Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana

REPÚBLICA DOMINICANA

OCDE dev
CENTRO DE DESARROLLO

OIT

Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana

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

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE/OIT (2018), *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana*, Éditions OCDE, París,
http://dx.doi.org/10.1787/9789264302181-es.

ISBN 978-92-64-30218-1 (PDF)
OIT: ISBN 978-92-2-328469-5 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos de Golán, Jerusalén Este y los Asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada por el Centro de Desarrollo de la OCDE.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OCDE/OIT 2018

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

La República Dominicana posee una de las economías con más rápido crecimiento de su región, que además ha experimentado una importante transformación económica en las últimas cinco décadas. Esto no ha estimulado únicamente la emigración sino también la afluencia de inmigrantes. Alrededor de 425 mil inmigrantes vivían en la República Dominicana en 2017, lo que representaba el 4% de la población total. Aunque varios estudios han tratado de comprender la manera en la que los inmigrantes participan en la economía dominicana, existe todavía un amplio margen de investigación para entender cómo los inmigrantes contribuyen a la economía en sus diferentes dimensiones. Dichas investigaciones pueden ayudar a los responsables en el proceso de elaboración de políticas públicas basadas en estudios empíricos.

El Centro de Desarrollo de la OCDE, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Europea han trabajado juntos para abordar estas difíciles cuestiones. Esta labor, desempeñada en diferentes contextos, tiene como objetivo ayudar a los países a diseñar políticas eficaces así como a aprovechar la inmigración para obtener resultados de desarrollo positivos. Asimismo se ha proporcionado asesoramiento sobre la gobernanza de sistemas integrales de inmigración y la vinculación de las estrategias de desarrollo que faciliten la coherencia de políticas públicas en esta materia, tanto dentro de un país como entre países.

El informe, Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de La República Dominicana, *es un paso adelante en la evaluación de la contribución de la inmigración al desarrollo y en la mejora del diseño de estrategias de migración y desarrollo. Se basa en el proyecto conjunto OCDE-OIT, Evaluación de la contribución económica de la migración laboral en los países en desarrollo como países de destino (ECLM por sus siglas en inglés). Este proyecto fue llevado a cabo para la República Dominicana y otros nueve países: Argentina, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ghana, Kirguistán, Nepal, Rwanda, Sudáfrica y Tailandia - para presentar una mayor comprensión de los impactos económicos de la inmigración. En el informe se exploran diferentes componentes clave de la economía a través de una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas.*

El informe examina empíricamente cómo los inmigrantes afectan a sectores clave de la economía. Esos segmentos incluyen: el mercado de trabajo, el crecimiento económico y las finanzas públicas. Este informe destaca el hecho de que el impacto de la inmigración no es sencillo, depende del contexto de cada país y de las condiciones socioeconómicas. Sin embargo, en cualquier país se puede maximizar el impacto positivo de la inmigración mediante la mejora de las políticas de gestión e integración de los inmigrantes, para

que se les permita invertir legalmente y contribuir a la economía donde trabajan, así como vivir con seguridad y tener una vida plena. El informe proporciona una base para el diálogo y la orientación de políticas. Está dirigido a todos los profesionales del desarrollo y los responsables de elaboración de políticas públicas que desean integrar a los inmigrantes en su economía y sociedad, en beneficio tanto de los inmigrantes como de los ciudadanos autóctonos.

A raíz de los debates sobre la orientación de acciones con las principales partes interesadas y los responsables de la elaboración de políticas públicas en la República Dominicana, la Comisión Europea, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la OIT, desean continuar su cooperación con la República Dominicana, en pos de optimizar la inmigración y obtener mejores resultados económicos y de desarrollo.

Mario Pezzini
Director del Centro
de Desarrollo y Consejero
Especial del Secretario General
de la OCDE para el Desarrollo

Manuela Tomei
Directora del Departamento
de Condiciones de Trabajo
e Igualdad de la Organización
Internacional del Trabajo

Agradecimientos

Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana es fruto del proyecto conjunto de la OCDE- OIT, Evaluación de la contribución económica de la migración laboral en los países en desarrollo como países de destino (ECLM por sus siglas en inglés), llevado a cabo en diez países de ingresos bajos y medios. El proyecto fue dirigido por David Khoudour, Jefe de la Unidad de Migración y Competencias del Centro de Desarrollo de la OCDE, bajo la dirección de Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo de la OCDE y Consejero Especial del Secretario General de la OCDE para el Desarrollo, Federico Bonaglia, Director Adjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE, Manuela Tomei, Directora del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad de la OIT y Michelle Leighton, Jefa de la Subdivisión de Migración Laboral de la OIT. Shinyoung Jeon y Hyeshin Park, del Centro de Desarrollo de la OCDE, coordinaron el proyecto, mientras que Theodoor Sparreboom, Asesor Técnico Principal de la Subdivisión de Migración Laboral, dirigió el equipo de la OIT. El equipo de la OCDE incluyó a Maria Alejandra Betancourt, Bram Dekker, Fatoumata Diarrassouba y Sarah Kups. El equipo de la OIT estaba compuesto de Sandra Berger y Jesse Mertens.

Este informe fue elaborado por Maria Alejandra Betancourt, Bram Dekker, Sarah Kups y Hyeshin Park del Centro de Desarrollo de la OCDE. El resto del equipo del proyecto ECLM proporcionó contribuciones significativas, incluyendo valiosos comentarios, consejos y observaciones sobre las versiones anteriores del informe. Alexandra Le Cam y Patricia Cuber Galarreta, del Centro de Desarrollo de la OCDE y Hélène Lombard, de la OIT, prestaron apoyo administrativo al proyecto, incluyendo la preparación de misiones de trabajo a los países y la organización de eventos. Jill Gaston editó el informe y Gerardo Noriega Rivero lo tradujo al español. El equipo de publicaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, dirigido por Delphine Grandrieux y Henri-Bernard Solignac-Lecomte, transformó el borrador del informe en publicación. El diseño de la portada fue realizado por Aida Buendía.

El equipo ECLM agradece los valiosos comentarios proporcionados por Federico Bonaglia, Paula Cerutti, Juan de Laiglesia, Angel Melguizo y Sebastián Nieto Parra del Centro de Desarrollo de la OCDE y los comentarios proporcionados por Maria Arteta, Francesco Carella y Álvaro Ramírez Bogantes de la oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y la República Dominicana. El proyecto también se ha beneficiado de la contribución de anteriores colegas del Centro de Desarrollo de la OCDE, especialmente Marcus Böhme y Ragini Chaurasia.

Este informe es el resultado de una estrecha colaboración con varias instituciones asociadas. El equipo agradece especialmente el apoyo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, del Ministerio de Trabajo de la República Dominicana y del Instituto Nacional de Migración, y en especial la contribución de Florinda Rojas, así como la de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y la República Dominicana. Allison J. Petrozziello y Bridget Wooding del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA), redactaron un análisis sobre las políticas e historia de la inmigración que sirvió de base para la elaboración del Capítulo 2 del presente informe. Los autores desean también agradecer a la Oficina del Censo (Estados Unidos) los valiosos datos proporcionados. El equipo del proyecto también da las gracias a todos los participantes que asistieron al seminario de consulta celebrado el 23 de junio de 2015, en Santo Domingo.

El Centro de Desarrollo de la OCDE y la OIT están particularmente agradecidos a la Comisión Europea por su apoyo financiero y su estrecha colaboración en la realización de este proyecto. Nos gustaría dar las gracias especialmente a Stefano Signore, Camilla Hagström y a Isabelle Wahedova. Agradecemos igualmente de forma especial el apoyo prestado por la Delegación de la Unión Europea en la República Dominicana.

* Esta publicación ha sido elaborada con la ayuda de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Centro de Desarrollo de la OCDE y la OIT, y no puede en modo alguno reflejar las opiniones de la Unión Europea.

Índice

Abreviaciones y acrónimos 13

Estadísticas básicas de la República Dominicana 14

Resumen ejecutivo 15

Capítulo 1. **La inmigración laboral en la República Dominicana** 19
Beneficios de estudiar las repercusiones económicas de la inmigración en la República Dominicana 23
Las diversas contribuciones económicas de los inmigrantes en la República Dominicana 25
Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas 34
Notas 35
Bibliografía 35
Anexo 1.A1. Los datos usados en este informe 38

Capítulo 2. **Panorama de la inmigración en la República Dominicana: Tendencias, factores y políticas** 41
El contexto económico reciente 42
Historia y características de la inmigración 45
Aplicación y cumplimiento de la política de inmigración e integración 54
Conclusiones 61
Notas 61
Bibliografía 62

Capítulo 3. **Integración de los inmigrantes en la República Dominicana: Resultados del mercado laboral y capital humano** 67
El nivel de estudios de las fuerzas laborales autóctona e inmigrante . . . 68
Características de la fuerza laboral de la población autóctona y la inmigrante 73
Conclusiones 86
Nota 87
Bibliografía 87

Capítulo 4. **Cómo afectan los inmigrantes a los mercados laborales en la República Dominicana** 89
La diferencia de ingreso laboral entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos 90
Los efectos de la inmigración en el empleo y el ingreso laboral de los trabajadores autóctonos. 93
Conclusiones 99
Notas 100
Bibliografía. 100
Anexo 4.A1. Metodología 102

Capítulo 5. **La inmigración y el crecimiento económico en la República Dominicana** 105
La inmigración y el emprendimiento 106
Inmigración y productividad. 111
Inmigración y crecimiento económico 115
Conclusiones 119
Notas 120
Bibliografía. 120

Capítulo 6. **La contribución de los inmigrantes a las finanzas públicas en la República Dominicana** 125
La actual situación fiscal en la República Dominicana 127
Evaluación de los efectos fiscales de la inmigración. 131
La contribución fiscal neta positiva de los inmigrantes en 2007 140
Conclusiones 143
Notas 144
Bibliografía. 144
Anexo 6.A1. Metodología 147

Cuadros

1.1. Diferencias entre inmigrantes y extranjeros 27
1.2. Los inmigrantes tienen más probabilidad de ser trabajadores informales. 29
1.3. Los inmigrantes tienen efecto en el empleo, pero no en los salarios 31
2.1. La mayoría de los inmigrantes proceden de Haití, España y los Estados Unidos 51
3.1. Los inmigrantes de Haití tienen menor nivel de estudios que los inmigrantes de fuera de la isla. 70
3.2. La participación en la fuerza laboral de los inmigrantes es mayor que la de los individuos autóctonos. 74
3.3. Los jóvenes inmigrantes se enfrentan menos con el desempleo que los jóvenes autóctonos 75

3.4. La agricultura es el principal sector de actividad de los inmigrantes 77
3.5. Las proporciones de inmigrantes y de autóctonos sobrecalificados son casi identicas 79
3.6. El empleo a tiempo parcial es más común entre los trabajadores autóctonos 80
3.7. Los inmigrantes tienen más probabilidad de ser trabajadores informales 82
3.8. La rentabilidad de la educación no ha aumentado con el tiempo, pero es mayor para los inmigrantes que tienen educación secundaria 85
4.1. En promedio, los hombres inmigrantes ganan menos que los hombres autóctonos de características equiparables . . . 92
4.2. Los inmigrantes influyen en el índice de empleo de la población autóctona 96
4.3. A nivel regional, el aumento de la inmigración está asociado con la reducción del empleo 98
4.A1.1. Cálculos a nivel nacional 103
4.A1.2. Cálculos a nivel regional 104
5.1. Se calcula que la proporción del valor agregado producida por los inmigrantes supera su proporción en la población 116
5.2. Las manufacturas y los servicios son los sectores que más contribuyen al valor agregado 118
6.1. El pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas de los inmigrantes se calcula en menos que el de los individuos autóctonos 133
6.2. La contribución per cápita a la seguridad social de los inmigrantes aventajó a la de los individuos autóctonos en 2007 133
6.3. El cálculo del pago per cápita del impuesto sobre la nómina fue mayor en el caso de los inmigrantes que en el de los individuos autóctonos en 2007 134
6.4. Se calcula que los inmigrantes pagaron más impuestos indirectos en 2007 135
6.5. Se calcula que el promedio de los pagos del impuesto sobre la propiedad son equiparables entre el individuo autóctono e inmigrante, 2007 135
6.6. Debido a la metodología, se calcula que los individuos autóctonos pagan tanto o más per cápita que los inmigrantes . . . 136
6.7. Los beneficios per cápita de la asistencia social para los inmigrantes son escasos 137

6.8. Los beneficios calculados de la seguridad social per cápita recibidos por los inmigrantes en 2007 fueron una fracción de los beneficios recibidos por los individuos autóctonos. 138
6.9. Se calcula que en 2007 el gasto per cápita en educación fue inferior para los inmigrantes que para los individuos autóctonos 139
6.10. Se calculó que el gasto público per cápita en salud para los inmigrantes y los individuos autóctonos fue equiparable en 2007. 140
6.11. Los inmigrantes no supusieron una carga fiscal en 2007. 142
6.A1.1. Comparación de características entre las poblaciones autóctona e inmigrante en el Censo de Población de 2010 y la ENIGH de 2007 de la República Dominicana. 147

Gráficos

1.1. La inmigración y su contribución a las economías de los países de acogida 22
1.2. La República Dominicana es una de las economías de más rápido crecimiento de los países socios 23
1.3. La mayoría de los inmigrantes proceden de Haití y llegaron después del año 2000 28
1.4. La proporción de jóvenes haitianos de máximo nivel educativo y la de aquellos sin estudios son tres veces mayores en la República Dominicana que en Haití 30
1.5. Las mujeres inmigrantes tienen más probabilidad de ser autónomas que las trabajadoras autóctonas, pero entre los hombres ocurre lo contrario. 32
1.6. Los inmigrantes hicieron mayores contribuciones fiscales que los individuos autóctonos en 2007. 33
2.1. La República Dominicana constituye una de las economías de más rápido crecimiento de América Latina y el Caribe 43
2.2. La contribución de la agricultura al producto interno bruto ha declinado, mientras que la de los servicios ha aumentado. . . 44
2.3. La mayoría de los inmigrantes haitianos llegaron después de 1980. 47
2.4. La mayoría de los inmigrantes llegaron a partir del nuevo milenio 50
2.5. La mayoría de los inmigrantes son hombres. 52
2.6. La migración de las mujeres ha aumentado con el tiempo. 53
2.7. Los inmigrantes por lo general son jóvenes o de edad madura 54
2.8. El acceso de los inmigrantes a los servicios públicos sigue siendo insuficiente 60

3.1. La educación ha aumentado tanto en la fuerza laboral autóctona como en la inmigrante 69
3.2. La proporción de jóvenes haitianos de alto nivel educativo o sin estudios es tres veces mayor en la República Dominicana que en Haití 71
3.3. La proporción de jóvenes haitianos analfabetos en la República Dominicana es superior que en Haití 72
3.4. La inscripción a la escuela es menor entre los alumnos inmigrantes que entre los autóctonos, a todas las edades 73
3.5. Dos tercios de los trabajadores inmigrantes ejercen el autoempleo. 76
3.6. Los trabajadores inmigrantes y autóctonos se dedican principalmente a los servicios y las ocupaciones básicas 78
3.7. Los ingresos laborales en el sector informal son más altos que en el formal. 81
3.8. En años recientes, los ingresos laborales de los trabajadores autóctonos y de los inmigrantes se han vuelto estadísticamente indistinguibles. 83
3.9. Los inmigrantes trabajan jornadas más largas que los trabajadores autóctonos 84
3.10. Muchos trabajadores ganan menos del salario mínimo 86
4.1. Los trabajadores inmigrantes y autóctonos ganan en promedio el mismo ingreso laboral real por hora 91
4.2. Los trabajadores nacidos en Haití ganan menos que los trabajadores autóctonos 92
4.3. Los inmigrantes tienden a vivir en los municipios que tienen índices de desempleo bajos o medios. 97
5.1. Las mujeres inmigrantes ejercen el autoempleo con más frecuencia y los hombres inmigrantes con menos frecuencia que sus equivalentes autóctonos 109
5.2. Las diferencias de tamaño de las empresas entre los empleadores inmigrantes y los autóctonos son insignificantes. 110
5.3. El crecimiento de los salarios reales no ha mantenido el ritmo de crecimiento de la productividad laboral. 112
5.4. Los inmigrantes no muestran una tendencia clara a estar concentrados en sectores de baja o alta productividad 113
6.1. La razón impuestos-PIB de la República Dominicana es inferior al promedio de la región 128
6.2. Los ingresos fiscales proceden principalmente de los impuestos sobre bienes y servicios 129

6.3. Las contribuciones a la seguridad social se hacen a cuentas individuales de capitalización manejadas principalmente por administradoras privadas de fondos 129
6.4. Los ingresos no tributarios son bajos en comparación con el promedio de América Latina 130
6.5. El gasto social es menor en la República Dominicana que en la región de ALC 131
6.6. Se calculó que los inmigrantes hicieron mayores contribuciones fiscales que los individuos autóctonos 141
6.7. El promedio del gasto público de los inmigrantes fue menor comparado con el de los individuos autóctonos. 142

Recuadros

1.1. ¿Cuál es el valor agregado del proyecto? 21
1.2. El reto de definir “inmigrantes” 26
2.1. Funciones institucionales según la Ley de Migración de 2004 (Nº 285-04) 55

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Abreviaciones y acrónimos

ALC	La región América Latina y el Caribe
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ARS	Administradora de Riesgos de Salud
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
CNM	Consejo Nacional de Migración
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGM	Dirección General de Migración
DOP	Pesos Dominicanos
ECLM	Evaluación de la contribución económica de la migración laboral en los países en desarrollo como países de destino (siglas en inglés)
ECVMAS	Encuesta sobre las Condiciones de Vida de los Hogares después del Sismo (Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après le Séisme, siglas en francés)
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ENFT	Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENI-12	Encuesta Nacional de Inmigrantes
ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar
INAIPI	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
INM	Instituto Nacional de Migración
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONE	Oficina Nacional de Estadística
PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PSS	Proveedora de Servicios de Salud
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
UE	Unión Europea
USD	Dólar estadounidense

Estadísticas básicas de la República Dominicana

(Las cifras en paréntesis indican el promedio de la OCDE)

El territorio, la población y el ciclo electoral

Población (millones)[d]	10.6	Idiomas oficiales	Español
Menores de 15 (%)[d]	29.6 (18)	Forma de gobierno	República presidencial
Densidad de la población (por km^2)[d]	220 (37)	Últimas elecciones	22 de mayo de 2016
Superficie territorial (miles km^2)[d]	48.7		

La economía

PIB, nominal (miles de millones de USD)[d]	71.6	Exportaciones de bienes y servicios (% PIB)[d]	25.2 (27.9)
Crecimiento del PIB [d]	6.6 (1.7)	Importaciones de bienes y servicios (% PIB)[d]	28.9 (27.3)
PIB per cápita, PPA (miles de USD)[d]	15.2 (41.9)	Proporción del PIB por sector (%)[c]	
Tasa de inflación [d]	1.6 (0.4)	Agricultura, silvicultura y pesca	5.8 (1.5)
Gasto público total (% PIB)[d]	17.6	Industria, incluida la construcción	27.3 (24.3)
Ingresos públicos (% PIB)[d]	14.7	Servicios	66.9 (74.2)

Indicadores de bienestar

Satisfacción ante la vida (promedio en la escala de 1 a 10)[d]	5.2 (6.5)	Promedio de años de educación[c]	7.8
Esperanza de vida [d]	74 (80)	Proporción de la población por debajo de la renta mínima nacional (%)[d]	30.5
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini)[d]	45.3	Tasa de desempleo (%)[d]	5.5 (6.3)
Desigualdad de género (índice SIGI)[b]	0.04 (0.02)	Tasa de desempleo juvenil (edades de 15 a 24, %)[d]	12.4 (13.9)
Participación en la fuerza de trabajo (% de la población urbana de 15 años o más)[a]		Satisfacción con la disponibilidad de vivienda accesible (% satisfecho)[d]	52 (54)
Autóctonos	64	Tasa de inmatriculación[d]	
Inmigrantes	75	Primaria (neta)	86 (96)
Población con acceso a facilidades sanitarias (%)[c]	84 (98)	Secundaria (neta)	67 (90)
		Terciaria (bruta)	53 (73)

Note: Datos de a) 2010-14; b) 2014; c) 2015; d) 2016.

