% más elevados que los que percibe la población migrante procedente de Haití¹⁰. Claramente dicha población y sus descendientes se encuentran en una situación laboral más vulnerable que la que viven las personas procedentes de otros países.

Otro grupo de migrantes que ha recibido especial atención del Gobierno dominicano es el que conforma la población venezolana. Desde el año 2014 la población venezolana inició un éxodo alrededor del mundo. Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela¹¹, a finales de 2021 había aproximadamente 4,99 millones de personas venezolanas refugiadas y migrantes en Latinoamérica y el Caribe, y más de 6 millones en todo el mundo. Según datos actualizados se estima que 115.300 personas venezolanas habitan en la República Dominicana, lo que representa un 2,31% del total de migrantes de ese origen que viven en Latinoamérica y el Caribe.

La propia ENI 2017 realizó un estudio complementario de la población migrante venezolana, resaltando que había 25.872 personas de ese origen en el país en el momento de realizar la encuesta (un 4,5% del total de la población extranjera). Además, según datos de la ENI 2017, en 2016 más del 50% de las personas venezolanas que vivían en la República Dominicana tenían educación universitaria y casi el 35% eran bachilleres. El 70% de esa población migrante se había incorporado al mercado laboral y el 10% estaba buscando trabajo.

El fenómeno migratorio venezolano en la República Dominicana empezó a ser monitoreado de forma sistemática por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) mediante matrices de seguimiento que triangulan datos de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y el Banco Central de la República Dominicana (Organización Internacional para las Migraciones, 2018b y 2019). En un estudio realizado en 2020 por el Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se llevó a cabo un mapeo de los perfiles educacionales y laborales de la población migrante venezolana. Según datos de ese estudio, la población migrante venezolana en edad de trabajar tiene 11,9 años de experiencia profesional relevante y un 61% de dicha población cuenta con estudios superiores. Los principales sectores en los que suele emplearse son la educación, la salud, el comercio y el turismo.

Finalmente, vale la pena mencionar que existe un flujo constante en la frontera de personas haitianas que, aunque no residen de manera permanente en el país, entran y salen de manera regular. La reciente Encuesta de Monitoreo de Flujo Migratorio de Habitantes Transfronterizos llevada a cabo por la OIM muestra movimientos mensuales de entre 25.000 y 37.000 personas, en su totalidad haitianas, que pasan para comerciar, abastecerse de mercancías y recibir servicios básicos de atención primaria de la salud y servicios educativos (Organización Internacional para las Migraciones, 2021). El 90% de esa población migrante transfronteriza viaja entre una y cinco veces por semana y la mayoría de esas personas viajan solas y con documentos válidos. Es interesante notar además que, de acuerdo con los datos de la encuesta, gastan entre 1.000 y 3.000 pesos dominicanos diarios por visita (entre 17 y 52 dólares)¹².

¹⁰ Según datos de la ENI 2017 la población inmigrante nacida en Haití percibe un ingreso promedio mensual de 14.092 pesos dominicanos, mientras que la que procede de otras latitudes percibe un ingreso promedio mensual de 33.587 pesos dominicanos.

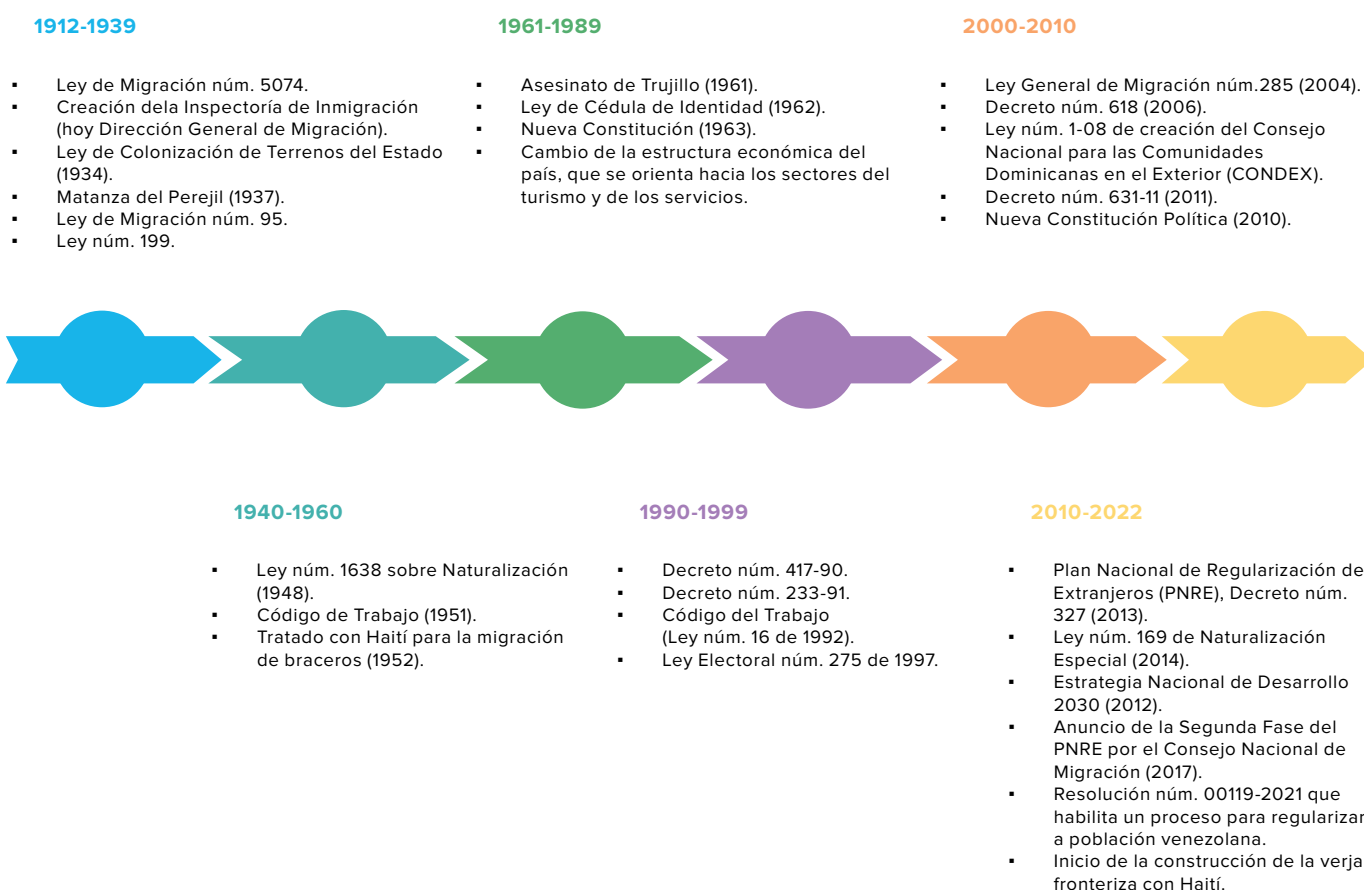
¹¹ Más información sobre la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela puede consultarse en <www.r4v.info>.

¹² Se consideró el tipo de cambio vigente el 16 de enero de 2022, igual a 57,85 pesos dominicanos por dólar.

3. Marco institucional de la migración en la República Dominicana en el período 1912-2021

En esta sección se resumen las principales normativas y conclusiones sobre el marco institucional de la migración en la República Dominicana. La mayor parte de la información proviene de la investigación realizada por Paredes, Balbuena y Gómez (2021), basada en 50 entrevistas a expertos en migración y en una revisión histórica de las principales medidas normativas y administrativas impulsadas en el país entre 1912 y 2018, realizada por los autores citados¹³. Se incluye también la referencia a algunas de las medidas implementadas entre 2019 y 2021 en el país. La sección, por tanto, ofrece una perspectiva histórica del marco legal que ha guiado el manejo de los patrones migratorios desde el siglo XX en la República Dominicana, resumidos en el diagrama 1.

Diagrama 1. Principales hitos de la política migratoria en la República Dominicana, 1912-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Farah Paredes, Aris Balbuena y Rossana Gómez, Las políticas migratorias en la República Dominicana (1912-2018), Instituto Nacional de Migración, 2021.

¹³ Los instrumentos de política migratoria analizados por Paredes, Balbuena y Gómez (2021) pueden clasificarse en tres grupos: i) las normativas nacionales, que incluyen las leyes dictadas por el Estado; ii) las normativas internacionales, que guían la política con base en acuerdos o tratados firmados por el Estado, incluidos los acuerdos binacionales con Haití, y iii) los instrumentos de carácter administrativo, entre los que se incluyen las circulares, disposiciones y ordenanzas requeridas para aplicar los dos instrumentos anteriores.

3.1. Políticas para la población inmigrante

Como detallan Paredes, Balbuena y Gómez (2021), la política migratoria en las primeras décadas del siglo XX se construyó con base en dos visiones acerca del rol que debía cumplir la migración para el desarrollo del país. Por un lado se consideraba a la migración como una herramienta que le permitiría al país aumentar la mano de obra no calificada requerida para promover el desarrollo del sector agropecuario, con base en la idea de que sería el sector impulsor de la economía nacional. Por otro lado se quería promover la migración de una población educada proveniente de Europa que facilitara el desarrollo educativo y cultural y que impulsara así el crecimiento y la consolidación del Estado dominicano. Bajo esta doble visión, en el país se aprobó la Ley de Migración núm. 5074 de 1912 que facilitaba la migración de ambos grupos de personas, separados en la normativa de manera explícita. Con el objetivo de crear una nación desarrollada, impulsada por el sector agrícola, la normativa facilitaba por un lado la migración caucásica de europeos o colonos, dándoles concesiones y facilidades para ser propietarios y desarrolladores del sector rural. Por otro lado, la ley controlaba la migración de braseros para el desarrollo del sector, de manera que suplieran la escasez de mano de obra que se experimentaba en el país.

Durante la década de 1930 la política migratoria se basó en el control y la regulación de los movimientos fronterizos, y varios hechos lo comprueban. Primero se creó la Inspectoría de Inmigración (hoy Dirección General de Migración) como una entidad adscrita al Ministerio de Interior y Policía y, por ende, con una clara misión de ejercer el control migratorio. Segundo, en 1934 se creó la Ley de Colonización de Terrenos del Estado con la cual se buscaba aumentar el asentamiento de colonos europeos, siempre que fueran de raza blanca. Además, se exigía que un 70% de los empleados de todas las empresas del país fueran de origen dominicano. Tercero, después del fracaso de un tratado fronterizo con Haití a comienzos de la década, se militarizó la frontera y se continuaron las negociaciones hasta la firma del Protocolo de marzo de 1936. Este último impulsó al general Trujillo a implementar una política de dominicanización que tuvo su punto más oscuro cuando se produjo la matanza de 1937, cuyo fin fue erradicar a la población haitiana de las fincas agrícolas de la frontera¹⁴.

La diferenciación en el trato migratorio dependiendo del origen de las personas migrantes se agudizó en los años siguientes. Primero, a finales de la década, el 14 de abril de 1939, se promulgó la Ley de Migración núm. 95 que, al igual que su antecesora, tenía por objetivo atraer particularmente la mano de obra necesaria para el crecimiento de la industria azucarera a fin de fomentar el desarrollo del sector agrícola. Sin embargo, a diferencia de la ley anterior, esta incluía además restricciones de movilidad para los braceros, confinándolos a permanecer en los bateyes y marginándolos de los derechos sociales y laborales reconocidos a los trabajadores dominicanos¹⁵. Según la ley, esos trabajadores temporales de baja calificación eran incluso tratados como no inmigrantes (arts. 3.4 y 6), y su manejo estaba definido por el Reglamento de Migración núm. 279. La Ley de Migración creó además la Dirección General de Migración, entidad que existe hoy en día en el país. De hecho, esta ley siguió vigente, con algunas modificaciones puntuales, durante 65 años, marcando así esa visión y el doble manejo de la migración en el país.

El segundo marco regulatorio que diferenció el tipo de migrantes fue la Ley núm. 199, aprobada en 1939, que explicaba el *modus operandi* de la migración entre la República Dominicana y Haití de manera específica, permitiéndole al Estado dominicano la legitimización de deportaciones y la negación de entradas al país. De acuerdo con un trabajo realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la OIT, el Gobierno dominicano calculaba anualmente el número de trabajadores haitianos que el sector azucarero

¹⁴ Conocida como la Matanza del Perejil, los historiadores estiman que bajo las órdenes del general Trujillo fueron asesinadas entre 9.000 y 12.000 personas de origen haitiano.

¹⁵ El batey es el nombre que reciben los asentamientos o pueblos que se encuentran en las plantaciones azucareras, donde residían los braseros que trabajan allí.

requería y el Gobierno de Haití se encargaba de reclutarlos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018). Tercero, la diferenciación entre migrantes continuó con la creación en 1948 de la Ley núm. 1638 sobre naturalización, que otorgaba únicamente a los residentes regulares, los propietarios y los inversionistas extranjeros la posibilidad de naturalizarse como dominicanos. Por supuesto, la población extranjera que trabajaba en el sector agrícola continuaba excluida del logro de esos derechos.

La dualidad clara de la política migratoria continuó durante la década de 1950, la última década bajo la dictadura de Trujillo. En 1951 se aprobó el Código de Trabajo que obligaba a las empresas a tener como mínimo un 70% de fuerza laboral de origen dominicano. Sin embargo, dado que el general Trujillo ya era propietario de una parte importante de los ingenios azucareros del país, la ley permitía al Poder Ejecutivo la discrecionalidad de dar permisos a las empresas agrícolas para la contratación de extranjeros más allá de esos límites. Además, en 1952 se firmó un acuerdo de contratación con Haití que regulaba la entrada al país de jornaleros temporales e imponía al Gobierno haitiano y a las empresas contratantes la obligación de garantizar los derechos sociales de esa población. Esos derechos incluían el derecho a documentación, alimentación, certificado de salud, vivienda y seguro social, y el derecho a recibir el mismo salario que los trabajadores nacionales.