Fuente: Central Intelligence Agency, *The World Factbook* 2017. Washington, DC *https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html*; Gallup (2015), *Gallup World Poll* (database), Gallup Organisation; IMF, *World Economic Outlook Database*, International Monetary Fund, October 2017 edition, Washington DC; BCRD/ILO (2016), *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* 2000-2014, Banco Central de la República Dominicana and International Labour Organization.; OECD, *SIGI Social Institutions and Gender index*, *http://www.genderindex.org/*; UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, *http://data.uis.unesco.org/*; World Bank, *World Development Indicators* (database), *http://data.worldbank.org/*, Washington DC.

Resumen ejecutivo

La migración internacional ha sido parte integrante del desarrollo de la República Dominicana. Aunque el país tiene una emigración neta de alrededor de 12% de la población viviendo en el extranjero, también atrae a gran número creciente de inmigrantes. Si bien la investigación existente ha explorado profundamente la emigración dominicana, debido a su predominancia, muchos aspectos relacionados con las consecuencias económicas de la inmigración siguen siendo insuficientemente estudiados.

Para reducir esta brecha en la investigación, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pusieron en marcha un proyecto sobre la *Evaluación de la Contribución Económica de la Inmigración Laboral en los Países en Desarrollo como Países de Destino*. El proyecto fue cofinanciado por el programa temático de la Unión Europea sobre Migración y Asilo y se llevó a cabo desde 2014 hasta 2018. El proyecto tiene por objeto analizar varios impactos económicos de la inmigración en diez países socios. La evidencia empírica se deriva de una combinación de análisis cuantitativos y cualitativos de fuentes secundarias y en algunos casos de datos primarios.

El 19 de mayo de 2015, un seminario nacional de consulta puso en marcha las actividades del proyecto en la República Dominicana. Se ejecutó en colaboración con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la Delegación de la Unión Europea en la República Dominicana y la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y la República Dominicana.

Las diversas contribuciones económicas de los inmigrantes en la República Dominicana

Este informe se centra en tres dimensiones principales de la contribución económica de los inmigrantes en la República Dominicana: mercados laborales, crecimiento económico y finanzas público.

- **Mercado laboral**: Las características del capital humano y del mercado laboral difieren entre la población inmigrante y la autóctona. Los inmigrantes muestran una tasa de participación en la fuerza de trabajo más elevada que los autóctonos. Su tasa de empleo es igualmente más alta que la de la fuerza de trabajo autóctona. En promedio, el nivel educativo de los inmigrantes suele

ser más bajo que el de los autóctonos. Esto se refleja también en los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes. Los trabajadores inmigrantes tienen más probabilidades de ocupar un empleo de baja calificación en sectores con alta informalidad en el empleo. El desempeño de los trabajadores autóctonos en el mercado laboral se puede ver influenciado por los inmigrantes. El análisis de este informe sugiere que los inmigrantes tienden a remplazan a los trabajadores autóctonos, sobre todo entre los hombres con baja calificación.

- **Crecimiento económico:** Los inmigrantes contribuyen al crecimiento económico. Dada la distribución sectorial de los trabajadores y de su productividad, se calcula que los inmigrantes contribuyen entre un 3.8% y un 5.3% al valor agregado en la República Dominicana, mientras representan un porcentaje de 4.2% de la población. Los inmigrantes están sobrerrepresentados en algunos sectores de alto y medio valor agregado, como la minería, la industria manufacturera, la hostelería y restauración y la construcción, pero también en actividades de bajo valor agregado de comercio y agricultura.
- **Finanzas públicas**: En 2007, el último año del que se poseen datos, los inmigrantes hicieron una contribución fiscal neta positiva superior a la de los contribuyentes autóctonos. Esto es debido a que los inmigrantes pagaron una mayor contribución a los impuestos indirectos y supusieron un menor gasto público en beneficios de seguridad social, ayuda social y educación. Este resultado sugiere que, al menos en 2007, la inmigración no representó una carga fiscal para la República Dominicana. Asimismo, lo anterior implica que los inmigrantes carecieron de protección social. Datos más recientes son necesarios para evaluar la contribución neta actual.

Políticas para impulsar la contribución económica de los inmigrantes

La falta de integración puede provocar graves problemas de cohesión social y obstaculizar la manera en la que los inmigrantes contribuyen al desarrollo del país de acogida. En consecuencia, se debería dar prioridad a las políticas que invierten en la integración de los inmigrantes. Una manera de hacerlo sería mediante el refuerzo de los derechos de los inmigrantes que se incluyen en la ley de la migración de 2004, para proteger sus derechos y luchar contra cualquier tipo de discriminación. Incrementar el acceso *de facto* a la educación, la sanidad y al sistema de seguridad social es también fundamental para asegurar una mejor integración, así como el bienestar de los inmigrantes.

La competencia creciente en los trabajos de poca calificación puede desplazar a los trabajadores autóctonos del mercado laboral. Los responsables de políticas públicas deben abordar las necesidades de las personas que depronto se ven afectadas y garantizar que se den las condiciones para que todos puedan buscar oportunidades de empleo decente. Por ejemplo, los programas de capacitación pueden ayudar a los trabajadores desplazados a recapacitar y trasladarse a otras ocupaciones y sectores.

El impacto limitado de la inmigración en la economía también significa que la República Dominicana no está aprovechando al máximo el potencial de la inmigración para su desarrollo. Un marco de políticas más coherente, más allá de las políticas dirigidas directamente a los inmigrantes, puede beneficiar aún más al país de destino así como a los inmigrantes. Por ejemplo, un mejor seguimiento de los indicadores del mercado laboral y el diálogo con los interlocutores sociales para evaluar las necesidades puede favorecer incluso más los sistemas de gestión de migración. En general, la coordinación institucional es necesaria para implementar una agenda coherente entre las políticas migratorias y las políticas sectoriales no migratorias, para maximizar la contribución de la migración al desarrollo sostenible.

Por último, para evaluar mejor la contribución económica de la migración laboral, la necesidad de mejores datos y pruebas empíricas es definitiva. En lo que a esto se refiere, los responsables de elaboración de políticas deberían invertir en la mejora de la recopilación de datos relacionados con la migración así como en analizar los efectos potenciales de la inmigración en la economía.

© OCDE/OIT 2018

Capítulo 1

La inmigración laboral en la República Dominicana

Este capítulo ofrece una perspectiva general del informe completo. Ante todo describe el proyecto Evaluación de la contribución económica de la migración laboral en países en desarrollo como países de destino, y explica por qué la República Dominicana es uno de los diez países socios. A continuación presenta los efectos económicos de la inmigración en el país. El análisis examina el impacto de los inmigrantes en el mercado laboral así como su contribución al crecimiento económico y a las finanzas públicas del país. El capítulo termina con las implicaciones para las políticas públicas relacionadas con la manera en que los inmigrantes impactan la economía dominicana.

La inmigración, especialmente del vecino Haití, contribuyó al desarrollo de la economía dominicana durante el siglo pasado. Este hecho se ha mantenido constante mientras la economía de la República Dominicana transitaba de un modelo basado en las exportaciones agrícolas y la sustitución de importaciones a uno basado en los servicios y el turismo, y conforme la estructura política evolucionaba para adoptar la democracia representativa. Este informe se propone aportar pruebas empíricas de la contribución económica de los inmigrantes en la República Dominicana, en beneficio de los responsables de elaborar políticas públicas y del público en general.

El informe se escribió en el marco de un proyecto conjunto entre el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo, **Evaluación de la contribución económica de la migración laboral en países en desarrollo como países de destino (ECLM**, por sus siglas en inglés) (Recuadro 1.1), cofinanciado por el Programa de la Unión Europea (UE) sobre Migración y Asilo. Además de la República Dominicana, otros nueve países socios de ingresos bajos y medios participaron en el proyecto: Argentina, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ghana, Kirguistán, Nepal, Ruanda, Sudáfrica y Tailandia.

Este informe consta de seis capítulos. El Capítulo 1 evalúa la contribución económica general de la inmigración en la República Dominicana y señala las implicaciones para las políticas públicas. Los Capítulos 2 y 3 describen el contexto subyacente que determina la contribución económica de la inmigración en la República Dominicana: mientras que el Capítulo 2 ofrece una breve perspectiva general de la historia y las políticas de inmigración vigentes en el país, el Capítulo 3 compara las características de educación y mercado laboral de las poblaciones inmigrantes autóctonas adultas. Los Capítulos 4 al 6 investigan distintas repercusiones económicas de la inmigración: cómo impactan los inmigrantes en el desempeño de la población autóctona en el mercado laboral (Capítulo 4), el crecimiento económico (Capítulo 5) y las finanzas públicas (Capítulo 6).

Este informe del país puede leerse junto con el informe comparativo del proyecto (OCDE-OIT, 2018). Aunque el presente informe constituye una exposición más a fondo de la contribución económica en la República Dominicana, el informe comparativo presenta una perspectiva general de los hallazgos en los diez países socios del proyecto. Busca explicar las pautas de estos resultados con base en las características de los países y sus poblaciones de inmigrantes.

Recuadro 1.1. **¿Cuál es el valor agregado del proyecto?**

En agosto de 2014 el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pusieron en marcha un proyecto, cofinanciado por el Programa de la UE sobre Migración y Asilo, acerca de la **Evaluación de la contribución económica de la migración laboral en los países en desarrollo como países de destino** (ECLM, por sus siglas en inglés). Este proyecto, aplicado de 2014 a 2018, tiene por objeto analizar en diversos aspectos las repercusiones económicas de la inmigración en países en desarrollo.

La OCDE, la OIT y la UE emprendieron el proyecto a fin de atender una realidad doble. Más de un tercio de los migrantes internacionales (ONU, DESA, 2017) y 25% del total de trabajadores migrantes internacionales en edad de trabajar (OIT, 2015) viven actualmente en países de ingresos bajos y medios, y sin embargo es poco lo que se sabe sobre la manera en que las poblaciones inmigrantes impactan en estas economías. Lo anterior contrasta marcadamente con la profundidad de la literatura sobre las repercusiones económicas de la inmigración en países de altos ingresos (normalmente de la OCDE) (Kerr y Kerr, 2011; Bodvarsson y Van den Berg, 2013, y Böhme y Kups, 2017). El análisis que falta no representaría un problema si los resultados existentes de las investigaciones sobre países de la OCDE se aplicaran de la misma manera a los países que no son miembros de la organización, pero pueden variar debido a la diferencia de contextos.

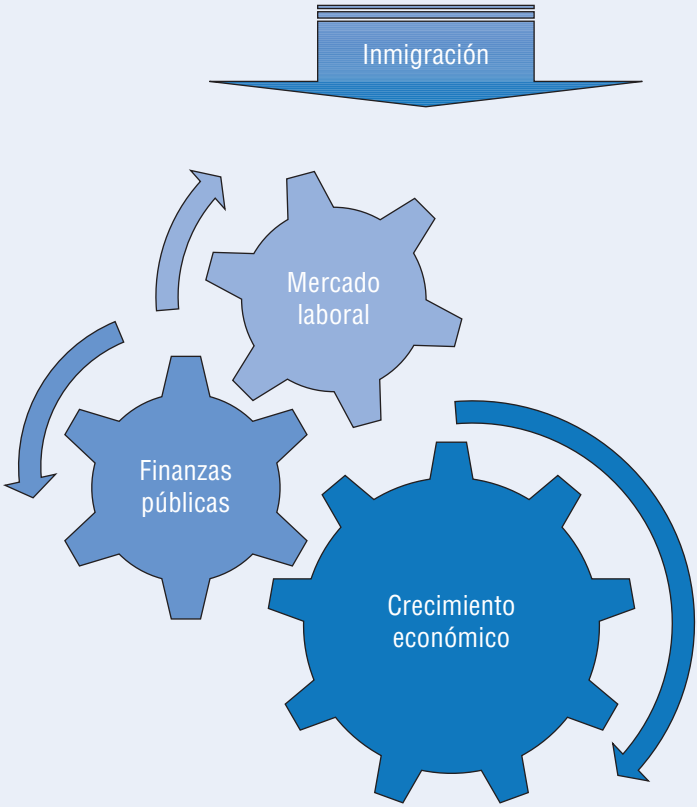
Un gran número de inmigrantes en países en desarrollo provienen de su misma región, mientras que muchos países de la OCDE acogen a inmigrantes de todo el mundo. Asimismo, el contexto económico y de políticas públicas en que estos inmigrantes se integran al mercado laboral es distinto. Por ejemplo, la proporción de empleo informal tiende a ser mayor en los países de bajos ingresos que en los de ingresos mayores. Es probable que ambos factores contribuyan a repercusiones de la inmigración que difieren entre los países desarrollados y aquellos que están en vías de desarrollo. Entender estas diferencias podría ayudar a los países de ingresos bajos y medios a formular políticas de inmigración e integración que maximicen el potencial de desarrollo de la inmigración.

El proyecto se realizó en colaboración con diez países socios: Argentina, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ghana, Kirguistán, Nepal, la República Dominicana, Ruanda, Sudáfrica y Tailandia, seleccionados con base en su interés por el proyecto, su proporción considerable (aunque variable) de inmigrantes y su proporción relativamente escasa de inmigrantes por razones humanitarias. Al colaborar con un grupo diverso de países en cuanto a su localización geográfica y a la historia y características de su inmigración, el proyecto se proponía presentar indicios de la gama de posibles repercusiones económicas de la inmigración en los países en desarrollo. En consecuencia, iba dirigido no solo a las partes interesadas en los diez países socios, sino también a los responsables de la elaboración de políticas públicas y otras partes interesadas en otros países de ingresos bajos y medios y poblaciones inmigrantes de medianas a grandes.

Recuadro 1.1. **¿Cuál es el valor agregado del proyecto?** *(cont.)*

El proyecto examina empíricamente cómo contribuyen los inmigrantes a las economías de sus países de acogida centrando la atención específicamente en: i) los mercados laborales, no solo en cuanto a la fuerza de trabajo y el capital humano, sino al empleo y los salarios; ii) el crecimiento económico, en particular la producción y la productividad, al nivel tanto de las empresas como de la economía, y iii) las finanzas públicas, incluidos el gasto público y las contribuciones fiscales (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1. **La inmigración y su contribución a las economías de los países de acogida**



Las metodologías para analizar las diversas repercusiones por lo general siguen a las usadas en otros contextos y publicadas en la literatura académica. Destacados investigadores de la migración aportaron sus perspectivas sobre las metodologías idóneas en una reunión internacional de expertos realizada en la sede de la OCDE en París el 23 y 24 de febrero de 2015. Las limitaciones de los datos a veces imposibilitaron el análisis de todos los aspectos en la totalidad de los países socios. Los informes de los países y el informe comparativo dan descripciones detalladas de sus metodologías.

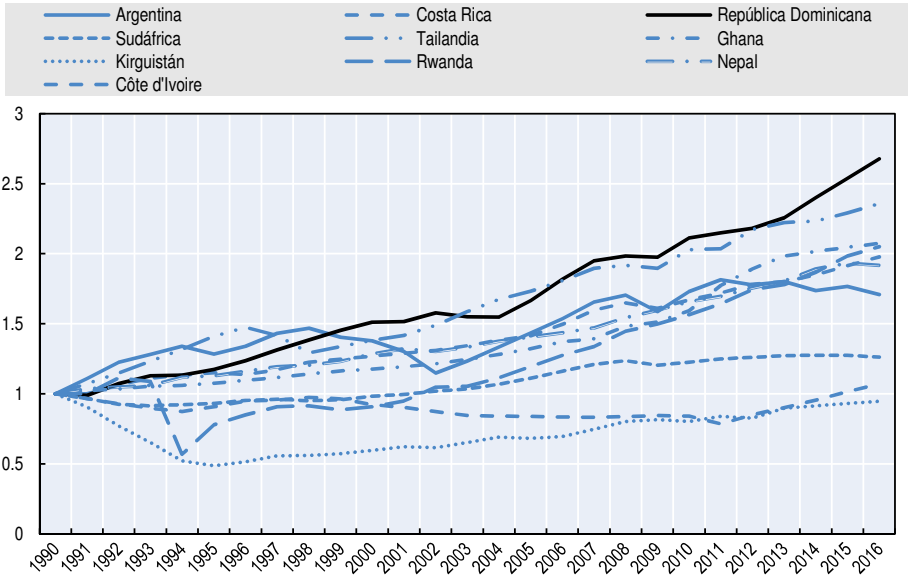
Beneficios de estudiar las repercusiones económicas de la inmigración en la República Dominicana

La historia de la República Dominicana es la de un país de inmigración. Durante el siglo XX los inmigrantes, en su mayoría procedentes de Haití, representaron parte importante de la fuerza de trabajo en la agricultura y especialmente en los ingenios azucareros. Sin embargo, no fue sino a partir de fines de los años ochenta cuando la inmigración experimentó un crecimiento acelerado, explicado en parte por cambios en los principales países de origen, como la caída del presidente de Haití, Jean-Claude Duvalier, en (1986) y el terremoto en Puerto Príncipe en 2010, pero también por el rápido crecimiento de la economía dominicana.