La década de 1960, por otro lado, conllevó un quiebre en la historia política, económica y migratoria del país. El asesinato del general Trujillo permitió el comienzo de una transición democrática, la transformación de la industria azucarera y un éxodo importante de población dominicana hacia los Estados Unidos. En el ámbito normativo vale la pena resaltar la Ley sobre Cédula de Identidad de 1962, que obligaba a toda persona mayor de edad dominicana o extranjera residente a llevar consigo la cédula de identidad todo el tiempo. La ley establecía los criterios a través de los cuales las personas extranjeras podían obtenerla. En el caso de los braceros, la ley asignó a las compañías agrícolas –la mayoría en manos del Estado dominicano después de la expropiación del general Trujillo y su familia– la responsabilidad de que los trabajadores la obtuvieran a través de las autoridades respectivas. En esa década se promulgó también la nueva Constitución de 1963, que, en el ámbito migratorio, mantuvo el espíritu de las leyes anteriores que buscaban proteger la frontera y dar relevancia al sector agroindustrial para promover el desarrollo del país.

Entre la década de 1970 y mediados de la década de 1980 se produjo un cambio fundamental en cuanto a la visión del país y se empezó a incentivar el desarrollo turístico como eje estratégico nacional. Esto, unido al derrumbe de los precios internacionales del azúcar, acentuó una crisis agraria que impulsó la migración de trabajadores agrícolas de origen dominicano y por tanto aumentó la demanda de población haitiana para trabajar en el campo. Durante su segundo mandato, el presidente Balaguer se encargó de dismantelar la industria azucarera a manos del Estado para después arrendar las tierras a empresas privadas y crear zonas francas.

La mayor parte de la población migrante haitiana comenzó a llegar al país después de la caída del presidente Duvalier en Haití en 1986. Así, la década de 1990 comenzó con el Decreto núm. 417-90 que regulaba la migración de jornaleros haitianos. Bajo la presión de diversas organizaciones internacionales, el decreto exigía regularizar la situación de esa población mediante el otorgamiento de un carnet que especificaba su condición laboral y su lugar de residencia, y que aumentaba la responsabilidad del Consejo Estatal del Azúcar y de los productores individuales en lo que respecta a asegurar una vida digna a esos trabajadores. Además, como consecuencia de las denuncias internacionales relacionadas con el trabajo infantil, en 1991 se promulgó el Decreto núm. 233-91 que repatrió a todas las personas extranjeras menores de 16 años y mayores de 60 que trabajaban en los ingenios azucareros. Se estima que cerca de 35.000 personas fueron expulsadas del país en ese momento.

Un año después, en 1992, el Estado aprobó la Ley núm. 16-92 que creó el Código del Trabajo, vigente aún en el país. El código, excluyente también respecto de la población extranjera, redujo del 30% al 20% el máximo de trabajadores extranjeros que una empresa puede contratar. De acuerdo con Paredes, Balbuena y Gómez (2021), la citada ley ignoró no solo la realidad de la demanda agropecuaria, sino también la creciente demanda de los sectores de la construcción y el turismo que estaban naciendo en el país. Así, la política migratoria no solo continuó siendo excluyente, sino que no contempló las necesidades del mercado laboral para alcanzar el desarrollo y el crecimiento del país. Esa normativa implicó que la propia ley incluyera concesiones respecto de la cuota de trabajadores, según el sector y el tipo de trabajo requerido.

Esa contradicción ni siquiera ha sido resuelta con leyes más recientes como la Ley General de Migración (Ley núm. 285) de 2004. Aprobada después de un largo período de discusión, la ley abarca temas nuevos como la emigración y el retorno de personas de origen dominicano; el tráfico de personas, y las cuestiones relacionadas con el refugio. Además, crea nuevas categorías de residentes diferenciando entre la residencia permanente y la temporal, y establece que las personas “no residentes” son personas en tránsito, categoría que incluye a trabajadores temporales y habitantes de las zonas fronterizas. La ley define también un organigrama de manejo migratorio compuesto por instituciones como la ya existente Dirección General de Migración, cuya labor se complementó con la creación del Instituto Nacional de Migración y del Consejo Nacional de Migración. Sin embargo, las lagunas procedimentales implicaron que la Ley de Migración comenzara a ser realmente operativa recién en 2011 con la aprobación del Decreto núm. 631-11. Esto explica por qué su aplicación ha sido lenta y parcial. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Migración se ha reunido solo esporádicamente y el Instituto Nacional de Migración recién comenzó a funcionar en 2015 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018).

El punto más controversial que ha generado la ley se relaciona con las condiciones establecidas para recibir la nacionalidad. La ley excluyó de la nacionalidad en virtud de *ius soli* a los hijos e hijas de inmigrantes no residentes y dispuso en el artículo 28 un nuevo procedimiento para el registro del nacimiento de hijos o hijas de madres extranjeras no residentes. De hecho, ese artículo y los relacionados con las cuotas de trabajadores extranjeros, la expulsión de personas extranjeras, y las condiciones y restricciones de movilidad de trabajadores temporales fueron declarados inconstitucionales por diversos grupos de la población. Sin embargo, esas demandas fueron desestimadas por la Suprema Corte de Justicia que en 2005 se pronunció afirmando la constitucionalidad de cada uno de los artículos objetados en la ley. Más aún, la nueva Constitución promulgada en 2010 también ratificó las restricciones de acceso a la nacionalidad por *ius soli* incluidas en la Ley General de Migración.

Las primeras medidas implementadas con base en la nueva ley fueron las relacionadas con las actas de nacimiento y el otorgamiento de la nacionalidad a los hijos e hijas de personas extranjeras. A través de la Circular núm. 017-07 y la Resolución núm. 12-07, la Junta Central Electoral dispuso la suspensión temporal de la entrega de actas de estado civil a los hijos y las hijas de madres extranjeras no residentes, por tratarse de personas en tránsito, por lo que sus descendientes no tienen derecho a obtener la nacionalidad dominicana. Además, el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 168-13 ordenó el traspaso de las actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana al Registro de Nacimiento de personas extranjeras para todas las personas nacidas entre 1929 y 2007.

Estas medidas a su vez implicaron la necesidad de poner en marcha el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) a través del Decreto núm. 327. Aunque el Plan ya estaba contemplado en la Ley núm. 285-04, la Sentencia del Tribunal Constitucional aceleró su implementación, que comenzó el 29 de noviembre de 2013. Ese plan tuvo una vigencia de un año y medio, período durante el cual unas 288.466 personas extranjeras

de 116 países fueron acogidas, de las cuales un 97,8% provenía de Haití. Solo el 3% de los solicitantes haitianos pudieron cumplir con los requisitos, razón por la cual se emitieron permisos provisionales que debían renovarse entre 2017 y 2018. En el período 2019-2020 se registraron más de 196.000 permisos provisionales de trabajadores temporales vencidos.

El PNRE se complementó con la Ley de Naturalización Especial (Ley núm. 169) que establecía un régimen especial de naturalización para dos grupos de personas. La ley comenzó a ser operativa en 2014 a través del Reglamento núm. 250. El grupo A estaba conformado por personas a las que, luego de la auditoría de sus actas de nacimiento, se les restituía la nacionalidad dominicana. El grupo B comprendía a las personas descendientes de progenitores extranjeros que nunca habían sido inscritas en el Registro Civil dominicano. Los miembros de ese grupo tendrían la oportunidad de regular su condición de migrantes y a los dos años podrían optar por la nacionalidad dominicana por la vía de la naturalización ordinaria. El proceso, sin embargo, presentó diversos inconvenientes, ya que la mayoría de las personas que buscaban regularizar su situación no contaban con los documentos exigidos en el proceso, como por ejemplo un documento de identidad válido en el país.

Es fundamental resaltar que, a pesar de la importancia del PNRE, no existe una evaluación de su impacto ni de sus resultados que permita examinar aspectos de su implementación, evaluar su impacto en la población migrante, o diseñar las políticas o los programas necesarios para complementar su alcance. El único documento que analiza algunos resultados es el trabajo de Joseph (2020), que examina la normativa y lleva a cabo un estudio cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas a personas migrantes de tres regiones del país que se acogieron al plan. De acuerdo con ese estudio, la implementación del PNRE presentó varias falencias, comenzando por el hecho de que se implementó con siete años de demora. Además, el documento detalla que, aunque el proceso estuvo abierto entre enero de 2014 y junio de 2015, los primeros seis meses se dedicaron al diseño y la planeación de la implementación del plan, que comenzó a funcionar el 2 de junio de 2014. Por último, el estudio citado señala que, aunque en teoría debían habilitarse oficinas en las gobernaciones de las 32 provincias del país, tan solo se habilitaron 24 oficinas a nivel nacional y en realidad, nueve meses después de la publicación del decreto, tan solo habían comenzado a funcionar 18 de ellas.

El análisis de Joseph (2020) también permite hacer un primer balance de la población que logró efectivamente ser beneficiada por el plan. De acuerdo con cifras oficiales presentadas por el autor, un total de 288.467 personas se inscribieron en el PNRE, de las cuales 260.248 regularizaron su situación. Un 97% de ellas eran de nacionalidad haitiana. Así, del total de personas inscritas, un 10% no fueron admitidas. De ese total, se reconoció como población residente tan solo a un 3%, mientras que un 87% fue admitido como población no residente. Esto implica que solo un 3% fue considerado como población que ingresó al país con la intención de radicarse o permanecer en el territorio dominicano, mientras que el resto fue considerado como población en tránsito. Mientras que la población clasificada como residente obtuvo residencias, permisos y renovaciones, la población catalogada como no residente únicamente pudo obtener permisos para realizar trabajos temporales y renovaciones de esos permisos. El documento detalla también las características sociodemográficas básicas de las personas que lograron registrarse en el PNRE, que en su mayoría fueron hombres que residían en zonas urbanas, en porcentajes congruentes con la población migrante total del país.

Además de las implicaciones legales que trajo consigo el hecho de que la gran mayoría de las personas que participaron del plan fueran consideradas como no residentes, Joseph (2020) menciona que el PNRE no formuló una hoja de ruta que permitiera conocer los pasos a seguir para cambiar o renovar la categoría migratoria adquirida. Esto es fundamental, ya que los carnets tenían una duración de dos años para las personas residentes y de tan solo un año para las no residentes. No sorprende por tanto que en julio de 2016 se extendiera la vigencia de los

carnets de regularización y que un año después el Consejo Nacional de Migración anunciase la segunda fase del PNRE. Respecto de esta segunda fase, sin embargo, el autor indica que nunca se publicó el protocolo para su implementación y que no se ha hecho pública ninguna información básica sobre los resultados de dicho proceso.

Entre las medidas recientes relativas a la política migratoria cabe resaltar dos. Primero, en noviembre de 2021, en medio de un endurecimiento de las relaciones bilaterales, el Gobierno dominicano anunció la suspensión indefinida del programa especial de visados a estudiantes universitarios haitianos en el país. Segundo, en febrero de 2022 el Gobierno de la República Dominicana inició la construcción de una verja fronteriza perimetral. De acuerdo con información oficial la verja permitirá regular los movimientos migratorios y el comercio, y combatir el crimen organizado relacionado con la trata de personas, el contrabando y el tráfico de estupefacientes a lo largo de la frontera (Presidencia de la República Dominicana, 2022a).

La migración venezolana también ha recibido especial atención. Por ejemplo, en 2019 las posibilidades de esta población de migrar a la República Dominicana se redujeron drásticamente. Mediante la Resolución núm. 006-2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Gobierno de la República Dominicana revocó a las personas de origen venezolano la exención de visado para entrar en el país. El 19 de enero de 2021 se emitió la Resolución núm. 00119-2021 que habilita un proceso para regularizar la situación de la población venezolana que ingresó de forma legal al territorio dominicano entre enero de 2014 y marzo de 2020. En mayo de 2021 más 42.000 personas venezolanas ya habían iniciado el proceso de regularización. Dicho proceso no solo permite extender el permiso de permanencia, sino que, luego de un proceso de depuración (art. 3), permite solicitar un cambio de estatus migratorio a las personas incluidas en las subcategorías de estudiantes y trabajadores temporeros (art. 4).

El manejo del fenómeno migratorio en el país va más allá del ámbito jurídico. Por ejemplo, en 2012 el Congreso de la República aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 que en su capítulo 2.3 establece objetivos específicos respecto de la igualdad de derechos y oportunidades, y allí se contempla la migración como un tema específico. El capítulo define como un objetivo el ordenar los movimientos de migrantes de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país. Para ello plantea la necesidad de modernizar el marco legal e institucional para fortalecer el sistema de registro, gestión y control de los flujos migratorios, y permitir la regularización, conforme a las disposiciones legales, de la situación de la población extranjera. El capítulo propone establecer un sistema de cuotas para otorgar permisos temporales o de residencia, dependiendo de las necesidades del desarrollo nacional. Menciona también la importancia de asegurar el respeto de los derechos humanos; prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, y fortalecer los órganos del orden público para cumplir estos objetivos. Finalmente se menciona también la protección de los derechos de la población dominicana que reside en el exterior.

Con el objetivo de contar con información actualizada y con personal capacitado para manejar el tema migratorio, se creó en 2015 el ya mencionado Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana. El Instituto, desde su creación, ha liderado importantes acciones en materia de investigación y capacitación migratoria en el país. Además, con base en el reconocimiento de la necesidad de contar con información confiable sobre el tema, se llevaron a cabo dos rondas de la Encuesta Nacional de Inmigrantes, en 2012 y 2017, respectivamente. Las acciones relacionadas con el abordaje del tema migratorio avanzan de manera sostenida, como lo demuestra el reciente plan de regularización para población venezolana, mencionado anteriormente (Dirección General de Migración, s. f.). Sin embargo, a pesar de estas acciones, el país decidió no firmar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.

3.2. Políticas para la población emigrante

De acuerdo con Paredes, Balbuena y Gómez (2021), la emigración de población dominicana se dinamizó en la década de 1960 cuando el régimen de Trujillo llegó a su fin y, con él, se levantaron también las restricciones que limitaban la movilidad fuera del campo y hacia el extranjero, impuestas por la dictadura. Esto, unido a temas políticos, influyó para que personas dominicanas de clase media y media alta migraran principalmente hacia España y los Estados Unidos. Hacia los años ochenta los principales motivos de migración fueron de tipo económico y los destinos comenzaron a redirigirse un poco hacia Latinoamérica y el Caribe. Como se mostrará en la siguiente sección, los impactos que esto tuvo en el mercado laboral, en la fuga de talentos y en las remesas también incidieron en la economía.

A pesar de la fuerte emigración que el país experimentó en esos años, la legislación dirigida a dicha población solo comenzó a desarrollarse en la década de 1990. El primer cambio fundamental se produjo en 1994, cuando se reconoció el derecho a la doble nacionalidad de toda persona dominicana residente en el exterior. Luego, en 1997 se otorgó también a esa población el derecho a votar en el exterior a través de la Ley Electoral núm. 275 de ese año. En 1999 se creó el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante para promover la protección de las mujeres migrantes dominicanas, y pocos años después se promulgó la Ley núm. 137-03 contra la trata y el tráfico ilícito de migrantes.

La importancia de la población emigrante ha ido en aumento en los últimos años. Entre las acciones que vale la pena destacar se encuentra la creación, a través de la Ley núm. 1-08 de 2008, del Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior; el establecimiento en la Constitución nacional de 2010 de la obligación de incorporar en la Cámara de Diputados a siete diputadas o diputados elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior (diputados de ultramar), y, en 2014, la creación de la Unidad de Reintegración de Repatriados de la Procuraduría General de la República. Más recientemente, en 2016, la Ley núm. 630-16 creó el Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior.

3.3. Órganos ejecutores de la política migratoria

La Ley de Migración núm. 285 de 2004 definió el marco regulatorio, así como las instituciones que estarían a cargo de la política migratoria en la República Dominicana. En esta sección se detallan cuáles son los principales órganos ejecutores de la política y sus principales funciones.

- i. **Dirección General de Migración (DGM):** es la institución encargada de hacer cumplir las leyes migratorias en el país. Creada mediante la promulgación de la Ley de Migración núm. 95 de 1939, forma parte desde entonces del Ministerio de Interior y Policía. Hoy en día está a cargo de controlar y llevar un registro de la entrada y la salida del país de la población migrante a través de la emisión de permisos de residencia, reingreso, permanencia, deportación o expulsión de personas extranjeras. También se encarga de coordinar o facilitar el regreso de población dominicana en el extranjero y de brindar información a personas migrantes o con interés en migrar, entre otras funciones.
- ii. **Consejo Nacional de Migración (CNM):** creado por la Ley núm. 285 de 2004, es una entidad supraministerial y multisectorial compuesta por los ministros de Interior y Policía, Relaciones Exteriores, Defensa, Trabajo, Turismo, Obras Públicas, Salud Pública y Agricultura, junto con el juez que preside la Junta Central Electoral y los presidentes de la Comisión de Interior y Policía del Senado y de la Cámara de Diputados. Entre las funciones del Consejo se encuentran las siguientes: diseñar la política migratoria nacional; asesorar al Estado proponiendo

objetivos y medidas para el diseño y la ejecución de políticas migratorias; preparar planes quinquenales de política migratoria; recomendar medidas especiales en materia migratoria; proponer estrategias que racionalicen el empleo de mano de obra inmigrante en función de los requerimientos sectoriales del mercado de trabajo, y promover estudios sobre la migración y su impacto económico, social, político y cultural. Aunque el organismo debía reunirse cada seis meses, como señalan Paredes, Balbuena y Gómez (2021), hasta 2018 no existía un mecanismo dirigido a garantizar que las funciones del Consejo pudiesen cumplirse cabalmente.

iii. [Instituto Nacional de Migración \(INM RD\)](#): creado mediante la Ley General de Migración (Ley núm. 285), es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Interior y Policía que da apoyo al Consejo Nacional de Migración. Entre sus funciones figuran el diseño, la promoción y la realización de estudios migratorios que permitan el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia, así como la organización de actividades técnicas nacionales e internacionales sobre el tema. Según su misión, el Instituto tiene como objetivo contribuir a la gestión migratoria mediante investigaciones, acciones formativas y propuestas para el diseño de políticas públicas. El organismo ha llevado a cabo diversos estudios, conferencias y convenios en materia migratoria, muchos de los cuales se citan en este documento.

iv. [Escuela Nacional de Migración](#): es la rama del Instituto Nacional de Migración encargada de diseñar e implementar los cursos, las diplomaturas y otras actividades dirigidas a capacitar al funcionariado encargado de llevar adelante tareas relacionadas con la cuestión migratoria en el país. Ha ofrecido cursos sobre migración general, migración y desarrollo, políticas públicas, género y migración, migración laboral, gestión y técnicas migratorias y trata de personas, entre otros temas.

v. [Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo \(MEPYD\)](#): como organismo responsable de coordinar y desarrollar las políticas sectoriales en el país, sus decisiones impactan en las políticas migratorias. Por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 se incluyeron específicamente temas relacionados con la migración, como se detalló anteriormente.

vi. [Ministerio de Relaciones Exteriores \(MIREX\)](#): es el organismo encargado del sistema de visados desde sus oficinas situadas en el exterior. De acuerdo con la Ley de Migración, otorga tres tipos de visas laborales, una vez que el Ministerio de Trabajo confirma que se cumplen todos los requisitos: visas de negocios con fines laborales, visas para trabajadores temporeros y visas para residentes.

vii. [Ministerio de Trabajo](#): participa en la entrega de visas de trabajo en el país. El Departamento de Migración Laboral es la instancia encargada de verificar la existencia de la oferta de trabajo y las condiciones laborales ofrecidas. Además, dentro de ese Ministerio se encuentran el Observatorio del Mercado Laboral Dominicano y el Servicio Nacional de Empleo, dos oficinas que podrían contribuir de manera importante a la investigación y la dinamización del mercado laboral de la población migrante (nacional e internacional).

4. Impactos de la migración en la República Dominicana

4.1. Impactos en el mercado laboral

Los estudios que analizan el impacto laboral de la migración en la República Dominicana se concentran, como en la mayoría de los países, en los efectos que la inmigración tiene en el mercado local. Hasta mediados de los años ochenta la inmigración se concentraba en personas con bajos niveles educativos que se incorporaban para trabajar en el sector agrícola fronterizo. Los estudios existentes de la época sugerían que ese tipo de migración permitía satisfacer la demanda existente en el sector, ya que los braceros realizaban trabajos que la población dominicana no estaba dispuesta a aceptar y que eran necesarios para la expansión de la producción. El cambio de la visión del país a mediados de la década de 1980, que se orientó hacia el desarrollo del sector de los servicios y el turismo, así como las elevadas tasas de crecimiento económico de las últimas décadas, impulsaron un cambio del número y el tipo de migrantes y, por tanto, se modificaron sus vínculos con el mercado laboral y los impactos de la migración en dicho mercado.

Entender los impactos de la población inmigrante en el mercado laboral dominicano requiere primero analizar qué tipo de trabajos está realizando esa población en el país. De acuerdo con un estudio de la OCDE y la OIT que considera datos de la Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo, la participación laboral de la población inmigrante es mayor que la de la población de origen dominicano, con una brecha cercana a 11 puntos porcentuales, diferencia que se ha mantenido entre 2005 y 2014 (véase el cuadro 3)¹⁶. Esta brecha se debe principalmente a que los hombres inmigrantes presentan tasas de participación laboral más elevadas que los hombres de origen dominicano (89,2% y 77,5%, respectivamente), y en menor medida se debe a diferencias entre la participación laboral de las mujeres inmigrantes y nacionales (53,5% y 49,6%, respectivamente). Además, la tasa de desempleo es menor entre la población inmigrante, y la tasa de desempleo de los hombres inmigrantes es casi un 50% más baja que la de los hombres dominicanos (5% y 10%, respectivamente), mientras que entre las mujeres dicha tasa es muy parecida (cercana al 22%, independientemente del lugar de nacimiento) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Cuadro 3. Tasa de participación en la fuerza laboral y tasa de desempleo según origen y sexo (en porcentajes) en República Dominicana, 2005-2016

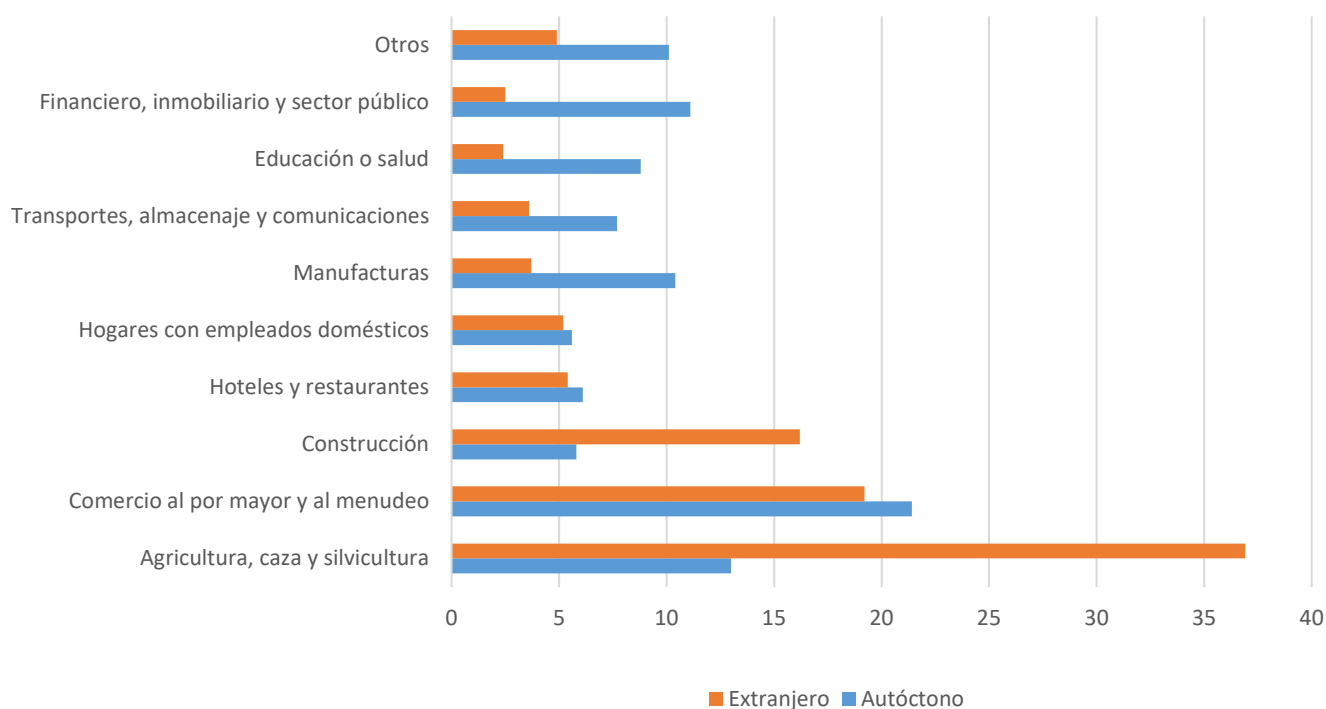
	2005-2009		2010-2016	
	Autóctono	Extranjero	Autóctono	Extranjero
Tasa de participación en la fuerza laboral	63,4	74,8	63,8	74,6
Hombres	78,3	87,8	77,5	89,2
Mujeres	49,0	52,6	49,6	53,5
Tasa de desempleo	16,0	10,3	15,1	9,9
Hombres	9,8	5,3	9,9	4,6
Mujeres	25,5	25,0	22,6	22,5

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana*, Ediciones de la OCDE, París, 2018, pág. 74, cuadro 3.2.

¹⁶ Se dificulta realizar este tipo de diferenciación estadística con los datos de la nueva Encuesta Nacional Continua de la Fuerza de Trabajo (ENCFT), ya que los datos corresponden a la nación y las macrorregiones, y en dicha encuesta no se consideran poblaciones particulares (por ejemplo, la población inmigrante). Eventualmente en un futuro se podrán agregar datos (la encuesta es rotativa y los datos se van apilando). La única fuente de información estadística representativa de la población inmigrante es la Encuesta Nacional de Inmigrantes, cuya realización está a cargo de la ONE.

Dadas las diferencias entre los niveles educativos de la población migrante y la población autóctona, así como la historia de la migración en el país, no sorprende que los sectores en que labora cada población sean muy distintos. En el gráfico 3 puede observarse cómo se distribuye la fuerza laboral de cada grupo entre los distintos sectores económicos. Los datos señalan que, mientras que cerca del 50% de la población migrante trabaja en los sectores agrícola y de la construcción, tan solo un 18% de los trabajadores autóctonos se desempeñan en esos dos sectores. La participación de la población haitiana en el sector de la agricultura es muy importante. Al respecto, un estudio cualitativo reciente, con base en las estimaciones de la Junta Agroempresarial Dominicana, sugiere que cerca de un 90% de la mano de obra del sector es de origen haitiano (Macías Hernández, 2021). De acuerdo con los empresarios agrícolas entrevistados en el estudio, la población joven dominicana ya no está interesada en trabajar en el sector rural, por lo que la producción del sector depende de la oferta de mano de obra extranjera.

Gráfico 3. Participación laboral según sector y origen (en porcentajes) en República Dominicana, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana*, Ediciones de la OCDE, París, 2018.

Por el contrario, mientras que un 38% de los trabajadores autóctonos laboran en el sector de las manufacturas, el transporte, la educación, la salud y las finanzas o en el sector público, tan solo un 12% de la población migrante trabaja en alguno de esos sectores. El sector del comercio emplea a un 21% de trabajadores autóctonos y un 19% de trabajadores migrantes, mientras que entre un 5% y un 6% de miembros de cada uno de los grupos trabajan en el sector de hoteles y restaurantes o realizan trabajo doméstico remunerado. Finalmente, aproximadamente un 10% de los trabajadores autóctonos y un 4% de los trabajadores migrantes realizan otras actividades relacionadas con los servicios comunitarios, sociales y personales.

Según el citado estudio de la OCDE y la OIT, en 2014 la población migrante tenía una mayor probabilidad de estar trabajando en el sector informal que la población autóctona (73% y 59%, respectivamente), entendiéndose por sector informal aquel que comprende empleos en empresas con menos de cinco trabajadores y la labor que desempeñan los trabajadores agrícolas o pesqueros, los artesanos, los trabajadores básicos, los empleadores por cuenta propia, los trabajadores familiares no remunerados o los trabajadores remunerados del hogar (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018). Sin embargo, como detallan Perry et al. (2007), este tipo de trabajos parecen ser de hecho buscados por los propios trabajadores pues permiten acceder a mayores salarios brutos nominales promedio y suponen una mayor libertad. La falta de documentación legal y las restricciones del código laboral en cuanto al número de trabajadores extranjeros que pueden contratar las empresas también podrían originar estas diferencias.