El país ha vivido uno de los crecimientos más rápidos de la región de América Latina y el Caribe. La República Dominicana también ha tenido la tasa de crecimiento más rápida de los diez países socios (Gráfico 1.2) y es uno de los cinco países de ingresos medios altos del proyecto (OCDE/OIT, 2018). La relación entre ingreso per cápita, crecimiento y la propensión a emigrar no es linear. Un incremento en el PIB per cápita permite que los individuos y los hogares que desean emigrar puedan cubrir los costos. La emigración por lo tanto puede crecer con el crecimiento económico hasta que alcanza un cierto umbral (OCDE, 2016). Este parece ser el caso en la República Dominicana. Desde los años ochenta, un número cada vez mayor de dominicanos ha emigrado, principalmente a los Estados Unidos. Hoy en día la República Dominicana es un país de emigración neta.

Gráfico 1.2. **La República Dominicana es una de las economías de más rápido crecimiento de los países socios**

Evolución del PIB per cápita en USD constantes de 2010 (indexados 1990 = 1), 1990-2016



Fuente: Banco Mundial (2018), "PIB per cápita (USD constantes de 2010) NY.GDP.PCAP.KD", *http://data.worldbank.org/*.

Dado el gran número de emigrantes dominicanos, los estudios empíricos sobre la migración y la República Dominicana se relacionan principalmente con la emigración. Estos estudios se centran en los efectos tanto del país de origen como de los países de destino; por ejemplo, a través de las remesas y el modo en que inciden en el emprendimiento (Amuedo y Pozo, 2010a), la asistencia a la escuela (Amuedo y Pozo, 2010b) y el consumo (Acosta et al., 2008). Asimismo, hay estudios sobre el efecto directo de la emigración en la fuerza de trabajo dominicana. Por ejemplo, Adams (2003) revela que la emigración se lleva una gran parte de las personas de mayor nivel educativo, lo que en la literatura se llama "fuga de cerebros".

Pese a la gran atención que se presta a la emigración, algunos estudios han tratado de entender la manera en que los inmigrantes contribuyen al país de acogida. La mayoría de estos estudios se han centrado en los inmigrantes de Haití, el principal país de origen, y su efecto en el mercado laboral. Aristy-Escuder (2011) revela que la fuerza laboral haitiana se adapta rápidamente al mercado laboral dominicano y es complementaria del capital y de la mano de obra calificada, pero sustituye a menudo a los trabajadores poco calificados. Este estudio observa un efecto limitado de la inmigración en las finanzas públicas. El Banco Mundial (2012), usando un Modelo de Equilibrio General, revela que los haitianos son sustitutos de los trabajadores autóctonos solo en parte y que su efecto en los salarios es muy limitado, pues estos se adaptan poco a poco. Carneiro y Sirtaine (2017) sostienen que no hay pruebas de que la mano de obra haitiana haya ocasionado el estancamiento de los salarios de los trabajadores autóctonos. También se observa que son los trabajadores autóctonos poco calificados del sector informal quienes resultan particularmente afectados por la inmigración, al ser su competencia más directa.

Aunque pequeña en cantidad, también existe literatura sobre las contribuciones de inmigrantes de otros países. Cáceres et al. (2009) realizan una encuesta de los inmigrantes no haitianos y revelan que los inmigrantes de los países estudiados[1] tienen perfiles socioeconómicos equivalentes a los de las clases media y media alta de la de la sociedad dominicana, alcanzaron mayores niveles educativos que el promedio de la población autóctona y están sobrerrepresentados entre altos funcionarios y puestos ejecutivos. Romero Valiente (2016) habla de la inmigración española y la importancia que ha tenido para aumentar la inversión en el sector terciario.

El informe de OIT-INM (2017) es uno de los estudios dedicados a ambas, la inmigración y la emigración, que proporciona una descripción detallada de las características de los migrantes, el impacto que tienen en el desarrollo del país y de su gestión gubernamental. El informe *Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en la República Dominicana* (OECD/CIES-UNIBE, 2017) pone de manifiesto cómo la inmigración influye en ciertos sectores específicos (el mercado laboral, la agricultura, la educación, los servicios financieros y de inversión, la protección social y la salud).

El informe *Cómo contribuyen los inmigrantes a la economía de la República Dominicana* representa un paso adelante en la evaluación de la contribución de la inmigración al desarrollo, pues ofrece un análisis completo e integral de la inmigración a través de una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas. A diferencia de estudios anteriores, este informe se propone analizar el efecto de la inmigración en una amplia gama de resultados económicos: el mercado laboral, el crecimiento económico y las finanzas públicas. Además, busca entender no solo cómo varían las características económicas de los trabajadores inmigrantes y autóctonos, sino de qué manera esta diferencia repercute en la población autóctona. Llevando a cabo este análisis en el contexto de un estudio comparativo de diez países, el proyecto aspira a brindar reflexiones que puedan ayudar a las los responsables de políticas públicas a impulsar la contribución económica de la inmigración.

En marzo de 2015 el gobierno dominicano aprobó la participación del país en el proyecto ECLM, que se puso en marcha en el marco de un seminario de consulta nacional el 19 de mayo de 2015. Organizaron el acto conjuntamente el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (el centro de atención gubernamental del proyecto) y la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Las diversas contribuciones económicas de los inmigrantes en la República Dominicana

Los hallazgos del informe indican que los efectos económicos de los inmigrantes en la República Dominicana son limitados (véase una definición de "inmigrantes" en el Recuadro 1.2). La proporción calculada del valor agregado producido por los inmigrantes es muy cercano a su proporción en la población. Parece que los trabajadores inmigrantes no tienen impacto en los salarios de los trabajadores autóctonos a nivel nacional. Sin embargo, influyen de forma negativa en las oportunidades de empleo de la población autóctona. Al mismo tiempo, los inmigrantes hacen una aportación positiva a las finanzas gubernamentales.

La mayoría de inmigrantes proceden de Haití y llegaron después del año 2000

La República Dominicana recibió una proporción relativamente grande de inmigrantes en el siglo pasado. Desde el censo de 1920, Haití es el principal país de origen (Gráfico 1.3), y el trabajo agrícola es uno de los principales motivos por los que decidieron migrar. La migración estaba regulada por la Ley de Migración de 1939 y consistía principalmente en permisos de trabajo estacional para laborar en los ingenios azucareros. Con la crisis de los precios del azúcar a mediados de los años ochenta y la caída del presidente Jean-Claude Duvalier, este sistema terminó en 1986.

Recuadro 1.2. **El reto de definir "inmigrantes"**

Un reto importante se relaciona con las definiciones de inmigración y migración laboral. Los diversos países e instituciones usan definiciones propias. A efectos de comparación entre países, el proyecto procuró usar las mismas definiciones para todos ellos, aunque las estadísticas disponibles no siempre coinciden con ellas.

Inmigrante

No hay una definición universal de inmigrante. La definición que se cita más comúnmente coincide con la de las Recomendaciones sobre estadísticas de las migraciones internacionales de 1998: "toda persona que cambia su país de residencia habitual, […] en el que un individuo pasa su periodo diario de descanso" (ONU, 1998). Una persona que ingresa en un país y permanece en él hasta tres meses no se considera inmigrante, sino visitante. Pasados los tres meses, la persona se designa inmigrante a corto plazo durante nueve meses más. No es sino hasta al cabo de un año de residencia legal en el país cuando se la denomina inmigrante a largo plazo.

En consonancia con esta definición, la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas calcula los volúmenes de migrantes internacionales usando como referencia el país de nacimiento (ONU, DESA, 2017). El presente informe adopta esta definición, pues es la que se usa ampliamente en el trabajo analítico, y de la cual se dispone de datos en todos los países que el proyecto abarca. Los inmigrantes internacionales son, pues, los individuos que nacieron en un país distinto de aquel en el que viven. Esta definición no tiene en cuenta la ciudadanía de las personas.

Algunas personas nacen en el exterior pero no son extranjeras, mientras que otras nacen en el país donde residen pero no tienen la ciudadanía de ese país. Esto a menudo se relaciona con las legislaciones nacionales en lo que se refiere a ciudadanía y naturalización. En el Cuadro 1.1 se ilustran cuatro posibilidades en cuanto a país de nacimiento y ciudadanía:

- En los países donde rige el *jus sanguinis* es más difícil que los hijos de inmigrantes nacidos allí puedan adquirir la ciudadanía del país donde nacieron (**extranjeros autóctonos**).
- En los países donde rige el *jus solis* los hijos de los inmigrantes pueden volverse ciudadanos de su país de nacimiento con mayor facilidad. Por lo mismo, son **ciudadanos autóctonos**, pero se los suele llamar segunda generación.
- En algunos países, dependiendo de las normas de naturalización, los individuos nacidos en el exterior pueden volverse ciudadanos del país en que residen después de cierto número de años. Son **ciudadanos inmigrantes**.
- Aunque la mayoría de las personas nacidas en el país donde residen también son ciudadanos de ese país, en la mayoría de los casos los nacidos en el exterior son

Recuadro 1.2. **El reto de definir "inmigrantes"** *(cont.)*

también extranjeros (**extranjeros inmigrantes**). Esto es porque i) no se quedan el tiempo suficiente para adquirir la ciudadanía, ii) la legislación de su país de origen no admite la doble nacionalidad o iii) las reglas del país de acogida son muy estrictas.

Cuadro 1.1. **Diferencias entre inmigrantes y extranjeros**

		País de nacimiento	
		Nacidos en el país de residencia	Nacidos en un país extranjero (inmigrantes)
Ciudadanía	***Ciudadanos del país de residencia***	Ciudadanos autóctonos	**Ciudadanos inmigrantes**
	Ciudadanos de otro país (extranjeros)	Extranjeros autóctonos	**Extranjeros inmigrantes**

Aun así, es importante tener presente que la legislación nacional suele distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos sin importar el país de nacimiento. En la República Dominicana, la Ley de Migración de 2004 es la que ordena y regula los flujos migratorios en cuanto a entrada, permanencia y salida, así como la emigración, inmigración y repatriación de los ciudadanos. Esta ley se basa en la nacionalidad del migrante y no en el lugar de nacimiento. En contraste con la legislación anterior, de 1939, que distinguía entre inmigrantes y no inmigrantes, esta ley adopta varias categorías migratorias. Los no ciudadanos pueden ser admitidos en las categorías de residentes permanentes (capítulo III, sección V, artículos 33 y 34), residentes temporales (capítulo III, sección VI, artículo 35) y no residentes (capítulo III, sección VII, artículo 36). Cada una de estas categorías tiene varias subcategorías. Entre los residentes temporales, por ejemplo, se cuentan los científicos, profesionales, periodistas, deportistas, artistas y otro personal calificado. Entre las subcategorías de no residentes se cuentan turistas, personas de negocios, tripulantes, estudiantes, pasajeros en tránsito, trabajadores temporeros y habitantes de las comunidades fronterizas.

En este informe se usaron tres fuentes principales de datos: encuestas de la fuerza de trabajo, encuestas de hogares y censos de población. En todos los casos y capítulos, los inmigrantes se definen como la población nacida fuera del país. El análisis no distingue entre las diversas categorías definidas en la ley, sino que consiste en un estudio integral de la población inmigrante y sus características.

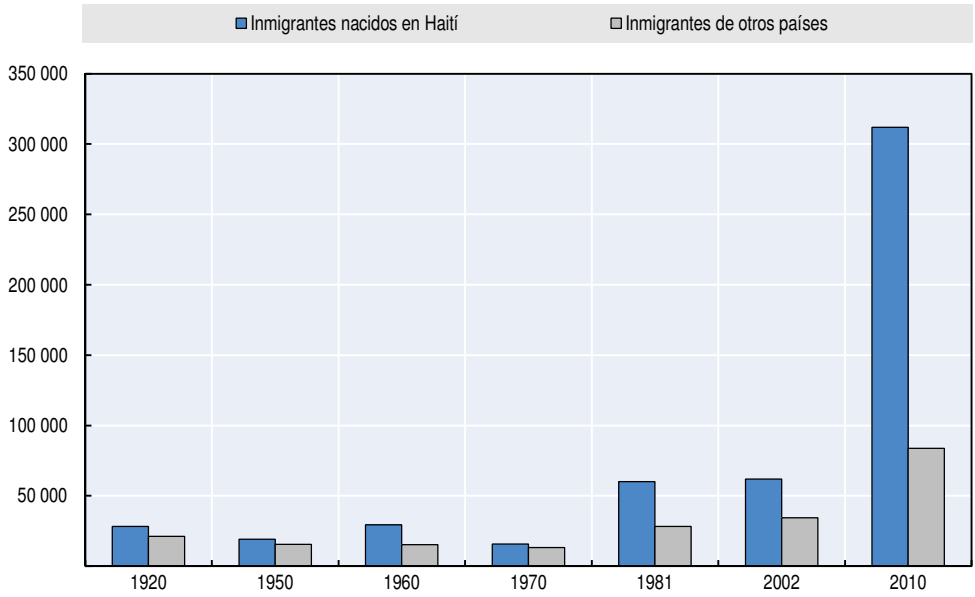
Migrante laboral

La definición de trabajador migrante difiere de la de inmigrante. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ofrece una definición del término "trabajador migratorio". Según el artículo 2(1), se entiende por trabajador migratorio "toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional" (ONU, 1990). La ciudadanía es por tanto un criterio importante de esta definición.

Estos cambios propiciaron movimientos de migrantes haitianos hacia fuera de los cañaverales en busca de oportunidades de empleo en otros sectores económicos y otras zonas geográficas del país. Desde principios de la primera década del siglo XXI, la inmigración, no solo de Haití sino también de otros países como los Estados Unidos y España ha registrado un importante aumento (Gráfico 1.3). El crecimiento de la inmigración en las dos últimas décadas está inserto en el proceso continuo de modernización del Estado, sostenido por el crecimiento del sector de servicios y la industria del turismo.

Gráfico 1.3. **La mayoría de los inmigrantes proceden de Haití y llegaron después del año 2000**

Número de inmigrantes según los censos nacionales, 1920-2010



Fuente: Báez Evertsz (1984) y Cáceres (2015).

Las políticas de migración se han adaptado a estas transformaciones. Entre los avances recientes está la modificación de la arquitectura institucional de la Ley de Migración de 2004, que crea órganos como el Consejo Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Migración y la Escuela Nacional de Migración. Estas medidas han representado importantes pasos hacia el mejoramiento de la gestión institucional de la inmigración, pero la falta de coordinación y ciertas demoras en la implementación han impedido que estas instituciones alcancen su potencial.

Una gran proporción de los inmigrantes trabaja, pero generalmente en empleos vulnerables

Los inmigrantes participan más en el mercado laboral que los individuos autóctonos. La población inmigrante tiene mayores índices de empleo y es más probable que esté en edad de trabajar que la población autóctona. Su primer sector de actividad es la agricultura, seguida por el comercio al mayoreo y al por menor, y la construcción. Sin embargo, la evidencia sugiere que los inmigrantes ocupan puestos más vulnerables en el mercado laboral: su proporción en el sector informal es más alta (Cuadro 1.2) y trabajan jornadas más largas.

Cuadro 1.2. **Los inmigrantes tienen más probabilidad de ser trabajadores informales**

Empleo en el sector informal por lugar de nacimiento, 2005-2014

		Autóctonos	Inmigrantes
2005-2010	Formal	40%	29%
	Informal	60%	71%
2010-2014	Formal	41%	27%
	Informal	59%	73%

Nota: El sector informal se define como (1) quienes trabajan en empresas de menos de cinco trabajadores, (2) los trabajadores calificados agrícolas, pesqueros y de oficios afines, los operarios y armadores de fábricas y maquinaria, y los trabajadores básicos que trabajan por cuenta propia o son empleadores, y (3) los trabajadores familiares no remunerados y los servidores domésticos.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

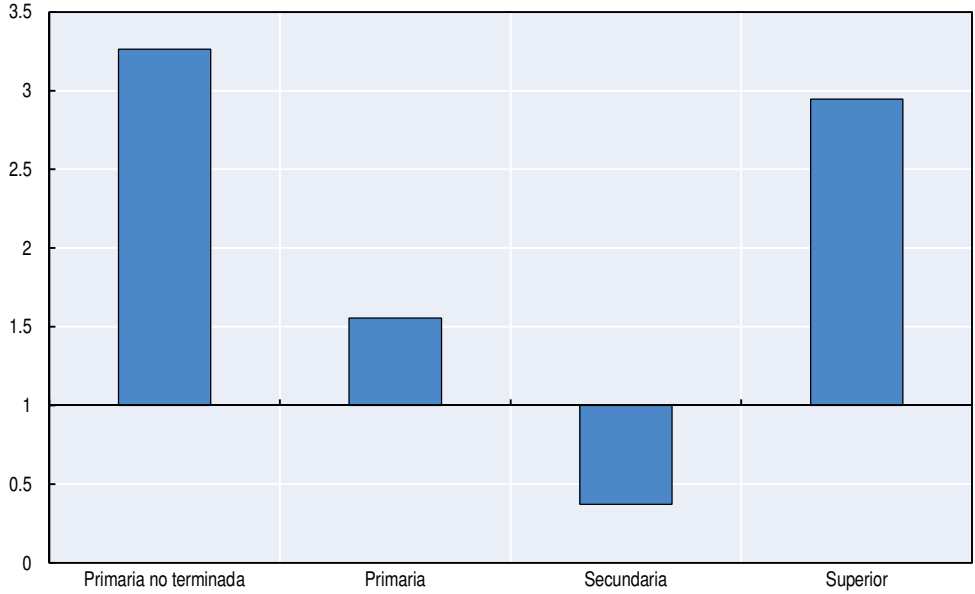
Los inmigrantes haitianos tienen en promedio menor nivel educativo que la población autóctona. Entre los jóvenes haitianos están sobrerrepresentados ambos, los de máximo y los de mínimo nivel educativo (Gráfico 1.4). La proporción de haitianos de entre 15 y 24 años de edad que tienen un nivel inferior a la educación primaria o de educación superior es tres veces mayor en la República Dominicana que en Haití. Esto indica que hay una autoselección de los inmigrantes; es decir, que tanto los jóvenes haitianos de menor como los de mayor nivel educativo tienen más probabilidades de emigrar a la República Dominicana.