En lo que respecta a los salarios, la literatura al respecto sugiere que su estancamiento en términos reales podría ser parte de las causas que permiten explicar por qué, a pesar de haberse registrado tasas de crecimiento económico muy elevadas durante más de una década, la pobreza y la inequidad no disminuyeron al ritmo esperado en el país. Como se detalla en el estudio de la OCDE y la OIT, el estancamiento de los salarios nominales implicó una caída del salario real, particularmente en la primera década del milenio, que permaneció relativamente estancado hasta 2014. La caída de los salarios reales fue mucho mayor en el caso de los trabajadores inmigrantes en comparación con los autóctonos, pero el estancamiento afectó a ambos grupos. Finalmente, en cuanto a la rentabilidad de la educación, las estimaciones de la OCDE y la OIT basadas en datos de 2014 sugieren que fue igual, en promedio, en ambos grupos y supuso un incremento del salario por hora de un 6% por cada año adicional de educación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Cuatro estudios recientes examinan los impactos que, en la República Dominicana, la migración ha tenido en la probabilidad de estar empleado, en el tipo de trabajo que se tiene y en los salarios. El primero de ellos es el de Sousa, Sanchez y Baez (2017), quienes, utilizando múltiples fuentes de información y una metodología mixta que une variaciones regionales de la proporción de la migración haitiana y sus distintos niveles de capital humano por género, no encuentran ninguna correlación entre la migración y los salarios que perciben los trabajadores de origen dominicano¹⁷. De hecho, los autores sugieren que la población migrante haitiana, dado su bajo nivel educativo, constituye un complemento para el capital y la mano de obra capacitada de la República Dominicana. En el segundo estudio, Kone y Özden (2017) utilizan un modelo estructural que captura la posible sustitución entre trabajadores extranjeros y dominicanos, trabajadores con altos y bajos niveles de educación, y trabajadores del sector formal e informal de la economía. Con base en dicho modelo, al simular distintos niveles de migración y distintos parámetros, los autores observan que tanto los salarios como la probabilidad de encontrar un empleo de los trabajadores autóctonos con bajos niveles educativos se ven afectados negativamente por mayores movimientos migratorios. El impacto en el salario de los trabajadores con altos niveles educativos es casi nulo e incluso positivo para aquellos trabajadores autóctonos con bajo nivel de educación, pero que trabajan en el sector formal.

En un tercer estudio, la OCDE y la OIT, siguiendo la metodología de Borjas (2003), dividen a los individuos por celdas de acuerdo con el nivel de educación y la experiencia de cada uno. Luego analizan los principales indicadores estimados para los individuos autóctonos de la República Dominicana, dependiendo de la proporción de migrantes en cada una de sus celdas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018). Siguiendo esta metodología observan que la población migrante

¹⁷ Específicamente el estudio se basa en datos de la ENI 2012, datos de la Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo 2010, e información de los censos de 2002 y 2010.

afecta negativamente la probabilidad de estar empleados de los trabajadores autóctonos, pues se reduce su oferta laboral y aumenta el desempleo. Sin embargo, la proporción de migrantes no parece afectar los salarios de la población autóctona, excepto en el caso de los trabajadores muy calificados cuyos salarios se reducen cuando la proporción de migrantes aumenta. Cuando el análisis se realiza a nivel regional, siguiendo a Facchini, Mayda y Mendola (2013), se observa que la población inmigrante tiende a vivir en municipios con menores tasas de desempleo. Una vez los autores controlan por este factor, aunque los inmigrantes siguen impactando negativamente la probabilidad de los trabajadores autóctonos de formar parte de la fuerza laboral, ya no tienen ningún efecto en su tasa de desempleo. Sin embargo, cuando se consideran mercados regionales, la proporción de migrantes afecta negativamente los salarios de la población dominicana con niveles de experiencia y educación similares.

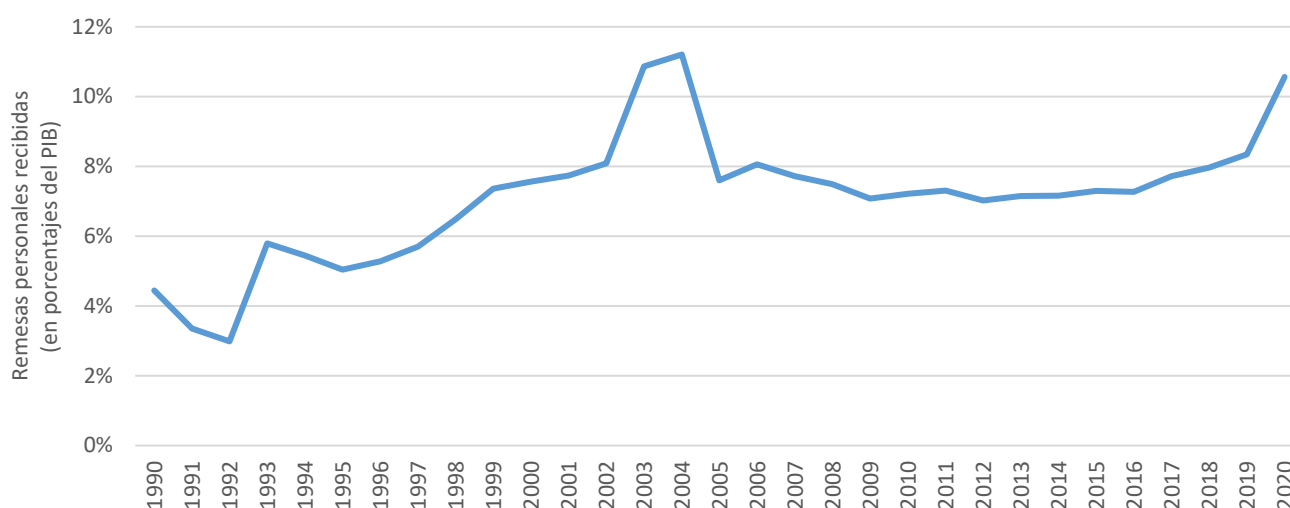
Finalmente, Hiller y Rodríguez Chatruc (2020), utilizando datos individuales de la Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo del período 2003-2016, concluyen que un mayor porcentaje de mujeres migrantes reduce el número de horas trabajadas y el salario percibido por mujeres autóctonas con bajos niveles de educación. De acuerdo con las autoras, si la exposición a la migración se incrementa del percentil 25 al 75, disminuyen las horas trabajadas en 0,38 (cerca de 23 minutos) y el salario se reduce cerca del 2%. Por el contrario, observan que el número de horas trabajadas por mujeres dominicanas con un nivel educativo alto y con hijos o hijas aumenta a medida que crece la proporción de mujeres migrantes en su provincia de residencia. Las autoras concluyen por tanto que, a diferencia de lo que señala la literatura que analiza los impactos de la migración en mercados laborales de países desarrollados, la migración sur-sur parecería que sí disminuye las oportunidades laborales de las mujeres poco educadas, sugiriendo que las mujeres migrantes actúan como un sustituto en el mercado laboral local.

Por supuesto, la emigración también puede impactar en el mercado laboral dominicano directa o indirectamente. Un estudio elaborado por la OCDE y el Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana (CIES-UNIBE) analiza esta cuestión utilizando datos de una encuesta realizada en el país para indagar tales efectos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2017). Primero, las estadísticas sugieren que los emigrantes de origen dominicano en su mayoría están en edad de trabajar y que alrededor del 60% de ellos estaban trabajando antes de migrar. Esto sin duda implica que quedan puestos laborales vacíos que alguien debe ocupar. El estudio de Kone y Özden (2017) de hecho señala que los trabajadores autóctonos altamente calificados se benefician de mayores niveles de emigración a través de este canal. El citado estudio de la OCDE y el CIES-UNIBE señala que, en las áreas rurales, los trabajadores autóctonos que emigran son reemplazados por mano de obra contratada, lo que permite revitalizar el mercado laboral de esas zonas. Además, los resultados de ese mismo estudio sugieren que la emigración, a través de las remesas, disminuye las probabilidades de la población autóctona de participar en el mercado laboral, particularmente de las mujeres. Sin embargo, los hogares que tienen algún miembro que migró fuera del país pero que no reciben remesas cuentan con una mayor proporción de personas adultas que trabajan (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2017). Finalmente, son pocos los estudios que analizan la revinculación laboral de la población que emigró y retorna al país. Dos estudios recientes, elaborados por el Instituto Nacional de Migración (2018) y por Arboleda, Díaz Segura y Durán (2019), han comenzado a llenar este vacío mostrando que existe una heterogeneidad importante en cuanto al tipo de migrantes originarios de la República Dominicana que retornan al país. Los resultados de ambos estudios sugieren que la población más vulnerable en términos de empleo está conformada por aquellos emigrantes que retornaron al país por haber sido deportados o expulsados desde el exterior. Esta población presenta altas tasas de desempleo, las cuales son difíciles de reducir debido a los bajos niveles educativos y la falta de redes sociales. Por otro lado, Arboleda, Díaz Segura y Durán (2019) muestran que la población emigrante que retorna a una edad mayor y de manera voluntaria presenta tasas de desempleo mucho menores y se dedica en mayor medida a emprender actividades gracias, probablemente, a los activos y ahorros acumulados en su estancia en el extranjero.

4.2. Impactos en las remesas

A pesar de que un porcentaje importante de la población emigrante dominicana vive en situación de pobreza en los países de destino, las remesas que dicha población logra enviar de regreso a sus familias y personas allegadas son un motor fundamental de la economía dominicana. En el gráfico 4 se muestra cómo han evolucionado las remesas personales recibidas en el país, expresadas como porcentajes del PIB, de acuerdo con datos del Banco Mundial (The World Bank, s. f.b). Como es posible observar, a inicios de la década de 1990 las remesas eran inferiores a un 5,0% del PIB y en 2020 representaron un 10,6% del PIB¹⁸. Como se detalla en un estudio de la OCDE de 2018, en 2017 el 87% de esos recursos provinieron de la población dominicana que vive en España y los Estados Unidos, los dos principales destinos de emigración de la población dominicana. El monto promedio por envío fue de cerca de 217 dólares para los envíos realizados desde los Estados Unidos y de 376 dólares para los envíos realizados desde España.

Gráfico 4. Evolución de las remesas personales recibidas (en porcentajes del PIB) en República Dominicana, 1990-2020



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la balanza de pagos y en cálculos del PIB realizados por el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Estos flujos de dinero constituyeron en 2015, por su importancia, la tercera fuente de divisas en relación con el PIB, solo superados por las exportaciones (14%) y los ingresos del turismo (9%). Los flujos de las remesas superan incluso, por mucho, la inversión extranjera directa (3,3%). Finalmente, Laloum y Ruiz-Arranz (2021) detallan que la pandemia y la pérdida de empleos que esta generó en los primeros meses de 2020 redujeron las remesas enviadas por el conjunto de la población migrante residente en los Estados Unidos. Sin embargo, como señalan las autoras y como se observa en el gráfico 4, la reactivación económica de ese país y las importantes ayudas federales permitieron que la caída se revirtiera y que las remesas rápidamente alcanzaran niveles incluso mayores que los registrados antes del inicio de la pandemia.

¹⁸ Según el Banco Central de la República Dominicana, en 2021 “las remesas alcanzaron los US\$ 10,402.5 millones, monto superior en US\$2,183.2 millones al recibido en 2020, registrando un 26.6% de crecimiento interanual y sobrepasando en 46.8% al año 2019, previo a la pandemia” (Banco Central de la República Dominicana, 2022).

La magnitud de las remesas hace evidente la oportunidad que supondría para el país el fortalecimiento de los vínculos con su población migrante. Como se indica en un informe de la OIM, la diáspora dominicana tiene el capital humano y los recursos financieros necesarios para dinamizar la economía a través de los sectores de ingresos medios y bajos del país (Organización Internacional para las Migraciones, 2018a). El documento sugiere que el flujo de remesas que llegan al país es tan solo la punta del iceberg del potencial que la República Dominicana podría explotar. Las remesas, como sostiene Bonilla (2015), son un motor importante del desarrollo económico local al financiar el consumo de los hogares que las reciben y disminuir sus niveles de pobreza. Estudios adicionales, citados más adelante, demuestran que la recepción de remesas impacta también en el mercado laboral, los emprendimientos y la educación. Según la OIM, además de esos impactos, la diáspora dominicana, por su capital humano y por la experiencia adquirida en el exterior, cuenta con el potencial para elevar la productividad de los recursos laborales en el país, en caso de retornar (Organización Internacional para las Migraciones, 2018a). También posee recursos económicos y las conexiones necesarias con la población local para comenzar emprendimientos productivos en el país. La investigación estima que el ingreso anual promedio de la población dominicana que envía remesas es entre 9 y 10 veces mayor que los montos enviados, por lo que ascendería aproximadamente a 54.000 millones de dólares, y por tanto los niveles de ahorro de la diáspora dominicana rondarían los 3.000 millones de dólares anuales¹⁹. La OIM propone fomentar la inversión de esos recursos en viviendas o emprendimientos locales (Organización Internacional para las Migraciones, 2018a). En el estudio de Bonilla (2015) se sostiene que esta propuesta es tanto viable como deseable para dicha población, y que un 62% de la población migrante de origen dominicano encuestada que envía remesas al país estaría dispuesta a adquirir una casa propia en la República Dominicana si consiguiera un crédito a largo plazo para ello. Más aun, en un estudio sobre emigrantes retornados al país, Arboleda, Díaz Segura y Durán (2019) señalan que la adquisición de una vivienda propia es uno de los principales motivos de la emigración.

Para alcanzar este objetivo la OIM sugiere en su estudio dos políticas complementarias. Como primera medida recomienda la creación de un Fondo Internacional de Garantías para Dominicanos en el Exterior (FIG-DOMEX) que respalde créditos para la población emigrante cuya inversión esté orientada a adquirir una vivienda o iniciar un emprendimiento. Al respecto, recientemente la OIM y la organización civil Dominicanos USA (DUSA) firmaron un memorando para impulsar esta iniciativa y otras que beneficien a la diáspora dominicana en el exterior (*El Dinero*, 2021). La segunda estrategia propuesta es la puesta en marcha de una plataforma institucional público-privada que acompañe y guíe esas inversiones. En el documento se plantea que los gremios y las cámaras de comercio del país podrían ser actores importantes de dicha plataforma (Organización Internacional para las Migraciones, 2018a).

4.3. Impactos en el emprendimiento y el crecimiento económico

En el citado estudio de la OCDE y la OIT se estima el impacto de la migración en el crecimiento económico de la República Dominicana mediante el análisis de sus efectos en la actividad emprendedora y de su contribución al valor agregado de cada sector económico (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018). Respecto del primer canal, con base en datos de 2016 del Banco Central de la República Dominicana y la OIT, el estudio sostiene que un 4% de la población migrante y un 3% de la población autóctona son propietarias de algún negocio. En cuanto al tamaño de las empresas, las diferencias no son estadísticamente significativas entre ambos grupos, predominando las empresas pequeñas, con menos

¹⁹ En el estudio de la OIM (2018a) se argumenta que el ahorro de la población dominicana en el exterior es importante, tal como demostraron Izaguirre et al. (2016), quienes sostienen que, del conjunto de la población latinoamericana que migra a España, las poblaciones migrantes dominicana y colombiana son las que tienen una mayor capacidad de ahorro.

de cinco trabajadores. Sin embargo, el estudio muestra, a través de regresiones *probit*, que un aumento de 10 puntos porcentuales de la concentración de migrantes supone un incremento de 0,6 puntos porcentuales de la probabilidad de que la población dominicana sea propietaria de empresas. Este resultado se mantiene incluso controlando por el hecho de que la población inmigrante no se distribuye aleatoriamente en el territorio, y considerando la proporción de inmigrantes que residen en cada región en 2002 (Sousa, Sanchez y Baez, 2017)²⁰.

La emigración podría impactar también en la probabilidad de tener negocios a través de la recepción de remesas. Los estudios considerados señalan que los impactos varían según el lugar de residencia de los hogares. Amuedo-Dorantes y Pozo (2006) utilizan información del Proyecto sobre Migración Latinoamericana (LAMP) en la República Dominicana (LAMP-DR7) y, a través de un sistema de regresiones simultáneas, observan que recibir remesas se asocia negativamente con la probabilidad de que el hogar sea propietario de algún negocio. Los autores sugieren que es probable que los hogares utilicen esos recursos principalmente para cubrir gastos del hogar y no para inversión. Paradójicamente observan que ser propietario de algún negocio incrementa la probabilidad de recibir remesas y señalan que esto podría deberse a la intención de la población emigrante de mantener negocios alternativos en su país de origen. En el estudio de la OCDE y el CIES-UNIBE, más reciente, se indica que los hogares urbanos que reciben remesas del exterior tienen una mayor probabilidad de poseer algún tipo de negocio (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2017), algo que podría deberse a la relación encontrada por Amuedo-Dorantes y Pozo (2006). En lo que respecta a los hogares residentes en zonas rurales, no se observa una asociación estadísticamente significativa entre las dos variables consideradas. De acuerdo con el análisis de la OCDE y el CIES-UNIBE, la falta de bancarización y de acceso a programas de educación financiera podría estar relacionada con los escasos impactos de las remesas en las tasas de emprendimiento (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2017).

Respecto del impacto de la inmigración en el crecimiento económico, el estudio de la OCDE y la OIT estima la proporción del valor agregado producido por la población inmigrante, por sector económico (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018). Para ello, el estudio multiplica el valor agregado de cada sector por la proporción de inmigrantes, controlando por las diferencias que existen entre estos trabajadores y los trabajadores autóctonos en términos de productividad (con base en el salario o el nivel educativo). Sobre la base de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo 2010-2014 se estima que la proporción del valor agregado producido por la población inmigrante asciende a un 5,3% sin ajustar, y es igual a un 4,3% y un 3,8% cuando el valor se ajusta por salario y por nivel educativo, respectivamente. Sin embargo, como se sugiere en el trabajo citado, las estimaciones se basan en datos antiguos. Debido a que la migración aumentó en los últimos años y cambió su perfil, es necesario realizar nuevos estudios.

4.4. Impactos en la salud y la educación

En el país, las acciones dirigidas a lograr avances en materia de inclusión social de la población migrante han sido claras. Cabe citar, por ejemplo, medidas como la Resolución núm. 377 del Consejo Nacional de Seguridad

²⁰ En un estudio elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se menciona también que la migración puede impactar en las empresas y en la economía general a través de cambios de la productividad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018). Por ejemplo, estudios como el realizado por Peri (2012) señalan que en los Estados Unidos una mayor inmigración aumenta la productividad de las empresas. Aunque el país cuenta con encuestas empresariales como la Encuesta Nacional de Actividad Económica (ENAE), que incluye preguntas acerca de los trabajadores extranjeros, el citado estudio de la OCDE y la OIT sostiene que la muestra de esas encuestas no es lo suficientemente grande como para llevar a cabo análisis causales del impacto de la migración en la productividad. Los datos descriptivos no generan información al respecto, ya que no está claro en qué sector tiende a incorporarse la población inmigrante. Gran parte de esa población trabaja en sectores de alta productividad (minería, energía y actividades financieras), así como en sectores de menor productividad (agricultura y comercio).

Social de 2015 que otorgó acceso al sistema de seguridad social a las personas participantes del PNRE. En 2016 se modificó también el reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social para permitir que se aceptaran los documentos de dicha población para su inscripción en el sistema de seguridad social del país. No obstante, a pesar de la labor del Gobierno, muchas de las personas regularizadas carecen aún de acceso al sistema de seguridad social. Aunque según la ley toda persona dominicana y toda persona que reside legalmente en el país tiene derecho a afiliarse al sistema de seguridad social, de acuerdo con el estudio del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (2022) tan solo 28.500 beneficiarios y 10.000 familiares de extranjeras regularizadas por el PNRE habían logrado entrar al sistema a inicios del 2020.

La ENI 2017 proporciona una panorámica completa sobre el tema del acceso a la seguridad social y sobre el estado de salud general desde una perspectiva que procura la inclusión social de la población de origen extranjero (la encuesta incluye un módulo adicional sobre salud sexual y reproductiva de las mujeres inmigrantes y descendientes de inmigrantes). Respecto de la seguridad social, los datos de la ENI 2017 indican que tan solo un 5% de la población migrante nacida en Haití tiene un seguro contra accidentes de trabajo y solo un 7% tiene un seguro de salud. Por el contrario, las tasas de acceso a la seguridad social de las demás personas extranjeras son similares a las de la población nativa: casi la mitad de este grupo de población tiene un seguro de salud y un 42,3% está protegido contra accidentes laborales. En lo que respecta al estado de salud en los últimos 12 meses, los datos de la ENI 2017 señalan que un 34,6% de las personas extranjeras declararon haber estado enfermas. Un 32% de las personas extranjeras nacidas en Haití declararon haber estado enfermas, mientras que en el caso de las personas extranjeras nacidas en otros países el porcentaje baja a un 23,3%, y entre la población descendiente de personas extranjeras sube al 41,3%. En general, un 75% de las personas encuestadas fueron atendidas en un hospital público y un 15,2% recibieron atención en una clínica privada (el resto de los porcentajes se reparten entre unidades de atención primaria, dispensarios militares, hospitales de la seguridad social, dispensarios de iglesias y población que no se atendió ni consultó). En lo que se refiere al tipo de atención, cerca del 75% de la población nacida en Haití o descendiente de esta población fue atendida en un hospital público y un 15% fue atendida en una clínica privada, mientras que, en lo que respecta a la población extranjera proveniente de otros países, las proporciones fueron del 33,9% y el 61,3%, respectivamente.

En lo que se refiere al cuidado del embarazo, la ENI 2017 presenta información sobre la cantidad de chequeos médicos, consultas con especialistas y atención recibida durante el último parto. El 96,6% de las mujeres inmigrantes declararon haberse realizado algún tipo de revisión médica en un centro de salud. Un 4,1% se realizó entre 1 y 3 chequeos, y un 13%, entre 4 y 6 chequeos; además, un 53,7% se realizó entre 7 y 9 chequeos, mientras que un 21% tuvo más de 10 controles. De las mujeres inmigrantes que visitaron al médico general, un 69,5% vivían en ciudades y un 30,5% residían en zonas rurales. Entre las que visitaron al ginecólogo, un 77,2% vivían en zonas urbanas y un 22,8%, en zonas rurales. En lo que se refiere a la atención durante el parto, la prensa nacional, con base en un informe del Ministerio de Salud Pública estima que en 2021 cerca del 40% de los partos que tuvieron lugar en hospitales de la República Dominicana corresponderían a ciudadanas haitianas. En el mencionado informe se afirma que en Haití un parto tiene un costo de 253 dólares, razón por la cual las parturientas haitianas se trasladan a la República Dominicana, donde los costos son asumidos en su totalidad por el Estado dominicano (Fernández, 2021).

Más allá de esta información descriptiva, no existe un estudio que permita entender los impactos ni el costo fiscal que implica la atención brindada a las personas migrantes en el país. Es poco también lo que se podría extrapolar de la evidencia disponible en la región. El único estudio de impacto conocido en esta área es el de Ibáñez y Roza (2020), que analizan cómo el colapso del sistema de salud venezolano y la migración hacia Colombia han incidido en la diseminación de enfermedades infecciosas entre la población local. Las autoras observan un aumento de las enfermedades inmunoprevenibles (como la varicela y la tuberculosis) y de las enfermedades de transmisión

sexual (como el sida y la sífilis). Esto sugiere la importancia de las políticas de vacunación masiva para la población migrante y la importancia del acceso a los sistemas de salud para curar y evitar la propagación de enfermedades.

En cuanto a la educación, el Ministerio de Educación ha trabajado para fortalecer la inclusión en el sistema escolar del país de todos los niños, las niñas y las personas adolescentes, independientemente de su origen. Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos, en esta área sucede algo similar a lo que sucede con la seguridad social y la salud. Aunque el acceso a la educación es universal, la realidad es que los niños y las niñas de hogares migrantes haitianos tienen una menor probabilidad de asistir a una institución educativa que aquellos que provienen de hogares dominicanos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2017). Según datos de la ENI 2017, la asistencia escolar de las niñas y los niños extranjeros de 5 años o más es muy distinta dependiendo del país de origen. Tan solo el 66% de las niñas y los niños migrantes provenientes de familias haitianas que tienen entre 5 y 9 años y entre 10 y 14 años señalaron que asistían a un establecimiento educativo en el momento de la encuesta. Por el contrario, las tasas de asistencia de niños y niñas migrantes provenientes de otros países fueron del 94% y el 92%, respectivamente, para cada uno de esos dos grupos etarios. Esto muestra una clara inequidad también en el acceso a la educación, a pesar de las acciones gubernamentales para asegurar una asistencia global²¹.

Al analizar la información sobre el tipo de establecimiento educativo al que asisten aquellos niños y niñas que van a la escuela, se observa que el 69,1% asiste a una escuela pública, mientras que el 28,5% asiste a un centro educativo privado. Las diferencias de acuerdo con el país de origen también son importantes. El 85,1% de los niños y las niñas descendientes de padres y madres haitianos asisten a escuelas públicas, seguidos de los nacidos originalmente en Haití (65%). En contraste, el 47,4% de los niños y las niñas descendientes de progenitores de otros países asisten a un centro público. No existen en el país estudios que analicen los impactos que la asistencia de esta población a la escuela tiene en el sistema educativo. Sin embargo, los análisis y las investigaciones sobre otros países de la región pueden servir de guía. El estudio sobre Chile de Contreras y Gallardo (2020) muestra que el shock migratorio del período 2015-2018 que aumentó la población en edad escolar migrante del 0,9% al 3,2% redujo los logros educativos del estudiantado nativo en matemáticas y lectura (los logros en lectura, sin embargo, solo se redujeron entre los niños). Además, los autores observan que la migración origina un traslado del estudiantado nativo desde la escuela pública hacia la privada, algo que, según el estudio citado, en parte podría deberse a los impactos negativos observados. Respecto de Colombia, Rozo y Vargas (2020) analizan los impactos que la migración venezolana ha tenido en el sistema educativo. Al igual que en la República Dominicana, el Gobierno colombiano autorizó que los niños y las niñas venezolanos asistieran al sistema educativo público independientemente de su estatus migratorio. De acuerdo con los autores, la tasa de promoción de alumnos nativos y migrantes ha disminuido, mientras que la deserción ha ido en aumento. Por último, no se observó ningún efecto en los logros educativos de la población nativa.

Respecto de la emigración, Amuedo-Dorantes y Pozo (2010) analizan el impacto que esta tiene en la acumulación de capital humano. Utilizando información de la base de datos LAMP-República Dominicana (LAMP-RD7) e instrumentando la recepción de remesas con la tasa de desempleo en los Estados Unidos, observan que las remesas incrementan la probabilidad de que los niños y las niñas de los hogares receptores asistan a la escuela. El impacto es mayor entre la población en edad de asistir a la escuela secundaria y entre los más jóvenes del hogar. Sin embargo, los autores observan que, cuando se incluyen en las regresiones a niños, niñas y jóvenes que tienen en el hogar algún miembro que migró, el efecto positivo de las remesas desaparece²². De acuerdo con la encuesta

²¹ A modo de comparación cabe señalar que, de acuerdo con datos del Ministerio de Educación sobre la población dominicana, las tasas de asistencia correspondientes a esas edades fueron, en 2020, del 97,5% y del 92,5%, respectivamente (Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo, s. f.).

²² Esta división entre hogares con y sin miembros migrantes la pueden llevar a cabo los autores, ya que un 52% de los niños, las niñas y las personas jóvenes registradas en la base de datos LAMP-RD7 que reciben remesas no informan la presencia de ninguna persona migrante en el hogar.

realizada por la OCDE y el CIES-UNIBE, los hogares que cuentan con algún miembro que migró o que ya retornó al país realizan un mayor gasto en educación, particularmente en centros educativos privados, que los hogares sin integrantes migrantes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2017). La situación es muy distinta a la de la población de inmigrantes que, como se vio anteriormente, tienen una menor probabilidad de asistir a la escuela.