La inmigración tiene un impacto en el empleo de los trabajadores autóctonos pero no en los ingresos laborales

Es posible que los inmigrantes tengan un efecto en los resultados en el mercado laboral de los trabajadores autóctonos, especialmente si tienen niveles equiparables de experiencia y educación. Este efecto se analiza según el enfoque de celdas de competencias (Capítulo 4). Para decirlo llanamente, este método investiga si una gran la concentración de inmigrantes en un segmento del mercado laboral, definidos por su nivel educativo y su experiencia laboral, y aquí llamados

"celdas de competencia", está asociada con un cambio de ciertos resultados en el mercado laboral entre los individuos autóctonos en la misma celda.

Gráfico 1.4. **La proporción de jóvenes haitianos de máximo nivel educativo y la de aquellos sin estudios son tres veces mayores en la República Dominicana que en Haití**



Nota: Relación entre la proporción de nivel educativo de jóvenes haitianos en Haití y la proporción de nivel educativo de jóvenes haitianos en la República Dominicana. Los jóvenes corresponden a la población entre 15 y 24 años de edad.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de las Condiciones de Vida de los Hogares después del Sismo (ECVMAS, por sus siglas en francés) (IHSI, 2012) y la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* 2012 (ONE, 2013).

Los resultados de la evidencia empírica muestran que, a nivel nacional, una mayor concentración de inmigrantes se vincula con una tasa de empleo y de desempleo autóctono reducida (Cuadro 1.3). Esta tendencia aparentemente contradictoria se puede explicar a través del llamado "desempleo de los trabajadores desmotivados", así conocido en la literatura sobre economía. Algunos de los trabajadores autóctonos que pierden sus empleos, así como parte de la población autóctona desempleada, probablemente ya no busquen empleo porque consideran que es muy difícil conseguirlo debido a la creciente competencia. Dado que por "desempleados" se entienden los individuos que no trabajan y quieren trabajar, estas personas ahora se considerarán "inactivas" y no "desempleadas". Esto se refleja en una disminución de tanto los índices de empleo como de desempleo lo que implica una contracción de la fuerza de trabajo. Lo anterior parece ocurrir especialmente entre los hombres poco calificados. Por otro lado, a nivel nacional, la concentración de inmigrantes no parece tener influencia alguna en el ingreso laboral de los trabajadores autóctonos.

Cuadro 1.3. **Los inmigrantes tienen efecto en el empleo, pero no en los salarios**

Proporción del efecto de los inmigrantes en los resultados del mercado laboral (nivel nacional)

	Ingreso laboral	Razón empleo-población	Desempleo
Todos	ns	-	-
Hombres	ns	-	ns
Mujeres	ns	ns	ns
Altamente calificados	ns	ns	ns
Poco calificados	ns	ns	-

Nota: El valor "ns" significa que la asociación entre el resultado variable y la "proporción de inmigración" no es estadísticamente significativa. – equivale a: la asociación es negativa y estadísticamente significativa a nivel de 10%. La "proporción de inmigración" corresponde a la proporción de inmigrantes en la población total en una celda de competencias. Existen 32 celdas de competencias por año, basadas en la educación y la experiencia laboral. El ejemplo está restringido a la población en la fuerza laboral de entre 15 y 64 años de edad e incluye datos de 2000 a 2014. El ingreso laboral se refiere al logaritmo del ingreso laboral real por hora.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

El cálculo a nivel nacional supone que todos los trabajadores pueden y están dispuestos a mudarse a cualquier parte del país por trabajo. Partiendo del hecho que los mercados de trabajo no son nacionales sino regionales, se pueden presentar diferentes hallazgos. Los inmigrantes parecen elegir regiones para instalarse donde existen más posibilidades de encontrar trabajo. A nivel regional, una proporción más alta de inmigrantes en una celda de competencia regional en particular se asocia con un menor desempeño de los autóctonos en el mercado laboral, lo que incluye oportunidades de empleo así como ingresos laborales.

Los inmigrantes aportan una parte del valor agregado aproximadamente igual a su proporción en la población

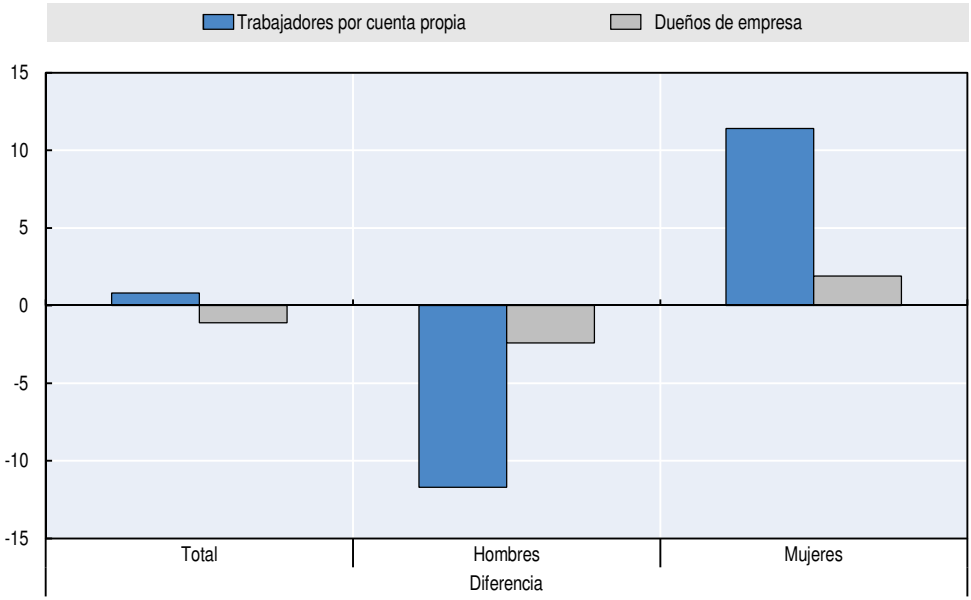
Se calcula que los inmigrantes aportan entre el 3.8% y el 5.3% del valor agregado en la República Dominicana.[2] Este cálculo se basa en la distribución de los inmigrantes en los sectores: la proporción de trabajadores inmigrantes en cada sector se multiplica por el valor agregado del sector, y luego se suma. Se observa que los inmigrantes están sobrerrepresentados en algunos sectores de alto y medio valor agregado, como la minería, las manufacturas, los hoteles y restaurantes, y la construcción, pero también en actividades de bajo valor agregado como el comercio y la agricultura.

Con base en el censo de 2010, al nivel agregado no hay diferencias considerables entre los índices de autoempleo de las poblaciones empleadas de inmigrantes y personas autóctonas. En cambio, hay importantes diferencias entre los hombres y las mujeres inmigrantes y autóctonos. Entre los hombres, los trabajadores inmigrantes tienen menor probabilidad de ser trabajadores por cuenta propia (15.2% frente a 26.9%) o dueños de empresas (5.1% frente a 7.5%)

que los individuos autóctonos. Las mujeres inmigrantes, por otra parte, tienen más probabilidad de ser trabajadoras por cuenta propia (32.2% frente a 20.8%) y dueñas de empresas (7% frente a 5.1%) que las mujeres autóctonas.

Gráfico 1.5. **Las mujeres inmigrantes tienen más probabilidad de ser autónomas que las trabajadoras autóctonas, pero entre los hombres ocurre lo contrario**

Diferencia del índice de empleo entre trabajadores inmigrantes y autóctonos, por sexo, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (ONE, 2012).

En 2007, la contribución fiscal neta de los inmigrantes fue positiva

Este informe analiza si la cantidad de impuestos que los inmigrantes pagan basta para compensar el gasto que el gobierno les destina. La contribución fiscal neta se calcula al comparar la media del total de impuestos pagados con la media de los beneficios recibidos por la población autóctona e inmigrante Lamentablemente los datos disponibles más recientes sobre ingresos y gastos de los hogares —necesario para este análisis— son de 2007, por lo que los cálculos no incluyen a los inmigrantes que llegaron después de ese año.

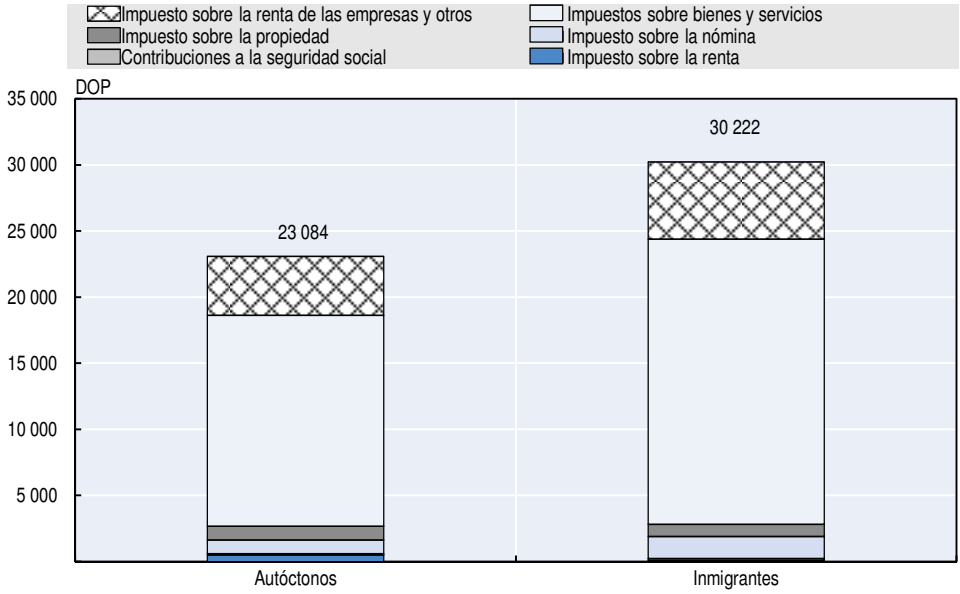
Con base en estos cálculos parece que los inmigrantes hicieron una contribución fiscal neta positiva en 2007. Se calcula que hicieron mayores contribuciones fiscales que los contribuyentes autóctonos, principalmente por el mayor pago de impuestos indirectos (Gráfico 1.6). El gasto público fue en promedio más bajo para la población inmigrante que para la autóctona, debido al menor gasto en beneficios de la seguridad social, asistencia social y educación.

Este resultado, aunque positivo desde el punto de vista del erario, hace pensar que los inmigrantes carecieron de acceso a la protección social en 2007.

Los cambios en el cobro de impuestos y en el gasto público ocurridos desde 2007 podrían haber modificado el efecto fiscal de los inmigrantes. La recaudación tributaria total creció a más del doble desde 2007 (OCDE et al., 2017). La composición varió también, con una menor importancia de los impuestos indirectos (de 69% in 2007 a 65% en 2016). Los cambios en ciertas políticas facilitaron la contribución fiscal de los inmigrantes. Por ejemplo, con el Decreto 96 de 2016, que establecía un sistema alternativo, en el que ya no es necesario tener una cédula (número de identificación nacional) para afiliarse a la seguridad social o recibir beneficios. Otro ejemplo es el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, que permitió que unos 250 000 inmigrantes regularizaran su situación (véase el capítulo 2). Se habrá posiblemente visto reflejado en una contribución fiscal positiva si esto aumentó la probabilidad de emplearse formalmente. Por otra parte, los grandes flujos de inmigración posteriores a 2007, por ejemplo, y después del terremoto de 2010 en Haití, pueden haber tenido un efecto distinto si los inmigrantes más recientes contribuyen y gastan de otra manera que aquellos que ya estaban en el país en 2007. Se requieren, pues, datos más actualizados para entender qué efectos tienen estos cambios en la contribución fiscal neta de la inmigración en la República Dominicana.

Gráfico 1.6. **Los inmigrantes hicieron mayores contribuciones fiscales que los individuos autóctonos en 2007**

Contribución fiscal per cápita calculada por lugar de nacimiento, en pesos dominicanos, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* 2007 (ONE, 2007) y *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean [Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe]* (OCDE *et al.*, 2015).

Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas

El análisis realizado en este informe explica la incidencia de la inmigración en los distintos segmentos de la economía, en particular en el desempeño de los trabajadores autóctonos en el mercado laboral, las finanzas públicas y el crecimiento económico.

El análisis empírico indica que las oportunidades de empleo para los trabajadores autóctonos, especialmente los hombres, se reducen con la presencia de la inmigración. Esta no tiene impacto en otros resultados del mercado laboral como los ingresos laborales de los trabajadores autóctonos. La mayor competencia en ciertos sectores y grupos de competencias puede propiciar la expulsión de los trabajadores autóctonos del mercado laboral. En consecuencia, los responsables de elaborar políticas públicas deben aspirar a atender las necesidades de quienes posiblemente sientan el impacto de la inmigración. Una manera de hacerlo es invertir en mecanismos que mejoren las competencias de los trabajadores autóctonos, pero que no dañen a los inmigrantes. Por ejemplo, el país puede invertir en programas de capacitación laboral para ayudar a los trabajadores autóctonos a enfrentar la competencia y optar por los sectores en auge.

El gobierno dominicano puede fortalecer la migración laboral. Por ejemplo, vigilar más de cerca los indicadores del mercado laboral para evaluar sus necesidades puede apoyar aún más los sistemas de gestión de la migración. Elaborar mecanismos de consulta con el sector privado también es importante para armonizar la inmigración laboral con las necesidades del mercado laboral.

Independientemente de su mayor grado de participación en el mercado laboral que los trabajadores autóctonos, los trabajadores inmigrantes también corren más riesgo de ocupar empleos vulnerables. Esto ocurre sobre todo en el caso de las mujeres inmigrantes. Además, la extendida y creciente informalidad de la economía dominicana plantea otro reto. En consecuencia, los responsables de elaborar políticas públicas deben adoptar mecanismos para proteger los derechos de los inmigrantes y combatir las peores formas de vulnerabilidad.

Las condiciones de trabajo y de vida de los inmigrantes están estrechamente vinculadas con el modo en que contribuyen a la economía del país que los acoge. La integración de la inmigración no haitiana a la sociedad dominicana ha sido relativamente sencilla, mientras que la inmigración haitiana se percibe como si fuera de una clase distinta. Esto puede dar origen a prejuicios raciales y, por ende, a prácticas discriminatorias. A este respecto, la consolidación de los derechos consagrados en la ley de migración de 2004 debe ser prioritaria. Las autoridades, así como los empleados y empleadores deben por tanto priorizar la protección de los derechos de los inmigrantes y evitar toda forma de discriminación y racismo.

El informe muestra que, según los datos disponibles, los inmigrantes contribuyeron de manera positiva a las finanzas públicas en la República Dominicana, principalmente porque pagaban más impuestos indirectos y representaban menos gastos públicos. Esto a su vez puede significar que los inmigrantes no se beneficiaron lo suficiente de la protección social. Aumentar el acceso *de facto* a la educación, la salud y el sistema de seguridad social es decisivo para garantizar una mejor integración y el bienestar de los inmigrantes.

El efecto limitado en el país de acogida también significa que el país de acogida no está aprovechando plenamente el impacto de la migración en el desarrollo. Además de las políticas orientadas directamente hacia los inmigrantes, un marco más coherente de políticas públicas puede beneficiar aún más al país de destino, así como a los inmigrantes. Una agenda coherente entre las políticas sectoriales migratorias y no migratorias, así como una mayor coordinación institucional aumentaría la contribución económica de los inmigrantes (OCDE, 2017).

Por último, para evaluar mejor la contribución económica de la migración laboral, la necesidad de mejores datos y pruebas empíricas es definitiva. Por ejemplo, una actualización de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares permitiría la evaluación de la contribución fiscal de los inmigrantes más recientes y tendría en cuenta los cambios que se han producido en los últimos años.

Notas

1. Alemania, China, Colombia, Cuba, España, los Estados Unidos, Francia, Italia, Puerto Rico, y Venezuela.
2. La proporción de valor agregado se basa en el cálculo de las diferencias de productividad según la razón de la media salarial o la del nivel de educación entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos en cada sector. Cuando se ajusta a los salarios, se calcula que los trabajadores inmigrantes producen 4.3% del valor agregado. Cuando se ajusta al nivel educativo, se calcula que producen 3.8% del valor agregado. El resultado no ajustado es 5.3%. Véase el Capítulo 5 para más información sobre la metodología.

Bibliografía

Acosta, P., Fajnzylber y J. López (2008), "Remittances and Household Behavior: Evidence for Latin America" in *Remittances and Development Lessons from Latin America*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington, D.C.

Adams, R. H., Jr. (2003), *International Migration, Remittances, and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries*, Policy Research Working Paper No. 3069, Banco Mundial, Washington, D.C., *https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18161, licencia CC BY 3.0 IGO*.

Amuedo-Dorantes, C. y S. Pozo (2010a), "Remittance Receipt and Business Ownership in the Dominican Republic" *The World Economy, https://www.google.com.mx/search?q=doi%3A+10.1111%2Fj.1467-9701.2006.00830.x&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=MBXEWrHyNcTE8gf244fABA*.

Amuedo-Dorantes, C., y S. Pozo (2010b), "Accounting for Remittance and Migration Effects on Children's Schooling", en *World Development*, vol. 38, núm. 12, pp. 1747-1759.

Aristy-Escuder, J. (2011), *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, *https://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/6380*.

Báez Evertsz, F. (1984), *Braceros haitianos en la República Dominicana*, Editora Taller, Santo Domingo.

Banco Mundial (2012), *Haití, República Dominicana: Más que la suma de las partes*. Un estudio sobre las relaciones económicas bilaterales, Banco Mundial, Washington D.C., *http://documents.worldbank.org/curated/en/320641468028144981/Hait-237-Rep-250-blica-Dominicana-M-225-s-que-la-Suma-de-las-Partes*.

Banco Mundial (2018), Indicadores de Desarrollo Mundial, *http://data.worldbank.org*.

BCRD/OIT (2016), *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* 2000-2014, Banco Central de la República Dominicana y Organización Internacional del Trabajo.

Bodvarsson, O. B., y H. van den Berg, (2013), *The Economics of Immigration: Theory and Policy*, 2ª ed., Springer, Nueva York.

Bohme, M., y S. Kups (2017), "The economic effects of labour immigration in developing countries: A literature review", OECD Development Centre Working Paper No. 335, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/c3cbdd52-en*.

Cáceres, F. (2015), "Los inmigrantes en la República Dominicana ¿Quiénes son?", *Revista Actualidad Estadística, núm. 8*, Escuela de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Autónoma de Santo Domingo, *Santo Domingo*.