4.5. Otros impactos

La migración impacta, por supuesto, en las finanzas públicas de un país. La población migrante, además de contribuir con el pago de impuestos, puede solicitar servicios ofrecidos por el Estado, como salud o educación. El estudio de la OCDE y la OIT de 2018 utiliza datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2007 y se basa en una metodología de contabilidad para estimar ese impacto. El estudio señala que en 2018 las contribuciones fiscales de la población migrante fueron mayores que las de la población autóctona en cuatro de las seis principales categorías tributarias (impuesto sobre la renta de empresas, contribuciones a la seguridad social, impuesto sobre la nómina, e impuestos sobre bienes y servicios) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018). En cuanto al promedio del gasto fiscal, el estudio dividió el gasto en bienes públicos puros (administración, defensa, medio ambiente, agricultura, turismo y finanzas) y bienes susceptibles de saturación (seguridad, seguridad social, saneamiento, energía, transporte, actividades culturales y deportivas, y sistema penal). Para ambos tipos de gasto, los beneficios recibidos por la población migrante fueron menores que los correspondientes a la población autóctona. Sin embargo, estos resultados deben analizarse con cuidado. Primero, al estar basados en una metodología de contabilidad, solo tienen en cuenta las contribuciones y los gastos de las personas migrantes y autóctonas durante un año. Más importante aún, las estimaciones están hechas con base en datos antiguos. Es preciso, por tanto, realizar un análisis basado en información más reciente, que tenga en cuenta las condiciones actuales de la migración y del mercado laboral del país.

La migración podría tener impactos diferenciados, dependiendo del nivel de integración de la población migrante con la sociedad que la recibe. Aunque existe poca información acerca de cómo ha sido la inserción cultural y social de la población migrante en la República Dominicana, una primera aproximación consiste en saber si esta habla o no el idioma español. De acuerdo con datos de la ENI 2017 el 26,0% de la población inmigrante habla muy bien el español y un 25,1% responde que habla bien el idioma. Cuando se subdividen las respuestas de acuerdo con la nacionalidad, tan solo el 7,8% de las personas migrantes nacidas en Haití afirman que hablan muy bien en español y un 24,2% señala que habla bien. Estos porcentajes, entre la población migrante de otras nacionalidades, son del 72,1% y el 12,7%, respectivamente. De manera complementaria, la población inmigrante que sabe poco o nada de español representa un 19,4% y un 7,6%, respectivamente. Para estas dos categorías, la proporción de población migrante procedente de Haití asciende a un 27,7% y 11,2%, mientras que la proporción de población migrante que proviene de otros países es del 3,7% y 0,5%. Estas disparidades en el manejo del idioma parecen conllevar problemas para la integración socioeconómica de la población inmigrante que proviene de Haití. Por ejemplo, el citado trabajo de la OIM y el Instituto Nacional de Migración sostiene que el escaso conocimiento del idioma, entre otros elementos, parece haber dificultado la implementación del PNRE (Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Migración, 2017). De manera similar, el estudio de Macías Hernández (2021) sostiene que el escaso conocimiento del idioma puede dificultar a la población migrante haitiana la realización de un trabajo de buena calidad en el sector agrícola del país.

Finalmente, vale la pena mencionar que no existe información respecto a los impactos que la migración tiene en las tasas de criminalidad en la República Dominicana. Esto no es sorprendente ya que, como lo detallan Blyde, Busso e Ibáñez (2020), existen pocos estudios al respecto en la región latinoamericana. Según los autores esto quizás se deba a la falta de información y a la dificultad para identificar las causas del fenómeno, dado que muchas veces la población migrante en condiciones de vulnerabilidad tiende a vivir en zonas con altas tasas de criminalidad. De acuerdo con los autores, tan solo existe un estudio sobre Chile que analiza este tema y que no identifica ningún impacto de la migración en la tasa de criminalidad, pero sí en la percepción de la seguridad que tiene la población nativa (Ajzenman, Domínguez y Undurraga, 2020). Algo similar señala Macías Hernández (2021), quien afirma que los productores nativos entrevistados consideran que la población haitiana es violenta y que está asociada a los robos en la comunidad. Por supuesto, es necesario llevar a cabo estudios para la República Dominicana al respecto, ya que el estudio de Macías Hernández (2021) es cualitativo y se basa en la visión de tan solo unos pocos productores.

5. Retos y recomendaciones de política migratoria en la República Dominicana

Según datos de las Naciones Unidas, las tasas de emigración e inmigración en la República Dominicana son del 14,5% y el 5,3%, respectivamente (United Nations, 2019). Esto convierte al país en uno de los que presentan mayor movimiento migratorio a nivel regional y explica por qué la migración siempre ha sido un fenómeno que ha ocupado la agenda política, social y económica desde el siglo pasado. A pesar de los claros avances que ha realizado el país en materia regulatoria, institucional, de investigación y de políticas públicas en torno a la materia, en esta sección se resumen los principales retos que aún deben superarse, y se proponen recomendaciones para la formulación de políticas públicas. Los aportes se basan en la revisión de la evidencia presentada en las secciones anteriores, así como en la opinión de diversos expertos en el tema. Las recomendaciones se dividen en tres grandes categorías que refieren al ámbito regulatorio e institucional, al mercado laboral y a la diáspora dominicana.

5.1. Retos y recomendaciones en el ámbito regulatorio e institucional

De acuerdo con Paredes, Balbuena y Gómez (2021), así como con las opiniones de expertos entrevistados en su estudio, la política migratoria en la República Dominicana fue, hasta hace poco, selectiva y poco coherente, y no se aplicó de manera uniforme en todo el país. Esto, como demuestran los autores, ha querido cambiarse en los últimos años con la introducción de leyes más inclusivas que tienen en cuenta todo el espectro de la población migrante. Acciones recientes como los planes y las medidas que permitieron la regularización de personas migrantes provenientes de Haití y la República Bolivariana de Venezuela ponen de manifiesto el interés del Estado en ordenar los patrones según las necesidades y posibilidades del país.

Entre los avances institucionales más importantes figura sin duda la creación del Consejo Nacional de Migración como órgano organizador y coordinador de los distintos actores, investigaciones y políticas relativos al tema migratorio. Sin embargo, como sugieren Paredes, Balbuena y Gómez (2021), la entidad aún no se ha fortalecido suficientemente ni está llevando a cabo todas las funciones que debería realizar. Específicamente, los autores proponen la discusión y aprobación del Reglamento Operativo del Consejo Nacional de Migración, que permita aclarar los procesos de coordinación y de toma de decisiones estratégicas y administrativas, a fin de promover un rol aún más activo de la institución y el cumplimiento de su misión. Además, los autores sostienen que es indispensable que el Consejo elabore un Plan Nacional de Migración que tenga en cuenta toda la evidencia

recogida en el país respecto de la cuestión migratoria, que logre convocar y coordinar a las instancias del sector público y privado interesadas, y que considere los objetivos específicos planteados en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

En el área de la investigación, sin duda un avance importante para el país ha sido la creación del Instituto Nacional de Migración. Esta institución ha llevado a cabo, de manera exitosa, la coordinación y realización de estudios cuyo aporte al conocimiento del tema migratorio y a las políticas ha sido valioso, y ha contribuido a llenar vacíos de conocimiento, algo evidente en los trabajos citados en este informe. La primera recomendación consiste en seguir fortaleciendo esta institución para garantizar que la política migratoria del país esté fundada en evidencia certera y reciente. El Instituto Nacional de Migración debe dedicarse a la realización de nuevos estudios, así como a la actualización de otros ya existentes, de acuerdo con las demandas de conocimiento del país.

Por ejemplo, se requieren investigaciones sobre los resultados del PNRE. El PNRE de la República Dominicana sigue, en cuanto a su espíritu, los lineamientos del programa implementado en la Argentina en 2004 a través de la Ley núm. 25871 para regularizar a cerca de 500.000 migrantes provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Perú, y del programa implementado en Colombia en 2018 para la regularización de la población migrante venezolana. Dos estudios evalúan el impacto que esos planes tuvieron en dichos países y pueden echar luz acerca de lo que podría suceder en la República Dominicana como resultado del PNRE. Ronconi (2020) señala que, en la Argentina, aunque la regularización aumentó la probabilidad de que las personas regularizadas paguen impuestos como trabajadores independientes y reciban beneficios del sistema de seguridad social (por ejemplo, pensiones no contributivas), no tuvo ningún impacto en el acceso de dicha población a la salud y la educación, ni promovió cambios de la probabilidad de esas personas de ser arrestadas por algún tipo de crimen o de ir a prisión. El autor sostiene, sin embargo, que la probabilidad de que la población migrante compre o habite viviendas en tierras ocupadas ilegalmente aumentó, quizás por el menor temor a ser deportada. De manera similar, Bahar, Ibáñez y Rozo (2020) analizan el impacto en el mercado laboral de la amnistía que el Gobierno colombiano otorgó en 2018 a la población migrante venezolana (medida conocida como permiso de residencia temporal). Los autores identifican pocos impactos en términos laborales tanto para la población migrante como para la población local, a pesar de que un 64% de la población migrante venezolana participó del programa (cerca de 500.000 personas de ese país). De acuerdo con los autores, parte de los nulos impactos puede deberse a que quizás esa población migrante ya tenía trabajos informales y no tenía interés en pasar al sector formal, y mediante la regularización de su estatus migratorio podría haber buscado su acceso y el de su familia al sistema de seguridad social y educativo.

Los resultados de los estudios sobre la Argentina y Colombia sugieren que valdría la pena impulsar investigaciones que permitan entender el impacto del PNRE en diversos ámbitos. Primero, aún no están claros los resultados de la segunda fase del plan y tampoco se sabe qué ha pasado con el estatus migratorio de las personas que participaron del PNRE y que se registraron en alguna de las categorías que dicho plan contemplaba. Tampoco se conoce el impacto que el registro tuvo en aspectos relacionados con el acceso de la población a la seguridad social, la educación y la vivienda, ya que es poco lo que la evidencia sobre otros países latinoamericanos puede aportar. En el tema educativo, la evidencia citada para la región, particularmente para los casos de Chile y Colombia, sugiere que la población migrante ejerce presión sobre el sistema educativo público, y si esto no se tiene en cuenta la deserción podría aumentar y los logros educativos del estudiantado nativo podrían disminuir. Conocer si esto efectivamente sucede, y en tal caso entender cómo se llega a tales resultados, permitiría al Ministerio de Educación llevar a cabo las acciones correctivas necesarias. Sin duda, además de las razones humanitarias, invertir en la educación de la población migrante que seguramente permanecerá en el país y formará parte de su fuerza laboral en años venideros resulta clave. De manera similar, entender las barreras que enfrenta la población migrante para acceder a los servicios de salud, estimar la

presión económica que dicha población ejerce sobre el sistema y conocer las implicaciones en términos de salud (por ejemplo, debido al contagio de enfermedades) sería también necesario para guiar futuras políticas del sector²³.

En segundo lugar, en relación también con el tema de investigación, Paredes, Balbuena y Gómez (2021) proponen la creación de un Plan Nacional de Estadísticas Migratorias que, con la colaboración de la ONE, permita el monitoreo y la evaluación tanto del impacto de la migración como del impacto de las políticas. La labor realizada a este respecto es notoria y se evidencia en las dos mesas de trabajo organizadas en torno a las estadísticas migratorias que produjo el Instituto Nacional de Migración²⁴. Sin embargo, la revisión de la literatura realizada para elaborar este estudio evidencia la necesidad de actualizar información sobre áreas específicas. Por ejemplo, se recomienda la puesta en marcha de una tercera ronda de la ENI que tenga en cuenta no solo el impacto del PNRE, sino también la migración de población venezolana que llegó al país después de 2017 así como los distintos impactos que pudo traer consigo la pandemia. De manera similar, es necesario generar estadísticas y análisis actualizados con base en la Encuesta Nacional Continua de la Fuerza de Trabajo (ENCFT), por ejemplo, desde el Observatorio del Mercado Laboral Dominicano, a fin de contar con datos que permitan entender cómo es la participación laboral de la población migrante y cuáles son sus impactos en la economía, ya que la última información pública disponible al respecto corresponde al año 2016. También sería de mucha utilidad realizar una nueva ronda de la ENIGH de 2007 que permita medir los impactos de la migración en las finanzas públicas del país.

Finalmente, Paredes, Balbuena y Gómez (2021) sugieren la creación de un plan de comunicación estratégica que aborde dos frentes. Primero se debe asegurar que los actores de las distintas instancias gubernamentales y de la sociedad civil que integran el Consejo Nacional de Migración y que formarían parte del equipo del Plan Nacional de Migración estén actualizados y tengan conocimiento de todas las acciones e investigaciones llevadas a cabo sobre el tema. En segundo lugar debe existir un plan de comunicación dirigido al público en general que permita entender las causas, los perfiles, las políticas y los impactos de la migración en el país. Esto contribuiría a nutrir las discusiones y permitiría tener una visión objetiva del fenómeno migratorio y de sus consecuencias para la población en general. Las conclusiones de Macías Hernández (2021) y de Ciriaco y Gratereaux (2020) respecto de la percepción de los productores agrícolas nativos acerca de la contribución económica y la inclusión social de la población migrante demuestran que son importantes las investigaciones y las campañas de información sobre el tema. Como complemento de esa campaña se recomienda que, dadas las características específicas de la historia de la migración haitiana en la República Dominicana, un equipo especializado en la integración entre distintos pueblos y culturas diseñe un programa que permita detectar y disminuir los prejuicios existentes en el país, a fin de promover una verdadera integración entre las diferentes poblaciones.

5.2. Retos y recomendaciones en el ámbito del mercado laboral

Como sucede alrededor del mundo, una de las principales causas de los patrones migratorios de la República Dominicana gira en torno al mercado laboral. La movilización del factor trabajo expulsa y atrae a individuos fuera y dentro de las fronteras del país. Consciente de la importancia que esta movilización conlleva para el mercado laboral dominicano, el Instituto Nacional de Migración, con el apoyo técnico de la OIT, llevó a cabo un trabajo de investigación, consulta y diálogo con diversos actores sobre el tema, que se extendió por unos dos años. Los

²³ Dada la importancia de la cuestión laboral, más adelante se presentan algunas sugerencias puntuales al respecto, en la subsección de recomendaciones específicas.