Cáceres, F., F. Báez, y C. Caamaño (2009), "La otra migración: Estudio sobre las corrientes de inmigración de procedencia extra-insular y la integración social y económica de los inmigrantes en las principales comunidades etno-nacionales", en *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*, tomo II, Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social, Instituto de Estudios de Población y Desarrollo, auspiciado por la Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia, Santo Domingo.

Carneiro, F., y S. Sirtaine (2017), *When Growth Is Not Enough: Explaining the Rigidity of Poverty in the Dominican Republic*. Directions in Development, Banco Mundial, Washington D.C., *doi:10.1596/978-1-4648-1036-7*. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Congreso de la República Dominicana (2004), Ley General de Migración Nº 285-04, Gaceta Oficial Nº 10291 del 27 de agosto de 2004.

IHSI (2012), *Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après le Séisme*, Instituto Haitiano de Estadística e Informática (IHSI, por sus siglas en francés).

Kerr, S. P., y W. R. Kerr (2011), "Economic impacts of immigration: a survey", *NBER Working Paper* Nº 16736, *http://www.nber.org/papers/w16736*.

OCDE/OIT (2018), *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra/OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264291904-es*.

OCDE/CIES-UNIBE (2017), *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana*, Caminos de Desarrollo, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es*.

OCDE *et al.* (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017 [Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017]*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr*.

OCDE *et al*. (2015), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015 [Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2015]*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2015-en-fr*.

ONE (2012), *IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*, Oficina Nacional de Estadística, Santo Domingo.

ONE (2007), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Oficina Nacional de Estadística, Departamento de Estadísticas Sociales, Santo Domingo.

ONU (1998), "Recommendations on statistics of international migration - Revision 1", *Statistical Papers*, serie M, núm. 58, rev. 1, *https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf*.

ONU, DESA (2017), *International Migration Report 2017 - Highlights*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, Nueva York, *http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf*.

Romero Valiente J. (2016), La inmigración española en la República Dominicana, Archivo General de la Nación, vol. CCLX, Madrid, *http://website.agn.gov.do/sites/default/files/libros/pdfs/vol_260_La_inmigracion_espanola_en_la_republica_dominicana_juan_manuel_romero_Valiente_1.pdf*

ANEXO 1.A1

Los datos usados en este informe

El informe cuenta principalmente con cuatro fuentes de datos: i) los censos dominicanos; ii) la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (ENFT); iii) la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* realizada en 2012 (ENI-12), y iv) la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* realizada en 2007 (ENIGH). Todas estas bases de datos tienen información sobre el país de nacimiento, edad, sexo, nivel educativo y situación de trabajo.

Los dos censos más recientes de la República Dominicana se realizaron en 2010 y 2002. Contienen información sobre características demográficas y laborales básicas de los individuos. El Banco Central de la República Dominicana realiza la ENFT con la asistencia técnica de la OIT. Contiene datos anuales de 2000 y 2016 y da información más detallada de las características de la fuerza de trabajo. Sin embargo, parece que no abarca lo suficiente a la población inmigrante. La subestimación parece más pronunciada en las zonas rurales que en las urbanas. En estas últimas la ENFT calculó que 2.5% de la población era inmigrante, en comparación con 3.7% según el censo de 2010. La diferencia de 1.2 puntos porcentuales corresponde a un índice de subconteo de 32%. En las zonas rurales, en cambio, los cálculos de la proporción de inmigrantes hechos por la encuesta de la fuerza de trabajo y los censos equivalen a 3.3% y 5.7%, respectivamente. Esta diferencia de 2.4 puntos porcentuales corresponde a un índice de subconteo de 42%. La ENIGH de 2007 es la última encuesta de ingresos y gastos. En ella la proporción de inmigrantes es más baja que en el censo de 2010 (2.81% y 4.19% respectivamente), lo que se explica sobre todo por los importantes flujos de inmigración posteriores a 2007.

Este informe usa microdatos de países distintos de la República Dominicana, en particular la Encuesta de las Condiciones de Vida de los Hogares después del Sismo (ECVMAS, por sus siglas en francés) de Haití, realizada por el Instituto Haitiano de Estadística e Informática (IHSI), y las muestras de 5% y 1%, respectivamente, de los censos estadounidenses de 2000 y 2010, facilitadas por el Minnesota Population Center.

Además de las fuentes de microdatos, se emplean otras varias fuentes de datos para colocar la situación dominicana en una perspectiva regional e internacional. Entre ellas están diversas estadísticas de la UNESCO, la encuesta dominicana de hogares (ENHOGAR 2012), las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe* proporcionadas por el Centro de Desarrollo de la OCDE, estadísticas facilitadas por el Banco Central de la República Dominicana, información presupuestal brindada por la Dirección General de Presupuesto, los Indicadores del Foro Económico Mundial, los datos PUMS de la American Community Survey, los Indicadores de Desarrollo Mundial provistos por el Banco Mundial, datos del sistema de Comtrade de Naciones Unidas facilitados por el Observatorio de Complejidad Económica, datos de la Superintendencia de Electricidad de la República Dominicana, así como datos empresariales de las Encuestas Doing Business proporcionados por el Banco Mundial.

Capítulo 2

Panorama de la inmigración en la República Dominicana: Tendencias, factores y políticas

Este capítulo describe cómo han evolucionado la inmigración y las políticas inmigratorias en la República Dominicana, determinadas por el proceso de reforma y modernización en curso. La primera sección presenta el contexto económico reciente del país. La segunda sección aborda la evolución de las políticas de inmigración y la demografía de la población inmigrante. La última sección ofrece una perspectiva general de la aplicación actual de las políticas migratorias, centrando la atención en la Ley de Migración y el Plan Nacional de Regularización de 2004, así como en los retos que persisten en cuanto a integración.

La República Dominicana ha gozado uno de los mayores niveles de crecimiento económico en América Latina y el Caribe (ALC) en los últimos años. Desde finales del siglo XVIII, la economía se vio impulsada principalmente por las exportaciones de productos agrícolas, hasta el declive de la industria azucarera en los años 80. El modelo económico ha pasado de las agroexportaciones a una economía basada en los servicios. La migración internacional ha acompañado las transformaciones económicas y ha sido parte esencial del desarrollo del país.

Aunque es un país de emigración neta, la República Dominicana tiene una larga historia como país de destino, atrayendo a trabajadores en agricultura y particularmente en la industria azucarera. Incluso después que el sector azucarero declinó la inmigración ha sido alta, en especial provenientes del vecino Haití. Las grandes disparidades tanto económicas como sociales entre los dos países explican estas pautas.

El contexto económico reciente

La República Dominicana es un país de ingreso medio alto, con un ritmo de crecimiento anual real del producto interno bruto (PIB) del 5.6% en promedio entre 1992 y 2016 (Banco Mundial, sin fecha). En la primera década del siglo XXI, la expansión económica recibió impulso gracias a los elevados índices de crecimiento de los sectores de comunicaciones, intermediación financiera, minería y comercio mayorista y al por menor (OIT, 2014). En 2016 la República Dominicana fue la economía de más rápido crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC) por tercer año consecutivo, con un índice de crecimiento real del PIB del 6.6% según el Banco Mundial (Gráfico 2.1).

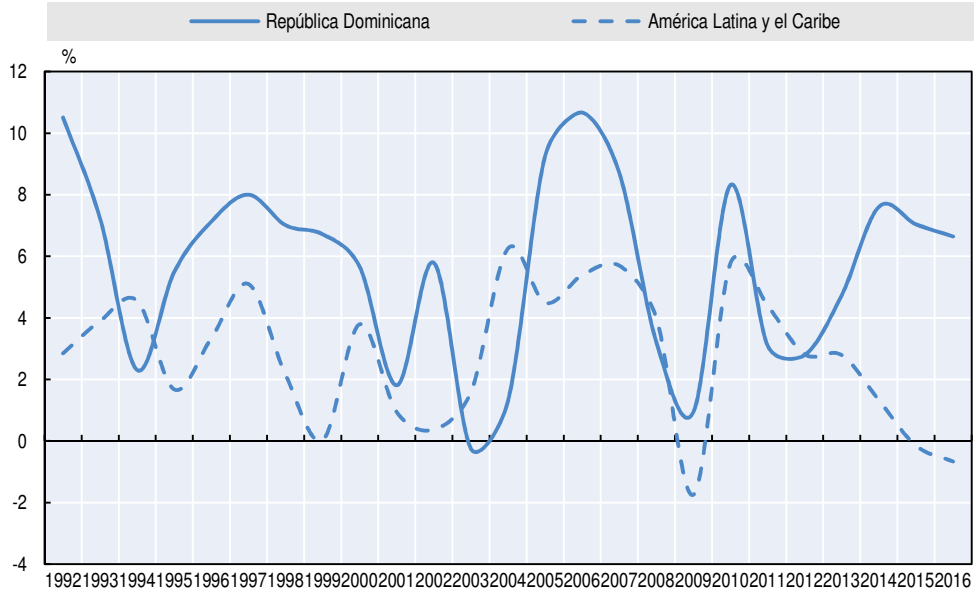
Sin embargo, persisten importantes retos para el crecimiento y el desarrollo incluyentes. Entre ellos está el hecho de que gran parte de los empleos creados desde el año 2000 han sido en industrias de bajos niveles de calificación y productividad, y en la economía informal (Banco Mundial, 2016). En 2012, 48.5% de la fuerza laboral del país estaba empleada en el sector informal (OIT, 2012). Aunque los esfuerzos para extender la cobertura de la seguridad social han logrado cierto avance hacia la formalización de la fuerza laboral (OIT, 2014), la informalidad sigue siendo una característica estructural de la economía dominicana. Esto limita los efectos que el crecimiento económico del país podría tener en el nivel de ingresos y la calidad de vida de los trabajadores.

La desigualdad es otro reto para el crecimiento incluyente, que no ha mejorado gran cosa con el tiempo. Según cálculos del Banco Mundial, el índice

de Gini, que era de 51.4% en 1992, disminuyó apenas a 44.9% en 2015. La proporción del ingreso que recibía el 10% de la población más pobre en 2015 era de solo 1.9%, 0.3 puntos porcentuales mayor que en 1992. La proporción del ingreso del 10% de la población más rica ascendió a 34.6% en 2015, comparada con 42% en 1992. La distribución del ingreso en la República Dominicana se mantiene más desigual que en otros países latinoamericanos como Argentina, Perú y Uruguay, aunque refleja mayor igualdad que en Chile, Colombia y Costa Rica (Banco Mundial, sin fecha).

Gráfico 2.1. **La República Dominicana constituye una de las economías de más rápido crecimiento de América Latina y el Caribe**

Crecimiento porcentual anual del PIB, 1992-2016



Fuente: "Crecimiento del PIB (% anual) NY.GDP.PCAP.KD", Banco Mundial (sin fecha). *World Bank DataBank, http://data.worldbank.org/.*

La economía dominicana ha pasado de la exportación de productos agrícolas a los servicios

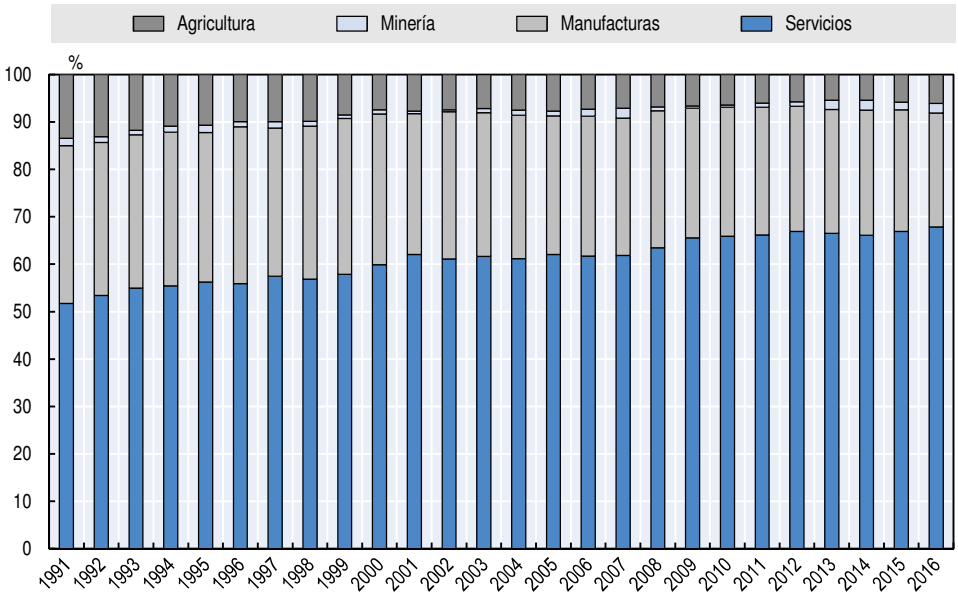
Durante la mayor parte del siglo XX la estructura económica de la República Dominicana se centró en la exportación de bienes agrícolas primarios. La industria de la caña de azúcar, a la que los Estados Unidos inyectaron capital durante su ocupación de la República Dominicana (1916-1924) y Haití (1915-1934), impulsó el crecimiento económico (Wooding y Moseley-Williams, 2004). La República Dominicana era el tercer productor de azúcar en el mundo y el primero en América Latina. La caña de azúcar mantuvo su importancia durante el régimen de Trujillo.

Esta estructura económica sufrió cambios importantes a partir de los años ochenta. La industria azucarera declinó como consecuencia de la escasa productividad de los ingenios del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), la corrupción y las reducciones de las cuotas conforme al tratado de comercio preferente con los Estados Unidos (Tejada, 2011, citado en Riveros, 2014). En 1997, la Ley General de Reforma de la Empresa Pública transfirió la administración de los ingenios azucareros a inversores privados nacionales y extranjeros a partir de fines de 1999. Sin embargo, la mayoría de los acuerdos iniciales con los inversores privados no continuaron después de la temporada de cultivo de 2004-2005 (Riveros, 2014). Actualmente la mayoría de las antiguas plantaciones de caña del CEA han dejado de funcionar, con la excepción del ingenio de Barahona.

Desde los años noventa la economía dominicana ha pasado de la exportación de bienes agrícolas y la agroindustria a un modelo centrado en los servicios, el turismo y las zonas de procesamiento de exportaciones (Gráfico 2.2) (PNUD, 2005). Los años noventa también marcaron el comienzo de un auge de la construcción en las zonas urbanas y las regiones turísticas, consistente en edificios de apartamentos y complejos residenciales, instalaciones turísticas y obras públicas masivas como un sistema de metro en Santo Domingo, emprendido en 2007 (Petrozziello, 2012).

Gráfico 2.2. **La contribución de la agricultura al producto interno bruto ha declinado, mientras que la de los servicios ha aumentado**

Valor agregado por sector como porcentaje del PIB en la República Dominicana, 1991-2016



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco Central de la República Dominicana (sin fecha). Estadísticas económicas, "PIB real con 2007 como año de referencia", *https://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/*.

Historia y características de la inmigración

Muchos factores han determinado la inmigración en la República Dominicana, entre ellos, la evolución económica del país y las políticas de inmigración, que han vacilado entre sistemas abiertos y cerrados. Los países de origen de los inmigrantes también influyen. Los sucesos ocurridos en Haití han afectado en gran medida los flujos de inmigración a la República Dominicana, dada la importancia de los haitianos en la inmigración total.

El trabajo agrícola fue el principal motivo de inmigración de 1850 a 1986

La inmigración tiene una larga historia en la República Dominicana y ha seguido de cerca su evolución económica. Desde principios del siglo XIX y hasta la caída de Rafael Leónidas Trujillo en 1961, la migración laboral para trabajar en la agricultura era el fenómeno predominante por dos razones. Primero, se necesitaba mano de obra para trabajar en actividades agrícolas y los bajos salarios hacían que el campesinado dominicano no estuviera interesado en este tipo de actividades (Báez, 1984). Segundo, un sistema establecido interestatal entre Haití y la República Dominicana facilitaba los flujos migratorios de un país al otro (Cuello, 1997).Los flujos inmigratorios cobraron aún más importancia en el último tercio del siglo XIX y el primer tercio del XX. Esto se debió a un apogeo de la industria azucarera que impulsó la economía dominicana en ese periodo. Las tres primeras décadas del siglo XX coincidieron con la primera ocupación estadounidense de la República Dominicana y Haití, y con el auge económico llamado la "Danza de los Millones". Se trasladaba fácilmente a los trabajadores de la parte occidental a la oriental de la isla, lo que sentó las bases de un sistema de reclutamiento de trabajadores inmigrantes estacionales. Pese a algunas interrupciones y variaciones, el sistema continuaría hasta mediados de los años ochenta (Báez Evertsz, 1984; Cuello, 1997).

La Ley de Migración 95 de 1939 fue la primera en crear un cuadro legislativo dedicado a la regulación de la migración Cubre ciertos asuntos centrales ligados a la inmigración: requisitos de admisión temporal, categorías migratorias, permisos de residencia, deportaciones, rechazos, derechos y regulaciones de entrada (DGM, sin fecha). La ley crea la Dirección General de Migración (DGM). Esta ley distingue a los ciudadanos extranjeros en dos categorías: inmigrantes y no inmigrantes (Art. 3). Los trabajadores temporales de baja calificación, que son predominantemente de Haití y trabajadores en agricultura, estaban en la categoría de no inmigrantes (Art 3.4, Art 6). La legislación para regular los trabajadores temporales es el Reglamento de Migración No. 279 (Art 6).

El sistema de inmigración poco calificada consistía en que el gobierno dominicano calculaba anualmente el número de trabajadores que necesitaba y el gobierno haitiano los reclutaba. Su transporte se realizaba en camiones escoltados por personal militar dominicano (FLACSO/OIM, 2004). Las empresas

eran responsables de mantener la vigencia de los permisos de residencia temporal de estos trabajadores ante la Dirección General de Migración (DGM), y de asumir los costos de la repatriación una vez terminada la cosecha. Los acuerdos establecían que los trabajadores y sus familias debían permanecer dentro del perímetro de los ingenios donde trabajaban. Por lo tanto, su movilidad geográfica y sectorial estaba limitada, al igual que su visibilidad fuera del entorno rural (Riveros, 2014).

Mucho menos cuantiosa, pero importante desde el punto de vista socioeconómico y cultural, fue la llegada en el mismo periodo de hombres de negocios, comerciantes, colonizadores agrícolas y refugiados. Esto sucedió principalmente durante la Revolución cubana y la emancipación colonial en Puerto Rico (1868-1898), y coincidió, varias décadas después, con la Guerra Civil española y la segunda Guerra Mundial. Estos inmigrantes empresariales y políticos provenían sobre todo de China, Cuba, España, Italia, Líbano y Puerto Rico.

Tras la caída de Trujillo, la inestabilidad política, entre 1961 y 1965, interrumpió la migración estacional en la República Dominicana. El periodo comprende la transición que siguió a la dictadura, los conflictos entre el presidente dominicano Juan Bosch y el régimen de Duvalier en Haití, la invasión de los Estados Unidos y la consiguiente revolución de abril de 1965 (PNUD, 2005). En 1966 se ratificó un nuevo acuerdo para reclutar trabajadores manuales, pero la tensión de las relaciones entre la República Dominicana y Haití llevó al cierre de la frontera en 1967 y 1968.

De 1969 a 1979 la migración haitiana volvió a aumentar, facilitada por acuerdos de migración laboral celebrados por el CEA y el régimen haitiano. Estos acuerdos eludían la necesidad de aprobación por parte del Congreso dominicano con el pretexto de ser extensiones del pacto de 1966 (Cuello, 1997). Un alza de los precios internacionales del azúcar y la consiguiente demanda interna de trabajadores para cortar caña incrementaron la introducción irregular de migrantes haitianos (Báez Evertsz, 1984; Cuello, 1997). El sistema oficial de migración laboral estacional se vino abajo con la caída del Presidente Jean-Claude Duvalier en 1986.

El fin del régimen de Trujillo señaló el comienzo de una nueva era en la historia dominicana, caracterizada por una nueva tendencia a la urbanización y mayores movimientos migratorios desde y hacia el país, principalmente de la República Dominicana a los Estados Unidos.

La mayoría de los migrantes haitianos llegaron tras la caída de Jean-Claude Duvalier en 1986

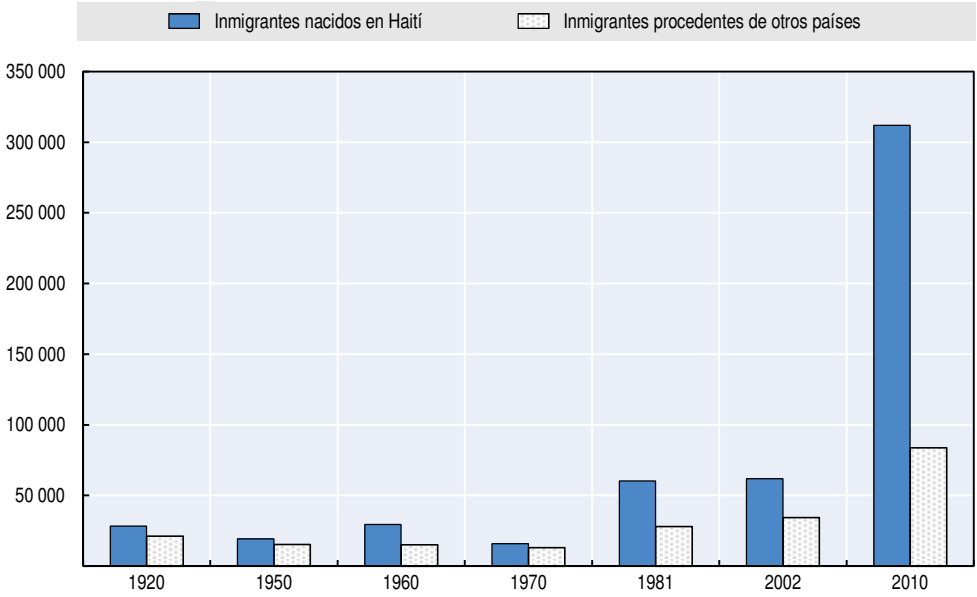
La crisis del sector azucarero empezó a mediados de los años ochenta y se intensificó durante la década siguiente. Redujo la demanda de mano de obra agrícola, lo que llevó a los trabajadores a buscar empleo en otros sectores económicos y otras zonas geográficas del país.

La situación sociopolítica en Haití a mediados de los años ochenta tuvo dos consecuencias principales. En primer lugar, hubo una división cada vez más profunda en cuanto a los destinos: los migrantes de mejor situación económica se iban a América del Norte, Europa y —en tiempos más recientes— a América del Sur, mientras que los de peor situación cruzaban la frontera a la República Dominicana por tierra. Algunos empresarios y migrantes de posición ligeramente mejor partían a la República Dominicana, pero por cuenta propia y sin la mediación de los sistemas de reclutamiento usados antes de 1986 (PNUD, 2005). La población procedente de Haití aumentó aún más a principios del nuevo milenio por los conflictos políticos incluidos la caída del Presidente Jean Bertrand Aristide en 2004. Sin embargo, el incremento principal ocurrió en 2010 como consecuencia del terremoto (Gráfico 2.3).

El terremoto de Puerto Príncipe en enero de 2010 marcó el principio de una nueva ola de migración de Haití a la República Dominicana. Según cálculos del Banco Mundial (2012), la emigración de Haití a la República Dominicana y otros países registró un aumento de 6% el año del desastre natural. Se calcula que hasta 2020 los flujos migratorios permanecerán 3% por encima de lo que se habría esperado de no haber habido terremoto (Banco Mundial, 2012).

Gráfico 2.3. **La mayoría de los inmigrantes haitianos llegaron después de 1980**

Número de inmigrantes según los censos nacionales, 1920-2010



Fuente: Báez Evertsz (1984) y Cáceres (2015).

Una característica importante de esta inmigración ha sido la entrada no autorizada de migrantes por la frontera terrestre entre la República Dominicana

y Haití. Estos movimientos, que difieren según el contexto socioeconómico y político del momento, reflejan las dificultades de controlar una frontera de considerable longitud y conocida porosidad. Algunos de los inmigrantes indocumentados cruzan la frontera solos, mientras que otros lo hacen con ayuda de redes de tráfico de migrantes que actúan en ambos lados de la frontera. Estas redes se han diversificado y consolidado en décadas recientes (Báez Evertsz et al., 2011).

Las políticas migratorias se volvieron más estrictas a partir de 1986

Cuando los trabajadores migrantes empezaron a dejar las plantaciones de caña para buscar trabajo en las ciudades —y así adquirieron visibilidad para el público en general—, la migración laboral haitiana se volvió tema de controversia pública. Desde los años noventa, los sucesivos gobiernos han enfrentado presiones para establecer políticas de migración más integrales y coherentes. Un primer intento de regularización tuvo lugar en 1990 como respuesta al incremento al número de inmigrantes Haitianos en situación irregular.[1] Sin embargo, este no logró cumplir sus objetivos y pocos inmigrantes haitianos se beneficiaron del decreto (OEA, 1999).

Durante toda la década de los noventa y principios de la siguiente hubo un controvertido proceso para redactar una nueva ley de inmigración. Se consideraron cuatro iniciativas distintas, empezando en 1989-1991 con un proyecto preparado por representantes de la Dirección General de Migración y el Ministerio de Asuntos Exteriores, bajo la guía de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En 1996 la Dirección General de Migración revisó y amplió los objetivos del proyecto. Representantes de la Dirección General de Migración, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo prepararon una tercera revisión en 1999. Ese proyecto se presentó al Congreso pero los funcionarios del siguiente gobierno desecharon el proyecto. En 2001 un grupo de trabajo de expertos en migración, coordinado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, empezó a redactar una nueva iniciativa y adoptó un proceso de creación de consenso con un conjunto variado de actores. Sin embargo, en 2003 el ministro de Asuntos Exteriores renunció súbitamente y dejó el proceso a medias, en manos de una comisión del Senado (Lozano, 2008).

La Ley de Migración que finalmente se aprobó en 2004 era un híbrido de las dos iniciativas anteriores. La Ley 285-04 se aprobó el último día que el presidente Hipólito Mejía ocupó su cargo (Congreso de la República Dominicana, 2004). Era una ley nueva con importantes elementos para fortalecer el marco normativo e institucional del control de la migración. Sin embargo, también contenía elementos polémicos.[2] El carácter híbrido de la disposición descarriló y retrasó la puesta en marcha de la Ley de Migración. Los problemas de aplicación se describen con mayor detalle en la última sección del capítulo.

La mayoría de los inmigrantes proceden de Haití por las grandes disparidades de las condiciones económicas entre los dos países

La República Dominicana recibe flujos inmigratorios relativamente grandes de Haití. Según la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* de 2012 (ENI-2012), más de 450 000 inmigrantes nacieron en Haití, representando el 87% de la población inmigrante total. Estos altos niveles de inmigración son debidos en parte a los marcados contrastes entre los niveles de ingreso y desarrollo de los dos países, así como a los costos relativamente bajos del viaje (Aristy-Escuder, 2010; Banco Mundial, 2012). Mientras que el PIB de la República Dominicana presentó el mayor ritmo de crecimiento de América Latina con un promedio de 5% entre 1960 y 2010, Haití registró el menor, con apenas 1% (Banco Mundial, 2012). Asimismo, el índice de desempleo de los migrantes haitianos antes de trasladarse a la República Dominicana era de 40.5%, el triple que el índice de los inmigrantes de otros países (ONE, 2013a).

Las disparidades económicas entre los dos países se acentuaron todavía más a causa del terremoto de enero de 2010 en Haití, que incrementó la emigración a la vecina República Dominicana y otros países. De hecho, según la ENI-2012, 39% de las personas nacidas en Haití dijeron que habían emigrado después de 2010, 24% lo hicieron entre 2006 y 2009, 19% entre 2000 y 2005, y 16% antes del año 2000 (ONE, 2013b).

El crecimiento de la inmigración a partir del año 2000 también es parte integral del proceso continuo de modernización del Estado, sostenido por los aumentos del sector de servicios y la industria del turismo. El trabajo de los inmigrantes haitianos ha tenido una gran demanda, mientras que las necesidades de mano de obra en la construcción urbana y la agricultura se han mantenido estables. Estas actividades requieren trabajadores poco calificados que perciben salarios bajos; los inmigrantes no haitianos se concentran principalmente en los sectores de alto nivel de calificación (Acuña et al., 2011; Lozano, 2013).

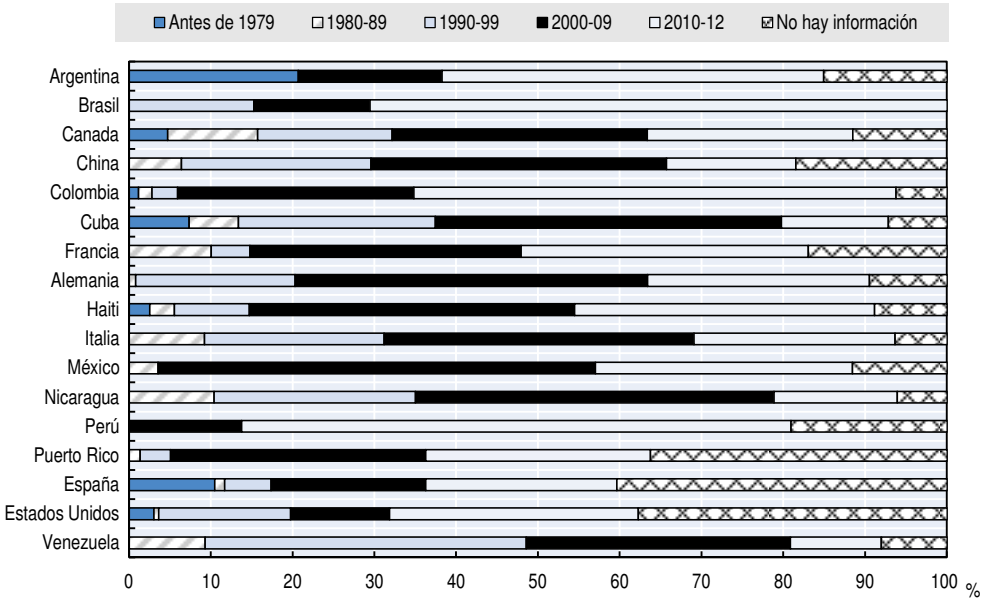
Los inmigrantes haitianos a menudo viven en condiciones precarias y pobreza extrema. Además, a pesar de iniciativas gubernamentales como fue el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, muchos de ellos siguen indocumentados. Suelen enfrentar actitudes políticas y sociales hostiles y tienen poco acceso a asistencia jurídica y servicios de salud y educación, incluso para aquellos de sus hijos nacidos en la República Dominicana (ONE, 2013b). En general, el acceso a los servicios y la documentación con frecuencia es un problema también para los dominicanos más pobres.

La mayoría de los inmigrantes actuales llegaron después del año 2000

De modo parecido al de la inmigración haitiana, el número de inmigrantes de otros países aumentó al principio del nuevo milenio. Más de la mitad de los inmigrantes de Colombia, Francia, Italia y Puerto Rico que vivían en el país en 2012 habían llegado al país del año 2000 en adelante (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. **La mayoría de los inmigrantes llegaron a partir del nuevo milenio**

Composición de la población de inmigrantes por periodo de llegada y país de origen, 2012



Nota: El segmento "No hay información" incluye a las personas que no revelaron en qué año llegaron al país en la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* de 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* 2012 (ONE, 2013a).

En 2012, con base en la ENI-2012, la Oficina Nacional de Estadística (ONE) calculó que en la República Dominicana residía un total de 524 632 inmigrantes, equivalentes al 5.4% de la población nacional. De este total, 458 233 personas habían nacido en Haití, lo que representaba el 87.3% de la población de inmigrantes (Cuadro 2.1). La encuesta también reveló que el número de individuos nacidos en territorio dominicano de padres inmigrantes (inmigrantes de segunda generación) ascendía a 244 151, lo que constituía el 2.5% de la población nacional total. El número de descendientes de inmigrantes haitianos era de 209 912, y los restantes 34 239 eran descendientes de otros inmigrantes.

La población de inmigrantes no haitianos, calculada en 66 399 personas y consistente en el 12.7% de la población de inmigrantes, es diversa, compuesta por más de 60 países de origen.[3] En cuanto al origen por continente, 55.7% de estos inmigrantes nacieron en América, 30.5% en Europa y 10.9% en Asia (ONE, 2013a).

Los inmigrantes no haitianos provienen principalmente de los Estados Unidos, seguidos de España y Puerto Rico. Estos también son los principales países de destino de la emigración dominicana. Desde luego, el número de emigrantes dominicanos, particularmente en Estados Unidos, supera con mucho el número de inmigrantes estadounidenses en la República Dominicana,

e incluso el número total de inmigrantes de cualquier país de origen en la República Dominicana. Según el censo de 2010 de los Estados Unidos, alrededor de 917 000 personas que nacieron en la República Dominicana vivían en el país, casi la mitad de ellas tan solo en el estado de Nueva York (Minnesota Population Center, 2017).

Cuadro 2.1. **La mayoría de los inmigrantes proceden de Haití, España y los Estados Unidos**

Número y proporción de inmigrantes en la población de inmigrantes por país de nacimiento, 2010 y 2012

País de nacimiento	Encuesta Nacional de Inmigrantes 2012			IX Censo de Población y Vivienda 2010		
	Número	% de inmigrantes	% de mujeres	Número	% de inmigrantes	% de mujeres
Haití	458 233	87.3	34.6	311 969	78.8	38.0
Estados Unidos	13 514	2.6	47.3	24 457	6.2	47.7
España	6 720	1.3	37.5	6 691	1.7	39.0
Puerto Rico	4 416	0.8	44.2	5 763	1.5	46.1
Italia	4 044	0.8	25.5	3 595	0.9	28.8
China	3 643	0.7	35.1	1 406	0.4	43.9
Francia	3 599	0.7	29.7	1 936	0.5	39.4
Venezuela	3 434	0.7	52.3	5 132	1.3	50.4
Cuba	3 145	0.6	41.6	3 639	0.9	44.6
Colombia	2 738	0.5	49.0	3 416	0.9	49.3
Alemania	1 792	0.3	37.0	1 574	0.4	33.5
Otros países	19 355	3.7		26 213	6.6	
Total	**524 633**		**35.6**	**395 791**		**39.4**

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* 2012 (ONE, 2013a) y el IX *Censo Nacional de Población y Vivienda* 2010 (ONE, 2012).

Las relaciones sociales y los lazos familiares que unen a la diáspora dominicana con comunidades en los lugares de origen y destino, la proliferación de familias trasnacionales y el gran número de personas que han adquirido la nacionalidad española o estadounidense influyen en los flujos de inmigrantes que llegan a la República Dominicana. De igual manera, el fortalecimiento de los vínculos económicos bilaterales entre la República Dominicana y Puerto Rico, España y los Estados Unidos, así como los flujos de turistas, también tienen efectos sobre la migración reciente desde estos países (Cáceres, Báez y Caamaño, 2011).

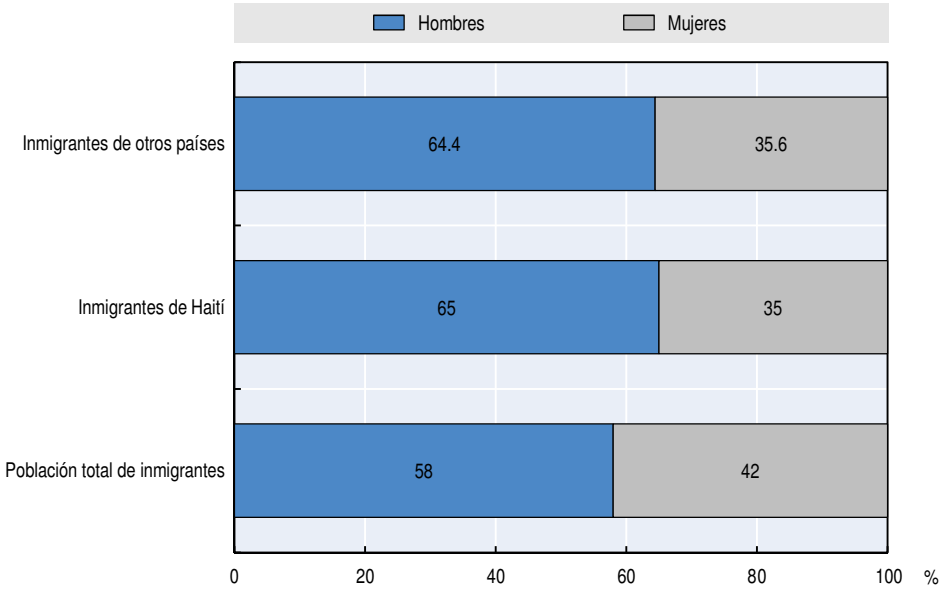
En el periodo comprendido entre 2011 y 2015 hubo un aumento considerable de inmigrantes llegados de Venezuela. El crecimiento interanual se calculó en 35%, lo que resulta mucho mayor que el incremento porcentual de los llegados de Sudamérica, que fue de 20% (ONE, 2016). La ENI-2012 reveló que Venezuela ocupa el tercer lugar entre los países de origen de los inmigrantes de América Latina y el Caribe. Los resultados preliminares de la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* de 2017 indican un acelerado crecimiento en el número de inmigrantes provenientes de Venezuela entre 2012 y 2017, pasando de 3 400 a 25 800 individuos, es decir, un incremento del 653% (ONE, 2018).