²⁴ Véase <www.inm.gob.do/index.php/noticias/item/562-celebrada-segunda-mesa-de-trabajo-sobre-estadisticas-migratorias>.

principales hallazgos y recomendaciones se presentan en un documento elaborado por ambas instituciones y se resumen a continuación (Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional de Migración, 2020).

Primero, en cuanto a la información, resulta claro que el país cuenta con la capacidad y el conocimiento para recopilar datos y llevar a cabo estudios y análisis que guíen una política eficiente respecto del tema migratorio. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las bases de datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI), la Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo (ENFT) y la Encuesta Nacional de Actividad Económica (ENAE) deben ser actualizadas, y con base en la información actualizada deben realizarse nuevos análisis acerca del perfil de la población migrante, así como sobre los impactos de la migración en las probabilidades de empleo y salarios de la población autóctona y en el emprendimiento. Las mesas de trabajo del proyecto de la OIT y el Instituto Nacional de Migración resaltaron la importancia de contar con información del lado de la demanda, también, que permita entender cuáles son las necesidades actuales y prospectivas de los empleadores (Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional de Migración, 2020). Por ejemplo, información sobre el número de vacantes, o sobre los perfiles de calificaciones y competencias requeridas, permitiría entender la demanda del factor trabajo en el país. La propuesta del Plan Nacional de Estadísticas, presentada anteriormente, podría perfectamente articularse con estas necesidades identificadas por la OIT y el Instituto Nacional de Migración. Por supuesto, esta información permitiría llevar a cabo investigaciones adicionales relacionadas con el impacto de la migración en la productividad, el crecimiento económico, o las condiciones y demandas de sectores específicos que se quiera promover o hacia los cuales se quiera guiar la mano de obra extranjera o la mano de obra autóctona desplazada por la primera. Por ejemplo, el documento cita las acciones que están llevando a cabo el Instituto Nacional de Migración, la OIM y la OIT, entre otros organismos, para realizar estudios específicos sobre políticas laborales para migrantes en el sector agrícola y de la construcción de la República Dominicana²⁵.

Segundo, de acuerdo con las distintas mesas de trabajo llevadas a cabo en el marco del proyecto de la OIT y el Instituto Nacional de Migración, la presencia de población migrante en condiciones de irregularidad y la necesidad de hacer solicitudes de visas desde el exterior requieren una solución (Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional de Migración, 2020). Para encarar este problema el Ministerio de Relaciones Exteriores presentó ya un proyecto de ley, en debate en el Poder Legislativo, para contar con una unidad en el país que lleve adelante los procesos de recepción y revisión de solicitudes de visado en el exterior. Alternativamente, o incluso de manera complementaria, la OIT y el Instituto Nacional de Migración proponen extender las prácticas de regularización y flexibilización del PNRE. Además, para el caso específico de los trabajadores haitianos, se contempla la posibilidad de ampliar la categoría de habitante fronterizo o los acuerdos bilaterales. Finalmente, existe acuerdo respecto de la necesidad de incluir en la conversación al empresariado y los trabajadores, y respecto de la importancia que supone que estos actores cuenten con información completa sobre las condiciones existentes para la contratación de trabajadores extranjeros (Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional de Migración, 2020).

Además, las recomendaciones de estos actores aportarían lineamientos para, desde su perspectiva, facilitar los procesos relacionados con el cumplimiento de los requisitos legales relativos al tema migratorio y laboral. En general la idea propuesta consiste en simplificar los requisitos que empleados y empleadores deben cumplir para la contratación de población migrante²⁶. Al respecto, en el país se han realizado estudios sobre los dos sectores que demandan la mayor proporción de trabajadores migrantes, que fueron citados en las secciones anteriores. De acuerdo con los estudios de Macías Hernández (2021) y Ciriaco y Gratereaux (2020) es evidente que la demanda de trabajadores extranjeros por parte del sector agropecuario y del sector de la construcción es superior al

²⁵ El primero de estos estudios es la aproximación cualitativa de Macías (2021), trabajo en que se afirma que el análisis cuantitativo está en desarrollo.

²⁶ Todas estas propuestas se mencionan también en un documento elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, el Instituto Nacional de Migración y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2020), que aborda el tema de la migración venezolana.

límite que permite el Código de Trabajo en el país. Incluso, la población extranjera que se acogió al PNRE no es suficiente para satisfacer ambos mercados. El país debe aprovechar las discusiones en torno a la reforma del código laboral, anunciada en febrero de 2022 por el Ministerio de Trabajo, para poder incluir cuotas de trabajadores no nacionales que se ajusten a la realidad de estos mercados (Presidencia de la República Dominicana, 2022b). Esto es fundamental tanto para asegurar el crecimiento de dichos sectores como por razones humanitarias, ya que permitiría formalizar a estos trabajadores y asegurar su acceso al sistema de seguridad social. Por ejemplo, podrían incluirse en las discusiones sobre la reforma excepciones que permitan cuotas específicas para ciertas labores dentro de dichos sectores. Como sostienen Ciriaco y Gratereaux (2020), mientras que en las primeras etapas de una construcción se requiere una fuerza de trabajo haitiana cercana al 80% del total de la fuerza laboral contratada, la parte final de una construcción demanda una mano de obra con mayores niveles de capacitación y el porcentaje de trabajadores haitianos requeridos se reduce al 20%. Así, en este sector, establecer cuotas diferenciadas de acuerdo con el tipo de ocupación de los trabajadores podría ser de utilidad. De manera similar, ambos estudios dejan en claro que en el caso de la agricultura se deben simplificar los requisitos de formalización, que deben adaptarse a los ciclos productivos específicos del sector.

Tercero, los estudios citados sugieren la necesidad de coordinar la oferta educativa para reducir los desajustes existentes en el mercado laboral entre la oferta y la demanda en lo que respecta a la cualificación de la mano de obra. Es preciso diseñar políticas diferenciadas para la población migrante y la autóctona debido a los sectores tan distintos en los que trabaja cada uno de esos grupos. En el caso del sector agrícola y del sector de la construcción, los estudios que están siendo llevados a cabo por el Instituto Nacional de Migración brindarán un guía clara respecto a lo que requieren esos dos grupos empresariales. El estudio del Soler, Salcedo y Núñez (2018) ya identifica con claridad cuáles son los programas que deben modernizarse en lo que respecta a la construcción y las ocupaciones que más demanda el empresariado. De acuerdo con ese estudio es preciso implementar programas dirigidos a maestros de obras, albañiles, carpinteros y fontaneros a fin de mejorar las capacidades y los conocimientos sobre nuevos materiales y sus procesos, así como sobre el manejo de nuevas energías y de diversas cuestiones ambientales.

En lo que respecta a los trabajadores autóctonos, los estudios citados en este documento presentan evidencia clara acerca de cómo la migración ha afectado el mercado laboral de las personas nativas, y plantean una serie de recomendaciones. Tanto el mencionado estudio de la OCDE y la OIT como el trabajo de Hiller y Rodríguez Chatruc señalan que la población migrante afecta negativamente la probabilidad de estar empleados de los trabajadores autóctonos, particularmente de aquellos con menores niveles de educación (Hiller y Rodríguez Chatruc, 2020; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, 2018). Para reducir esos impactos se recomienda implementar programas de formación para el trabajo que den a la población autóctona la oportunidad de actualizar y mejorar sus habilidades a fin de responder a las demandas de la economía. Dichas acciones contribuirían a reducir el desempleo y a generar un mayor crecimiento en sectores estratégicos para el país. Soler, Salcedo y Núñez (2018) sugieren que el sector de la construcción requiere la realización de capacitaciones dirigidas a administradores de obras, a fin de acrecentar sus conocimientos sobre el uso de tecnologías modernas que permiten una mayor eficiencia, algo que los trabajadores autóctonos, gracias a sus mayores niveles educativos, podrían aprovechar. Por supuesto, debe tenerse en cuenta que estos programas pueden tener el impacto de estimular la emigración de personas capacitadas, como lo demuestra el estudio realizado por la OCDE y el CIES-UNIBE, un fenómeno que se observa en los demás países de la región analizados por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2017).

La decisión sobre el tipo de programas de formación que es preciso fomentar debe basarse también en la opinión de actores como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, e instituciones como el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional. Con base en la retroalimentación del sector privado, el objetivo es llenar los vacíos identificados en cuanto al tipo y la cualificación de la mano de obra²⁷. Además, el diseño de esos programas debe tener en cuenta evidencia proveniente de la implementación de programas de capacitación para el trabajo en otros contextos, que sugiere, por ejemplo, que estos reducen el desempleo de la población joven (Hanushek et al., 2011; Biavaschi et al., 2012). Respecto a sus características, el estudio de Card et al. (2018) sugiere que deben implementarse por un mínimo de cuatro meses e involucrar al sector privado para considerar las necesidades de la demanda. Estudios de caso sobre otros programas implementados en la región –Entre 21 en la Argentina, Jóvenes en Acción en Colombia, o Juventud y Empleo en el contexto dominicano– podrían ser buenos referentes al respecto.

Finalmente, una vez que todos los pasos anteriores se han cumplido, la OIT y el Instituto Nacional de Migración proponen la introducción de un sistema de cuotas o incentivos que guíe en el futuro la emisión de visas laborales en el país, a fin de promover el mercado de trabajo y el desarrollo económico de acuerdo con los objetivos nacionales (Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional de Migración, 2020). Esta propuesta estaría en consonancia, además, con los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

5.3. Retos y recomendaciones para el manejo de la diáspora dominicana

Los estudios consultados concuerdan en que el crecimiento económico del país puede ser fortalecido por la diáspora dominicana que reside en el exterior. Las remesas, con su importante impacto en el consumo, la disminución de la pobreza y la asistencia escolar, sin duda mejoran la vida de los hogares dominicanos de ingresos medios y bajos. Sin embargo, como demostró claramente el citado estudio de la OIM, este flujo de dinero es solo la punta del iceberg y es preciso implementar programas específicos que permitan un mejor aprovechamiento del capital humano y de los recursos de esta población (Organización Internacional para las Migraciones, 2018a).

Un primer campo de acción consiste en el desarrollo laboral de la población migrante que retorna al país. Tanto el mencionado estudio de la OIM como el trabajo de Paredes, Balbuena y Gómez (2021) señalan la necesidad de aprovechar el capital humano de la diáspora. Sin embargo, como queda claro en el estudio de Arboleda, Díaz Segura y Durán (2019), las políticas de empleo necesarias para esta población son varias y dependen del perfil de la persona que retorna. Quienes regresan al país de manera forzada (este es el segundo motivo más común de regreso) requieren políticas educativas y de inserción laboral, ya que es una población que se encuentra en situación de vulnerabilidad debido a sus bajos niveles de capital humano, la desconexión con el entorno, la falta de redes en el mercado laboral, y la situación de irregularidad en la que en general se encuentra este grupo de población. Además, para quienes tienen hijos o hijas, también son fundamentales las políticas que aseguren la inserción en el sistema escolar de los niños, las niñas y las personas jóvenes.

En cambio, políticas de inserción laboral muy distintas requieren las personas que retornan al país una vez finalizados sus estudios en el extranjero o quienes regresan por decisión propia. Esta población, con un capital humano más especializado, requiere una inserción laboral en sectores que el país considere primordiales para su desarrollo, así como contar con conexiones directas con cámaras de comercio y empresariales. Sería de utilidad diseñar programas y plataformas que brinden a este grupo, y a la diáspora en general, información acerca

²⁷ Un ejemplo específico de esto se menciona también en el documento sobre las cualificaciones requeridas en el sector de la construcción, analizado por Soler, Salcedo y Núñez (2018).

de vacantes en el mercado de trabajo. Un ejemplo al respecto es el proyecto Retos desarrollado en el Perú (Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional de Migración, 2020).

Además, la política migratoria relacionada con la diáspora debe enfocarse en el manejo de los recursos que esta población tiene a su disposición, que podrían continuar dinamizando la economía dominicana. En este sentido, las primeras acciones deberían dirigirse a asegurar que el envío y la recepción de las remesas se realicen de la forma más eficiente posible. De acuerdo con el estudio del Fondo Multilateral de Inversiones (2016), muchos de los hogares receptores de estos recursos no están bancarizados, lo que podría impedir que hagan un mejor uso de las remesas. Así, sería beneficioso promover políticas dirigidas a impulsar la bancarización y la educación financiera de la población, medidas que además están en consonancia con los objetivos del desarrollo del país en conjunto. También es necesario atraer los ahorros de la diáspora dominicana que, según la OIM, ascenderían a cerca de 3.000 millones de dólares (Organización Internacional para las Migraciones, 2018a). Arboleda, Díaz Segura y Durán (2019) señalan que las personas que retornan de manera voluntaria presentan mayores tasas de emprendimiento y que muchas de ellas, ya jubiladas, tienen recursos ahorrados. Para ese grupo de la población e incluso para aquellas personas que aún residen en el exterior, vale la pena impulsar la propuesta de la OIM respecto de la creación del FIG-DOMEX (Organización Internacional para las Migraciones, 2018a). Las investigaciones al respecto demuestran que esta población, además de contar con recursos, está interesada en invertir en el país, particularmente en vivienda (Arboleda, Díaz Segura y Durán, 2019; Organización Internacional para las Migraciones, 2018a). Como complemento de lo anterior, es necesario llevar a cabo jornadas informativas que podrían estar lideradas por el Consejo Nacional de Migración en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, dirigidas a brindar información sobre el funcionamiento del FIG-DOMEX y sobre diversas oportunidades para emprender actividades en el país.

Anexo – Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2017)

La Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2017) de la República Dominicana constituyó un insumo importante para el análisis de la coyuntura migratoria y la implementación y evaluación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2019). La muestra observada por la ENI 2017 se especificó mediante un muestreo aleatorio estratificado de conglomerados. El marco muestral se obtuvo del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, de donde se seleccionaron 912 unidades primarias de muestreo estratificadas por zona rural y urbana. Según la documentación de la ENI 2017 se recogió información de un total de 73.286 hogares y se entrevistó a un total de 223.528 personas entre quienes se contaron 17.397 inmigrantes y 9.022 descendientes de inmigrantes (en total, 26.419 personas de origen extranjero).

Los grupos poblacionales principales observados en la ENI 2017 fueron dos. El primero es la población de inmigrantes independientemente de su estatus migratorio y el segundo es la población de las personas nacidas y residentes en la República Dominicana cuyos progenitores nacieron o proceden de otro país. Los objetivos principales de la ENI 2017 fueron describir las características sociodemográficas desagregadas por grupo etario, sexo y ubicación geográfica, para conocer aspectos relacionados con la salud, la educación y la vivienda. También se procuró describir aspectos relacionados con el mercado laboral. Además, la ENI 2017 tiene como objetivo servir de base para evaluar el impacto del PNRE en la población inmigrante que se encuentra en condiciones irregulares, mediante la comprobación de su estatus actual y el de sus descendientes. La ENI también recaba información sobre la salud reproductiva de las mujeres de la muestra.

Bibliografía

- Ajzenman, Nicolás, Patricio Domínguez, y Raimundo Undurraga**, Immigration, Crime and Crime (Mis)Perceptions, Discussion Paper No. IDB-DP-808, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., septiembre de 2020.
- Amuedo-Dorantes, Catalina, y Susan Pozo**, “Remittance receipt and business ownership in the Dominican Republic”, *The World Economy*, vol. 29, núm. 7, julio de 2006, págs. 939-956.
- Amuedo-Dorantes, Catalina, y Susan Pozo**, “Accounting for remittance and migration effects on children’s schooling”, *World Development*, vol. 38, núm. 12, diciembre de 2010, págs. 1747-1759.
- Arboleda, Joel, Jesús Díaz Segura, y Rafael Durán**, Caracterización de la población dominicana retornada de cara a la formulación de políticas públicas considerando su reinserción en la sociedad dominicana y la protección social, Instituto Nacional de Migración y Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Santo Domingo, 2019.
- Aristy-Escuder, Jaime**, Impacto de la inmigración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Madrid, 11 de febrero de 2010.
- Bahar, Dany, Ana María Ibáñez, y Sandra V. Rozo**, Give Me Your Tired and Your Poor: Impacts of a Large-Scale Amnesty Program for Undocumented Refugees, IZA Discussion Paper No. 13743, Institute of Labour Economics, septiembre de 2020.
- Banco Central de la República Dominicana**, “Banco Central informa que las remesas recibidas superaron los US\$10,400 millones al cierre de 2021”, BCRD, Santo Domingo, 11 de enero de 2022, <www.bancentral.gov.do/a/d/5268-banco-central-informa-que-las-remesas-recibidas-superaron-los-us10400-millones-al-cierre-de-2021>.
- Banco Central de la República Dominicana y Organización Internacional del Trabajo**, Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2000-2016, BCRD, 2016.
- Banco Mundial**, “Banco Mundial-Dominican Republic”, Grupo Banco Mundial, s. f., <datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=DO>.
- Biavaschi, Costanza; Eichhorst, Werner; Giulietti, Corrado; Kendzia, Michael J.; Muravyev, Alexander; Pieters, Janneke; Rodríguez-Planas, Nuria; Schmid, Ricarda; Zimmermann, Klaus F.**, Youth Unemployment and Vocational Training, Background Paper for the World Development Report 2013, The World Bank, Washington, DC, 2012.
- Blyde, Juan; Matías Busso, y Ana María Ibáñez**, El impacto de la migración en América Latina y el Caribe. Un análisis de la evidencia reciente, Documento para Discusión núm. IDB-DP-830, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre de 2020.
- Bonilla, Salvador**, Migración internacional, remesas e inclusión financiera. El caso de República Dominicana., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Ciudad de México, 2015.
- Borjas, George J.**, “The labor demand curve is downward sloping: Reexamining the impact of immigration on the labor market”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 40, noviembre de 2003, págs. 1335-1374.
- Card, David, Jochen Kluge y Andrea Weber**, What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, European Economic Association, vol. 16(3), pages 894-931, 2018.
- Carneiro, Francisco Galvão, y Sophie Sirtaine**, When Growth is Not Enough: Explaining the Rigidity of Poverty in the Dominican Republic, The World Bank, Washington, D. C., 2017.

Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe, Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2019, OBMICA, Santo Domingo, 2020.

Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe, Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2020, OBMICA, Santo Domingo, 2022.

Ciriaco Cruz, Antonio, y Carlos Gratereaux Hernández, Estimación de la demanda de trabajadores extranjeros en los sectores construcción y agropecuario en República Dominicana, Instituto Nacional de Migración, Organización Internacional para las Migraciones y Organización Internacional del Trabajo, Santo Domingo, 2020.

Contreras, Dante, y Sebastián Gallardo, The Effects of Mass Migration on the Academic Performance of Native Students. Evidence from Chile, Discussion Paper No. IDB-DP-816, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., junio de 2020.

Dirección General de Migración, "Proceso de normalización de ciudadanos venezolanos", Dirección General de Migración, Santo Domingo, s. f., <migracion.gob.do/sobre-proceso-de-normalizacion-de-ciudadanos-venezolanos/>.

El Dinero, "OIM y DUSA firman un memorando de entendimiento para coordinar esfuerzos por la diáspora dominicana", 27 de mayo de 2021, <eldinero.com.do/162077/oim-y-dusa-firman-un-memorando-de-entendimiento-para-coordinar-esfuerzos-por-la-diaspora-dominicana/>.

Facchini, Giovanni, Anna Maria Mayda, y Mariapia Mendola, South-South Migration and the Labor Market: Evidence from South Africa, IZA Discussion Paper No. 7362, Institute of Labour Economics, 2013, <ftp.iza.org/dp7362.pdf>.

Fernández, Claudia, "Cerca del 40% de los partos en hospitales de República Dominicana corresponden a ciudadanas haitianas", Diario Libre, Santo Domingo, 12 de noviembre de 2021, <www.diariolibre.com/actualidad/salud/cerca-del-40-de-los-partos-en-hospitales-de-republica-dominicana-corresponden-a-ciudadanas-haitianas-NC29906218>.

Fondo de Población de las Naciones Unidas, Descendientes de inmigrantes en la República Dominicana. Estudio complementario Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes ENI-2017, UNFPA, Santo Domingo, noviembre de 2019, <web.one.gob.do/publicaciones/2019/segunda-encuesta-nacional-de-inmigrantes-en-la-republica-dominicana-eni-2017-estudio-complementario-descendientes-de-inmigrantes>.

Fondo Multilateral de Inversiones, Remesas e inclusión financiera. Análisis de una encuesta de migrantes de América Latina y el Caribe en España, FOMIN, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 2016.

Hanushek, Eric A. & Ludger Woessmann & Lei Zhang, General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle, NBER Working Papers 17504, National Bureau of Economic Research, Inc, 2011.

Hiller, Tatiana, y Marisol Rodríguez Chatruc, South-South Migration and Female Labor Supply in the Dominican Republic, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-1136, Inter - American Development Bank, julio de 2020.

Ibáñez, Ana María, y Sandra Roza, "Forced Migration and the Spread of Infectious Diseases", documento inédito, Washington, D. C., 2020. Instituto Nacional de Migración, Personas retornadas en condición de vulnerabilidad: dominicanos/as deportados/as desde los Estados Unidos (2012-2016), INM RD, Santo Domingo, 2018.

Joseph, Roudy, Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE): balances y perspectivas del Colectivo #HaitianosRD, Fundación Friedrich Ebert Stiftung en República Dominicana, 2020.

Kone, Zovanga, y Caglar Özden, “Labor market implications of immigration and emigration in the Dominican Republic”, en *When Growth is Not Enough: Explaining the Rigidity of Poverty in the Dominican Republic*, editado por Francisco Galvão Carneiro y Sophie Sirtaine, The World Bank, Washington, D. C., 2017.

Laloum, Mélanie, y Marta Ruiz-Arranz, Migración y remesas en Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana. Impacto del Covid-19, de los huracanes y expectativas a mediano plazo, Nota Técnica núm. IDB-TN-2165, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., abril de 2021.

Macías Hernández, José Miguel, Estudio descriptivo-exploratorio sobre el mercado laboral en el sector agrícola y su necesidad de mano de obra extranjera, Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana, Santo Domingo, 2021.

Oficina Nacional de Estadística, “Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI)”, ONE, Santo, Domingo, s. f., <archivo.one.gob.do/encuestas/eni>.

Oficina Nacional de Estadística, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana ENI-2017. Informe general, ONE, Santo Domingo, 2018.

Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo, “Estadísticas e indicadores educativos 2019-2020”, Ministerio de Educación, Departamento de Estadísticas e Indicadores, Dirección de Información, Análisis y Estudios Prospectivos, Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo, Santo Domingo, s. f., <ministeriodeeducacion.gob.do/docs/oficina-nacional-de-planificacion-y-desarrollo-educativo/6M00-presentacion-estadisticas-educativas-2019-2020pdf.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional de Migración, Gobernanza de la migración laboral en la República Dominicana, OIT, 2020.

Organización Internacional del Trabajo, Instituto Nacional de Migración y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana, OIT, 2020.

Organización Internacional para las Migraciones, Diáspora dominicana, inclusión productiva e inversión en el desarrollo de la República Dominicana. Potencial de capital humano, ahorro y crédito de la diáspora desde Estados Unidos y España. Factibilidad del Fondo Internacional de Garantías para Dominicanos en el Exterior FIG-DOMEX, OIM, Fondo de la OIM para el Desarrollo, Santo Domingo, 2018a.

Organización Internacional para las Migraciones, “La OIM publica los resultados de la primera Matriz de Seguimiento de Desplazamiento sobre flujos de venezolanos en Chile”, OIM, Santiago, 2018b, <www.iom.int/es/news/la-oim-publica-los-resultados-de-la-primera-matriz-de-seguimiento-de-desplazamiento-sobre-flujos-de-venezolanos-en-chile>.

Organización Internacional para las Migraciones, Matriz de monitoreo del desplazamiento. Entendiendo el flujo poblacional venezolano en República Dominicana, OIM, 20 de mayo de 2019, <www.refworld.org/es/docid/5ce48bc04.html>.

Organización Internacional para las Migraciones, “Movilidad humana en la frontera dominicana”. Encuesta de monitoreo de flujos migratorios de habitantes transfronterizos en la República Dominicana, OIM, 2021.

Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Migración, Perfil migratorio de República Dominicana, OIM e INM RD, Santo Domingo, 2017.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana, “Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en República Dominicana”, Caminos de Desarrollo, Ediciones de la OCDE, París, 2017, <dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización Internacional del Trabajo, Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana, Ediciones de la OCDE, París, 2018, <dx.doi.org/10.1787/9789264302181-es>.

Paredes, Farah, Aris Balbuena, y Rossana Gómez, Las políticas migratorias en la República Dominicana (1912-2018), Instituto Nacional de Migración, 2021.

Peri, Giovanni, "The effect of immigration on productivity: Evidence from U.S. States", The Review of Economics and Statistics, vol. 94, núm. 1, 2012, págs. 348-358.

Perry, Guillermo E., et al., Informality: Exit and Exclusion, The World Bank, Washington, D. C., 2007.

Presidencia de la República Dominicana, "Con inversión de RD\$1,750 millones, presidente Abinader inicia construcción de verja perimetral en la frontera con Haití", Presidencia de la República Dominicana, Dajabón, República Dominicana, 2022a, <presidencia.gob.do/noticias/con-inversion-de-rd1750-millones-presidente-abinader-inicia-construccion-de-verja>.

Presidencia de la República Dominicana, "Ministerio de Trabajo inicia proceso formal de diálogo para la reforma laboral con amplia agenda de consultas", Presidencia de la República Dominicana, Santo Domingo, 2022b, <presidencia.gob.do/noticias/ministerio-de-trabajo-inicia-proceso-formal-de-dialogo-para-la-reforma-laboral-con-amplia>.

Riveros, Natalia, "Situación de derechos humanos de las personas migrantes y sus descendientes", en Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2020, Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe, Santo Domingo, 2022.

Ronconi, Lucas, Undocumented Immigration, Regularization and Citizenship in the Southern Cone, Discussion Paper No. IDB-DP-813, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., julio de 2020.

Rozo, Sandra y Juan F. Vargas, "The Effects of Venezuelan Migration on Educational Outcomes in Colombia", Discussion Paper N ° IDB-DP-809, Washington, D. C., 2020.

Soler, José, Nancy Salcedo, y Yanira Núñez, Estudio prospectivo de la formación profesional del sector de la construcción civil, Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional, 2018.

Sousa, Liliana D., Diana Sanchez, y Javier E. Baez, "Wage effects of Haitian migration in the Dominican Republic", en When Growth is Not Enough: Explaining the Rigidity of Poverty in the Dominican Republic, editado por Francisco Galvão Carneiro y Sophie Sirtaine, The World Bank, Washington, D. C., 2017.

The World Bank, "GDP growth (annual %)-Dominican Republic, Latin America & Caribbean", s. f.a, <data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=DO-ZJ>.

The World Bank, "Personal remittances, received (% of GDP) - Dominican Republic", s. f.b, <data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=DO>.

United Nations, "International Migrant Stock 2019", United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, s. f., <www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

United Nations, International Migrant Stock 2019. Documentation, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, agosto de 2019, <www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2019.pdf>.

[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay –
Estrategias de reactivación frente al COVID-19
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en
América Latina
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer,
de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones
de la crisis e implicaciones de política pública para América
Latina y el Caribe
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la
pospandemia en América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación
del desarrollo
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en
Latinoamérica?
Federico Sturzenegger

[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el
Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y
de sistemas de información de protección social
Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica
de las mujeres en América Latina y el Caribe
Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina
Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas
intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y
medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano
Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil
André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel
Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano
Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de
reforma
Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC C19 PDS N°. 29](#)

The Economic Impact of the War in Ukraine on Latin America
and the Caribbean
Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC C19 PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus
desafíos
Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC C19 PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y
oportunidades
Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de
política en el período 2000-2021
Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período
2000-2021
Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública
Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades

María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención

Laura Solís y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tabago: tendencias y políticas actuales

Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?

Natalie Dietrich Jones



PNUD América Latina y el Caribe
SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



www.latinamerica.undp.org

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