Entre los inmigrantes de la República Dominicana hay más hombres que mujeres

Hay una mayor proporción de hombres en la población de inmigrantes, lo que es más acentuado en la inmigración de Haití (Gráfico 2.5). El peso relativo de las mujeres migrantes es más equilibrado en los grupos de inmigrantes colombianos y venezolanos, en los cuales ellas representan cerca de la mitad del total. El grupo de inmigrantes que presenta la menor proporción de mujeres (30%) es el procedente de Italia.

Gráfico 2.5. **La mayoría de los inmigrantes son hombres**

Distribución porcentual de la población de inmigrantes por sexo, 2012



Fuente: 2012 *Encuesta Nacional de Inmigrantes* (ONE, 2013a).

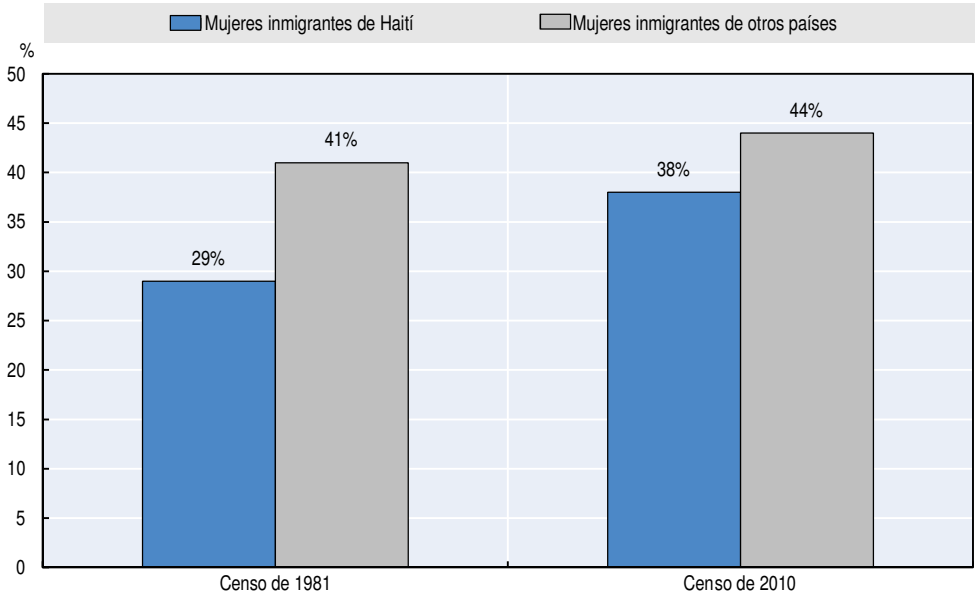
Pese al predominio de los hombres en la inmigración, el peso porcentual de la inmigración femenina ha aumentado (Gráfico 2.6). Al nivel nacional esto reproduce la tendencia hacia la feminización de la migración que se observa a nivel mundial y regional (Pizarro y Orrego, 2016). Asimismo, algunos datos derivados de la ENI-2012 indican que las mujeres migran en mayor número por iniciativa propia, dado que los porcentajes que indican mejor calidad de vida (29.5%) y oportunidades de empleo (25.1%) como motivos de la migración fueron mayores que los asociados con motivos familiares (19.3%). De igual manera, más mujeres (10.2%) que hombres (6.1%) mencionaron sus estudios como motivo para haber emigrado (ONE, 2013a).

La feminización de la inmigración también se observa entre los haitianos. Las mujeres y los niños constituyeron una proporción mayor de los inmigrantes haitianos que llegaron entre 2010 y 2012 que en años anteriores (Guerrero,

Donastorg y De los Santos, 2014). Esta aparente feminización de la migración haitiana como fenómeno posterior al terremoto se ha asociado con la desigualdad y la violencia por razón de sexo en Haití, lo cual se traduce en mayores dificultades para acceder al empleo y a los servicios públicos, lo que se agrava aún más en tiempos de crisis. Asimismo, esto se relacionó con el aumento de las familias encabezadas por mujeres porque los familiares hombres emigraron antes (Riveros, 2013 con base en Wooding, 2011).

Gráfico 2.6. **La migración de las mujeres ha aumentado con el tiempo**

Proporción de mujeres inmigrantes de Haití y otros países, 1998 y 2010



Fuente: IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (ONE, 2012) y Cáceres (2015).

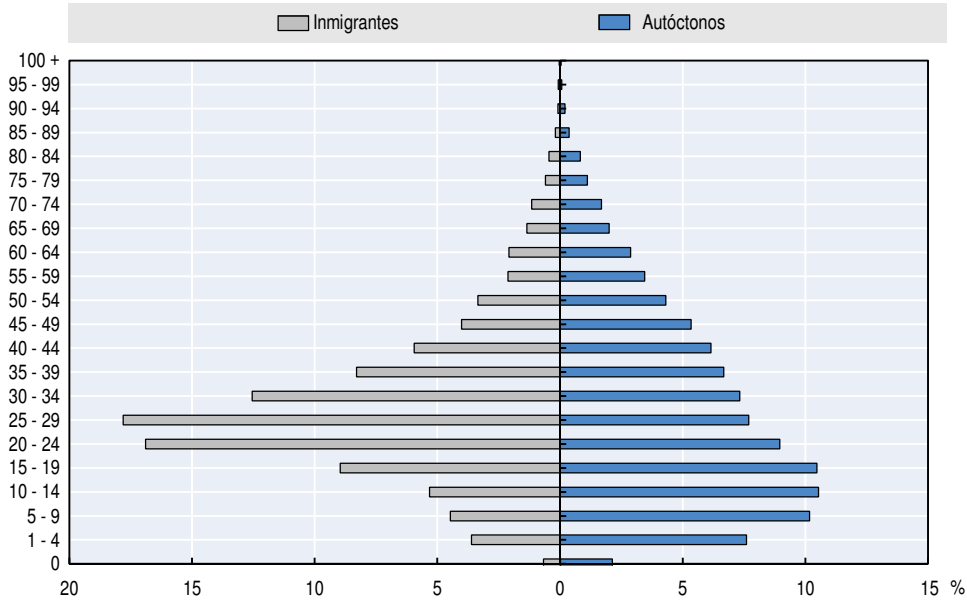
Más de la mitad de la población de inmigrantes tiene entre 15 y 34 años de edad

Una característica de la población de inmigrantes es su juventud, ya que 56.2% de la población total tenía de 15 a 34 años de edad en 2010 (Gráfico 2.7), mientras que la proporción correspondiente del grupo autóctono era de 34.4%. Los individuos de entre 15 y 64 años, quienes tienen mayor probabilidad de ser económicamente activos, representaban 82% de los inmigrantes. En cambio, solo 63.2% de la población autóctona estaba en el mismo grupo de edad.

El predominio de las personas jóvenes y de edad madura es más marcado en la población de inmigrantes haitianos. Del total de personas nacidas en Haití, 85.6% tenían de 18 a 64 años, 12.1% entre 0 y 17, y solo 2% más de 65. De la población nacida en otros países, 61.6% tenían de 18 a 65 años, 27.7% entre 0 y 17, y 10.5% más de 65 (ONE, 2013a).

Gráfico 2.7. **Los inmigrantes por lo general son jóvenes o de edad madura**

Composición porcentual de los individuos inmigrantes y autóctonos por grupo de edad, 2010



Fuente: IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (ONE, 2012).

Aplicación y cumplimiento de la política de inmigración e integración

Las políticas y la gestión de la migración son parte de un proceso continuo de reforma y modernización en la República Dominicana. Entre los avances recientes está la elaboración de la arquitectura institucional y el Plan Nacional de Regularización que la Ley de Migración de 2004 dispuso hace más de un decenio. Sin embargo, aún están pendientes las reformas para seguir fortaleciendo la capacidad institucional de gestión de la migración y garantizar su sostenibilidad.

A diferencia de la legislación anterior, del año 1939, que distinguía entre inmigrantes y no inmigrantes, la Ley de Migración de 2004 adopta nuevas categorías migratorias. Es posible admitir a los extranjeros en las categorías de residentes permanentes (capítulo III, sección V, artículos 33 y 34), residentes temporales (capítulo III, sección VI, artículo 35) y no residentes (capítulo III, sección VII, artículo 36). Cada una de estas comprende varias subcategorías. Entre los residentes temporales, por ejemplo, puede haber científicos, profesionales, periodistas, deportistas y otros trabajadores altamente calificados. Las subcategorías de los no residentes son los turistas, personas de negocios, tripulantes de un medio de transporte, estudiantes, pasajeros en tránsito, trabajadores temporeros y habitantes de las comunidades fronterizas.

Esta ley incluye importantes elementos para fortalecer los marcos normativo e institucional de la gobernanza migratoria (Recuadro 2.1). Crea el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Consejo Nacional de Migración (CNM).

Además del Ministerio de Interior y Policía, el Ministerio de Trabajo desempeña un papel importante en la gestión de la migración laboral. El Ministerio de Trabajo está encargado de regular las relaciones laborales y cumplir las políticas de empleo. Sin embargo, su función institucional en cuanto a la migración laboral se ha supeditado a la del Ministerio de Interior y Policía, más orientado a la seguridad, y su dependencia, la Dirección General de Migración.

En 2012 el Ministerio de Trabajo creó una Unidad de Migración Laboral. Esta tiene múltiples funciones, incluidas las de participar en la elaboración de políticas de migración laboral; colaborar con la Dirección General de Migración en cuestiones de migración laboral; salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores migrantes por medio de inspecciones; coordinar la investigación de la migración laboral y sus efectos socioeconómicos en el país como insumo para la gestión de los trabajadores migrantes; colaborar con el Observatorio del Mercado Laboral Dominicano para hacer recomendaciones al Ministerio de Trabajo sobre la aplicación de las políticas migratorias y el mercado laboral, y supervisar la aplicación de los acuerdos bilaterales o internacionales de migración laboral (Ministerio de Trabajo, 2012). Aunque parece prometedora en el texto, todavía falta que la unidad cumpla todo su potencial. Actualmente sus actividades se limitan a esporádicos cursos de capacitación y divulgación de información sobre derechos laborales a los trabajadores migrantes (OBMICA, 2016).

Recuadro 2.1. **Funciones institucionales según la Ley de Migración de 2004 (Nº 285-04)**

La Ley de Migración 285-04 define las funciones de los órganos ejecutores de las políticas de inmigración. El **Ministerio de Interior y Policía** es la dependencia encargada de hacer cumplir la Ley de Migración, a través de su **Dirección General de Migración** (DGM). La DGM es responsable de lo siguiente:

i) controlar y llevar un registro de la entrada y salida de migrantes del país;

ii) regular la estancia de los inmigrantes en el país;

iii) emitir los permisos de residencia y reingreso;

iv) autorizar prórrogas de estancia o cambios de categoría migratoria para los residentes temporales;

v) establecer puntos fronterizos de entrada y salida según la autorización del poder ejecutivo;

vi) determinar la legalidad de la entrada o la permanencia de extranjeros en territorio dominicano;

Recuadro 2.1. **Funciones institucionales según la Ley de Migración de 2004 (Nº 285-04)** *(cont.)*

vii) determinar y ejecutar la no admisión, deportación o expulsión de extranjeros que no reúnen los requisitos legales;

viii) inspeccionar a las empresas internacionales de transporte para garantizar el cumplimiento y documentar las infracciones de la ley;

ix) inspeccionar los lugares de trabajo;

x) presentar la documentación de infracciones a las autoridades judiciales;

xi) coordinarse con las autoridades nacionales e internacionales para facilitar el regreso de los ciudadanos dominicanos y los extranjeros admitidos como residentes, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores;

xii) prestar servicios de información y orientación a los posibles inmigrantes;

xiii) establecer acuerdos de migración con instituciones privadas y públicas sobre el control y la reglamentación de la migración y sus efectos sociales y económicos (esta función no es exclusiva, y puede cumplirse en coordinación con el Consejo Nacional de Migración);

xiv) solicitar la ayuda de las fuerzas militares y policiales nacionales para hacer cumplir los controles migratorios cuando las necesidades excedan la capacidad del personal de seguridad de la DGM.

El **Consejo Nacional de Migración** es un comité interinstitucional creado para coordinar la aplicación de las políticas migratorias y asesorar al Estado. Entre sus integrantes están varios ministros y miembros del Ministerio de Interior y Policía.

El **Instituto Nacional de Migración** se estableció para dar asesoramiento técnico al Consejo Nacional de Migración. El instituto es responsable de llevar a cabo estudios sobre las migraciones internacionales y crear vínculos con el mundo académico. Tiene autoridad legal para trabajar en todas las actividades técnicas relacionadas a la migración.

La **Escuela Nacional de Migración** es la rama del Instituto Nacional de Migración encargada de capacitar a los inspectores de migración, agentes de control fronterizo y demás funcionarios de migración.

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo también cumple una importante función de coordinación y elaboración de políticas de desarrollo nacional y prestación de apoyo técnico y metodológico para la creación de planes estratégicos y políticas sectoriales e institucionales. La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 reconoce la necesidad de alinear los flujos migratorios con las necesidades de desarrollo nacional (Congreso de la República Dominicana, 2012). La END expone objetivos específicos, entre ellos la reorganización y

modernización del marco legal e institucional sobre la migración conforme a las mejores prácticas internacionales y garantizando el respeto de los derechos de los migrantes. Con este fin, la END fija objetivos para fortalecer el registro, la gestión y el control de los flujos migratorios, estableciendo un sistema de cuotas o incentivos para la migración temporal y la residencia, y compatibilizando a las distintas entidades con el marco legal para garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes y garantizar su protección contra toda forma de violencia.

La falta de coordinación institucional ha retrasado la puesta en marcha de las políticas pertinentes

Aunque la Ley de Migración de 2004 disponía la coordinación interinstitucional con respecto a la creación del Consejo Nacional de Migración, las lagunas procedimentales han impedido su funcionamiento. Concretamente, el reglamento de aplicación de la ley de migración, que el poder ejecutivo debería haber dictado en un plazo de 180 días a partir de su promulgación (artículo 153), se emitieron siete años después por medio del Decreto Presidencial 631-11 (Presidencia de la República Dominicana, 2011). En consecuencia, el Consejo Nacional de Migración se ha reunido de manera esporádica. Sin embargo, aún falta que asuma plenamente su función de formular políticas de migración y facilitar la coordinación institucional.

Además, la secretaría técnica del Consejo Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Migración (INM) cuya creación la Ley de Migración de 2004 también disponía, no entró en funciones sino hasta 2015. Esto se debió en parte también a la emisión tardía del reglamento de aplicación. El instituto tiene el encargo de realizar investigaciones y aportar datos para que el consejo tome decisiones informadas en materia de política migratoria.

El Plan Nacional de Regularización de extranjeros en situación migratoria irregular, implementado en 2014-2015, es otro ejemplo de política aplazada. La Ley de Migración de 2004 disponía regularizar a todos los extranjeros en situación migratoria irregular como medida provisional decisiva para la aplicación eficaz de la nueva ley. En la práctica, el Plan Nacional de Regularización fue puesto en marcha por el Decreto Presidencial 327-13 en 2003 y aplicado más de diez años después (Presidencia de la República Dominicana, 2013). El Plan de Regularización se aprobó finalmente después de una controvertida sentencia del Tribunal Constitucional (168-13) (Tribunal Constitucional, 2013).

Están pendientes las reformas a las políticas a fin de seguir fortaleciendo la capacidad institucional para gestionar la migración y garantizar la sostenibilidad las reformas que se han llevado a cabo. Para que el gobierno dominicano pueda fortalecer la gobernanza de la migración como elemento esencial del desarrollo sostenible, debe promover una estrecha coordinación institucional con miras a ayudar a los inmigrantes a integrarse.

El Plan de Regularización ha ayudado a regularizar a casi 250 000 inmigrantes

A pesar de los retrasos, la aplicación del Plan de Regularización promovió en una medida sin precedente la coordinación institucional en relación con la inmigración. El Ministerio de Interior y Policía elaboró y ejecutó el plan en colaboración con el Consejo Nacional de Migración, la Dirección General de Migración y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Entre las entidades participantes estaban el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud Pública, la Junta Central Electoral, el aparato de seguridad del Estado, la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana y la sociedad civil. Después se incorporaron el procurador general y delegaciones diplomáticas, así como organizaciones no gubernamentales, empleadores, confederaciones sindicales e iglesias. La OIM brindó apoyo técnico al gobierno dominicano durante todo el proceso de regularización.

En consecuencia, 249 768 migrantes (85 938 mujeres y 163 830 hombres) pudieron regularizar su situación migratoria (OBMICA, 2016). Representaban el 47.6% de la población total de inmigrantes, que la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* de 2012 calculó en 524 632 (ONE, 2013a). La inmensa mayoría —97.8%— de migrantes regularizados eran ciudadanos haitianos (84 061 mujeres y 160 142 hombres) (OBMICA, 2016).

La mayoría de los inmigrantes regularizados no pudieron reunir los requisitos de la regularización establecidos en el plan, entre ellos el de presentar documentos de identidad válidos de sus países de origen. Haití lanzó un programa para proveer o renovar los documentos de identificación de sus ciudadanos (*Programme d'Identification et de Documentation des Immigrants Haïtiens* PIDIH) pero solo 7% de los aplicantes se beneficiaron de este programa hasta la fecha de Diciembre 2015 (OIM/INM, 2017). En consecuencia, las autoridades dominicanas adoptaron la solución temporal de emitir tarjetas de regularización con vigencia de un año a quienes no tenían pasaporte, y etiquetas adhesivas con vigencia de dos años a quienes tenían pasaporte pero no reunían todos los requisitos (Riveros y Wooding, 2017). Salvo unos 2 700 trabajadores azucareros jubilados que adquirieron la residencia permanente, a la mayoría de los migrantes regularizados se les otorgó una situación migratoria excepcional que no corresponde a ninguna de las categorías migratorias previstas en la Ley de Migración de 2004 (OIM, 2016).

Simultáneamente al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, un plan de naturalización fue implementado a principios del año 2014 (Ley 169-14). Este régimen especial de naturalización vino como respuesta a la controversial sentencia del tribunal constitucional 168-13 en 2013 (Tribunal Constitucional, 2013) que ordenaba una auditoría del registro civil dominicano para despojar la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en territorio dominicano pero que sus padres eran extranjeros con situación migratoria irregular, desde 1929

(IACHR, 2015). La ley 169-14 es por lo tanto dirigida a los individuos nacidos en la República Dominica con padres extranjeros en situación migratoria irregular.

Las tarjetas de regularización no confieren los mismos derechos que la residencia. En la práctica son una simple garantía de no deportación mientras las autoridades establecen procedimientos para adjudicar a los solicitantes una situación más permanente. Cuando las tarjetas de regularización con vigencia de un año estaban a punto de expirar en junio de 2016, el Ministerio de la Presidencia aprobó una prórroga de un año, que volvió a renovarse un año después en julio de 2017.

Todavía falta que el Consejo Nacional de Migración presente recomendaciones para garantizar una transición exitosa de un régimen especial como es el Plan de Regularización a Extranjeros a una regulación de régimen ordinario según las categorías y subcategorías de la Ley de Migración 258-04. La inauguración del Instituto Nacional de Migración en 2015 es un paso adelante en el fomento de la coordinación y el diálogo multisectorial con los interesados no gubernamentales. En general, aunque el gobierno dominicano ha pregonado el cuarto de millón de inmigrantes regularizados como un indicador de éxito, aún falta llevar el plan a una conclusión exitosa.

El país tiene un acuerdo bilateral de migración laboral con España

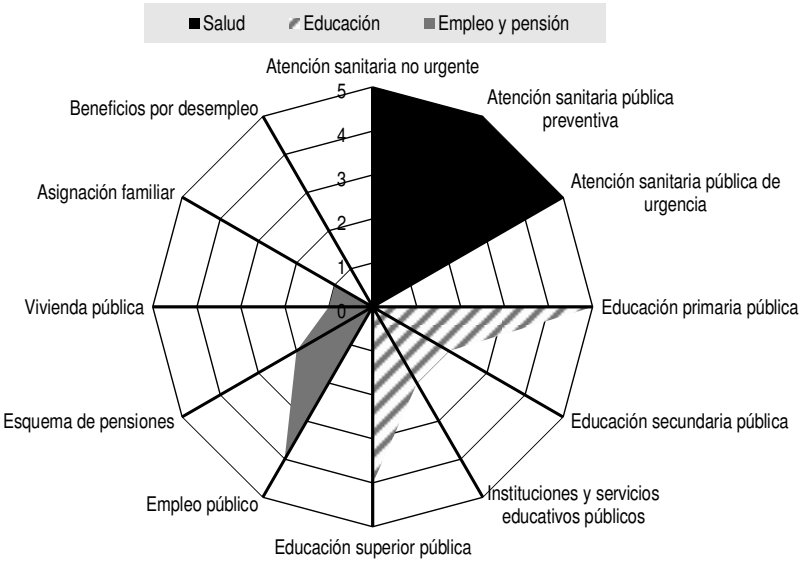
El único tratado bilateral vigente de migración laboral es el Acuerdo entre el Reino de España y la República Dominicana relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales,[4] que entró en vigor el 1 de mayo de 2007. El acuerdo establece derechos, requisitos y condiciones de trabajo para tres tipos de trabajadores migrantes de cada uno de los dos países: a) trabajadores estables, por un periodo inicial mínimo de un año; b) trabajadores de temporada o temporeros, por un máximo de nueve meses al año, y c) trabajadores en prácticas, para perfeccionar su calificación profesional, por un periodo de doce meses, prorrogable hasta seis meses más.

El acceso a ciertos servicios sociales están garantizados de jure pero no de facto

Aunque en teoría los inmigrantes tienen los mismos derechos que los trabajadores autóctonos, es posible que aquellos no puedan acceder fácilmente a los servicios (Gráfico 2.8). La Ley Nacional de Salud (Ley 42-01) y la Constitución dominicana de 2015 (Artículo 61) establece el derecho a la salud de los dominicanos y los extranjeros que residen en la República Dominicana. Sin embargo, muchos inmigrantes pueden carecer de acceso a los servicios de salud, en especial los que no tienen seguro de gastos médicos, y que representan 84% de los inmigrantes (ONE, 2013a). Un acceso insuficiente a los servicios de salud es también un problema para los dominicanos en situación de pobreza.

La educación tanto a nivel primario como secundario es un derecho universal en la Constitución (Art 63-3 y Art 63-4) y en la Ley General de Educación (Ley 66-97, Artículo 9). Existen incluso políticas dirigidas específicamente a los inmigrantes en la frontera para educación y formación por parte del Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia INAIPI (CONANI, 2017). En la práctica, sin embargo, el acceso real a la educación no está siempre disponible y los niños en hogares con inmigrantes tienen menos probabilidad de asistir a la escuela (Alrabe et al., 2014; OCDE/CIES-UNIBE, 2017).

Gráfico 2.8. **El acceso de los inmigrantes a los servicios públicos sigue siendo insuficiente**



Nota: 0 = inexistente, 1 = accesible solo para los ciudadanos, 2 = accesible para los inmigrantes documentados, dependiendo de un tiempo mínimo de permanencia u otras condiciones, 3 = accesible para todos los inmigrantes, dependiendo de un tiempo mínimo de permanencia u otras condiciones, 4 = accesible de inmediato para los inmigrantes documentados, 5 = accesible de inmediato para todos los inmigrantes.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de 2010, la Ley Nacional de Salud 42-01, artículo 3, la Ley 87-01 sobre el Sistema de Seguridad Social Dominicano, la Resolución 377-15 y la Ley General de Educación de 1997.

Todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional tienen derecho a afiliarse al sistema de seguridad social. El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) ha facilitado progresivamente el acceso a los inmigrantes beneficiarios del Plan Nacional de Regularización.[5] A la mayoría de ellos se les ha entregado una tarjeta de regularización, pero no necesariamente reúnen los requisitos para la residencia. Antes, el sistema exigía un número de identificación nacional de la cédula de identidad para acceder a él. La cédula se expide únicamente a quienes tienen residencia. En 2016, el gobierno permitió

la adopción de un sistema alternativo que ha hecho innecesario tener una cédula para afiliarse o recibir beneficios.[6] Como resultado, 18 000 extranjeros se registraron en la seguridad social en 2016, entre ellos 35% nacionales haitianos lo que representa un incremento de registro de 232% de haitianos en solo un año (INM, 2017).

Conclusiones

Durante el siglo pasado los movimientos migratorios dominicanos sufrieron cambios notables. Hasta la caída de los regímenes de Trujillo en la República Dominicana (1961) y de Duvalier en Haití (1986), la emigración era moderada y la inmigración estaba regulada y era por razones agrícolas. Desde 1986, la República Dominicana se ha convertido en un país de grandes flujos tanto emigratorios como inmigratorios. Los inmigrantes proceden sobre todo de Haití, debido en parte a los marcados contrastes entre los niveles de ingresos, la inestabilidad política y la proximidad geográfica. La mayoría de los inmigrantes están en edad de trabajar y son hombres, aunque el número de mujeres inmigrantes ha aumentado.

La integración de los inmigrantes aún continúa siendo un desafío debido en parte al incremento del número de inmigrantes en especial desde 2010. Las nuevas iniciativas, como el Plan Nacional de Regularización en 2013 y la operación de la Ley de Migración de 2004, han intentado responder a los retos que han llegado con estos cambios. No obstante, aún falta que la República Dominicana elabore políticas para facilitar la integración de la mayoría de los inmigrantes a la sociedad dominicana. Tales políticas tendrían que centrarse tanto en la población autóctona como en la nacida en el exterior para combatir las actitudes antihaitianas que persisten en algunos sectores de la población y promover una concepción de la migración democrática y basada en los derechos.

Notas

1. Decreto 417-1990 de octubre de 1990.
2. El 3 de junio de 2005 un grupo de nueve organizaciones dominicanas de la sociedad civil, junto con Amnistía Internacional, pidieron a la Suprema Corte de Justicia declarar inconstitucionales varios artículos de la Ley de Migración. Sostenían que la disposición viola el principio constitucional de igualdad ante la ley al distinguir entre tipos de "extranjeros", restringir la libertad de movimiento y no tener en cuenta el derecho al debido proceso. La Suprema Corte desestimó el proceso al final del mismo año. (Véase "Sentencia No. 9 del 14 de diciembre del 2005 de la Suprema Corte de Justicia sobre constitucionalidad de la Ley General de Migración No. 285-04").
3. Hay diferencias en el peso relativo de la migración procedente de otros países fuera de la isla en la información dada por las fuentes del Cuadro 2.1. Estas diferencias pueden atribuirse al conteo incompleto de la población de inmigrantes característico de los censos nacionales y el método especial de la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* para medir y asignar características a dicha población; además, en términos absolutos, estas poblaciones son menos numerosas.

4. Véase *www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/legaldocument/wcms_382465.pdf*.
5. Resolución 377-15 del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).
6. Decreto 96-16 de febrero de 2016.

Bibliografía

Acuña Gonzales, G., *et al*. (2011), *Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe regional*, OIM/OIT/MTSS/CECC/SICA/OCLAD, Red de Observatorios del Mercado Laboral, AECID, San José, Costa Rica, *http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Informe-Costa-Rica-Flujos-Migratorios-Laborales-Intrarregi.pdf*.

Alrabe, K., *et al*. (2014), *Left Behind: How Statelessness in the Dominican Republic Limits Children's Access to Education*, Georgetown Law Human Right Institute, Washington, D.C., *http://www.law.georgetown.edu/academics/centers-institutes/human-rights-institute/fact-finding/upload/Left-Behind_HRI_Report-2014_English_Final.pdf*.

Aristy-Escuder, J. (2010), "Impacto de la inmigración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana", *Documentos de trabajo IELAT, núm. 11*, Instituto de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Alcalá, Madrid, *www.ielat.com/repositorio/Documentos_de_Trabajo/DT%2011%20-%20Jaime%20Aristy-Escuder.pdf*.

Báez Evertsz, F. (1984), *Braceros haitianos en la República Dominicana*, Editora Taller, Santo Domingo.

Báez Evertsz, F., *et al*. (2011), *Inmigrantes haitianos y mercado laboral. Estudio sobre los trabajadores de la construcción y la producción de guineo en la República Dominicana*, Ministerio de Trabajo y Observatorio del Mercado Laboral Dominicano, Santo Domingo.

Banco Mundial (2016), *Dominican Republic Country Overview, www.worldbank.org/en/country/dominicanrepublic/overview*.

Banco Mundial (2012), *Haití, República Dominicana: más que la suma de las partes: Un estudio sobre las relaciones económicas bilaterales. Resumen ejecutivo*, Santo Domingo, *http://documents.worldbank.org/curated/pt/320641468028144981/pdf/716640WP0SPANISH00PUBLIC00HAITI0RD.pdf*.

Banco Mundial (sin fecha), *World Bank DataBank*, *http://data.worldbank.org/*.

Cáceres, F. (2015), "Los inmigrantes en la República Dominicana ¿Quiénes son?", *Revista Actualidad Estadística, núm. 8*, Escuela de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Autónoma de Santo Domingo, *Santo Domingo*.

Cáceres, F., F. Báez Evertsz y C. A. Caamaño (2011), "La otra migración: estudio sobre las corrientes de inmigración de procedencia extra-insular y la integración social y económica de los inmigrantes de las principales comunidades etno-nacionales", en *R. E. Liz (ed.), Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana, tomo II*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social (FIES), Santo Domingo.

Candelario, G. E. B. (2007), *Black Behind the Ears: Dominican Racial Identity from Museums to Beauty Shops*, Universidad Duke, Durham, Carolina del Norte.

Banco Central de la República Dominicana (sin fecha), Estadísticas económicas, *https://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/*.

CIDH (2015), *Report on the situation of human rights in the Dominican Republic*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, *www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/dominicanrepublic-2015.pdf*.

CONANI (2017), Memoria Institucional 2017, Consejo nacional para la niñez y la adolescencia CONANI, Santo Domingo, *http://conani.gob.do/transparencia/images/docs/Publicaciones_Oficiales/memoria_institucional/Memoria%202017%20.pdf*.

Congreso de la República Dominicana (2014), *Ley No. 169-14. Ley que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización. https://presidencia.gob.do/themes/custom/presidency/docs/gobplan/gobplan-15/Ley-No-169-14.pdf*

Congreso de la República Dominicana (2014), Ley que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización (Ley 169-14).

Congreso de la República Dominicana (2012), Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (Ley 1-12). *Gaceta Oficial*, núm. 10656, del 26 de enero de 2012.

Congreso de la República Dominicana (2004), Ley General de Migración Nº 285-04, *Gaceta Oficial*, núm. 10291, del 27 de agosto de 2004.

Congreso de la República Dominicana (1997), Ley General de Educación Nº 66-97.

Congreso de la República Dominicana (1939), Ley de inmigración No. 95 de 1939, Gaceta oficial No. 5299 of 14 April 1939.

Consejo Nacional de Seguridad Social, Resoluciones de la sesión ordinaria núm. 377 de noviembre de 2015.

Cuello, J. I. (1997), *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana, 1952-1986*, Editora Taller, Santo Domingo.

DGM (s.f), *Historia de la Dirección General de Migración*, Dirección General de Migración, *https://www.migracion.gob.do/Menu/Index/2*

FLACSO/OIM (2004), *Encuesta sobre inmigrantes haitianos en República Dominicana. Resumen de resultados*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Editora Búho, Santo Domingo.

Gardiner, H. (1979), "La política de inmigración del dictador Trujillo", *Estudio sobre la creación de una imagen humanitaria*, Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, Santo Domingo.

Guerrero, E., Y. Donastorg y A. de los Santos (2014), *Características y análisis de salud de la población de origen extranjero*, Estudios Complementarios ENI-2014, FPNU, Santo Domingo.

Hoy Digital (2014), "Encuesta Gallup-Hoy: Para el 62% de los ciudadanos sentencia TC no es antihaitiana", 3 de febrero de 2014, *http://hoy.com.do/encuesta-gallup-hoy-para-el-62-de-los-ciudadanos-sentencia-tc-no-es-antihaitiana/*.

INM (2017), *Migrantes, salud y seguridad social en la República Dominicana*. Departamento de Investigación y Estudios Migratorios (DIEM), *http://inm.gob.do/index.php/noticias/item/337-migrantes-salud-y-seguridad-social-en-la-republica-dominicana*

Lozano, W. (2013), *Inmigración, género y mercado de trabajo en la República Dominicana*, Estudios Complementarios ENI-2013, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), Santo Domingo.

Lozano, W. (2008), *La paradoja de las migraciones: El Estado dominicano frente a la inmigración haitiana*, Editorial UNIBE/FLACSO/SJRM, Santo Domingo.

Martínez, S. (2014a), "The price of confrontation: International retributive justice and the struggle for Haitian-Dominican rights", en G. Andreopoulos y Z. Arat (eds.), *The Uses and Misuses of Human Rights: A Critical Approach to Advocacy*, Palgrave, Nueva York, pp. 89-115.

Martínez, S. (2014b), "A postcolonial indemnity: New premises for international solidarity with Haitian-Dominican rights" *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* Vol. XLIV: 1-2 2014, pp. 173-193

Ministerio de Trabajo de la República Dominicana (2012), Resolución Nº 14/2012 que crea la Unidad de Migración Laboral, Santo Domingo.

Minnesota Population Center (2017), *Integrated Public Use Microdata Series, International: Version 6.5* (conjunto de datos), Universidad de Minnesota, Minneapolis, Minnesota, *https://doi.org/10.18128/D020.V6.5*.

OBMICA (2016), *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015*, Editora Búho, Santo Domingo.

OCDE/CIES-UNIBE (2017), *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana*, Caminos de Desarrollo, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es*.

OEA (1999), "Situación de los trabajadores migrantes hatianos y sus familias en la República Dominicana" in *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República* Dominicana OEA/Ser.L/V/II.104 Doc. 49 rev. 1, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organization of American States, *https://www.cidh.oas.org/countryrep/Rep.Dominicana99sp/indice.htm*

OIM (2016), *Informe de sistematización del Plan Nacional de Regularización de extranjeros en República Dominicana desde la perspectiva de la OIM y los socios implementadores*, inédito, Organización Internacional para las Migraciones, Santo Domingo.

OIT (2014), *Evolution of Informal Employment in the Dominican Republic*, Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245893.pdf*.

OIT (2012), *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*, Departamento de Estadística, Organización Internacional del Trabajo, junio de 2012, *http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf*.

ONE (2018), *Segunda encuesta nacional de inmigrantes en la República Dominicana ENI-2017: avance de resultados*, Oficina Nacional de Estadística, Santo Domingo.

ONE (2016), "Alexandra Izquierdo revela entre 2011 y 2015 ingresaron 2.5 mm de pasajeros sudamericanos", boletín de prensa, Oficina Nacional de Estadística, 22 de noviembre de 2016, *www.one.gob.do/Prensa/NotaPrensa/2016/11/22/1839/alexandra-izquierdo-revela-entre-2011-y-2015-ingresaron-25-mm-de-pasajeros-sudamericanos*.

ONE (2013a), *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, Oficina Nacional de Estadística, Santo Domingo.

ONE (2013b), Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana, ENI-2012, Informe General, Oficina Nacional de Estadística/FPNU, Santo Domingo.

ONE (2012), IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, Oficina Nacional de Estadística, Santo Domingo.

Orcés, D. (2013), "Dominicans or not? Support for citizenship of Dominican-born children of Haitian immigrants", *Americas Barometer: Topical Brief*, 18 de noviembre de 2013, *www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB012en.pdf*.

Petrozziello, A. (2012), *Haitian Construction Workers in the Dominican Republic: An Exploratory Study on Indicators of Forced Labor*, Departamento del Trabajo de los Estados Unidos e ICF Macro Inc, Washington, D.C., *www.dol.gov/ilab/reports/pdf/2012ConstructionDR.pdf*.

Pizarro, J., y C. Orrego (2016), "Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe", *CEPAL-Serie Población y Desarrollo*, núm. 114, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

PNUD (2005), *Dominican Republic National Human Development Report 2005: Towards an Inclusive and Renewed Global Insertion*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *http://hdr.undp.org/sites/default/files/dominican_republic_2005_sp.pdf*.

Presidencia de la República Dominicana (2013), Decreto N° 327-13, Plan Nacional de Regularización de extranjeros en situación migratoria irregular (PNRE), 29 de noviembre de 2013, Santo Domingo.

Presidencia de la República Dominicana (2011), Decreto N° 631-1, Reglamento de Aplicación de la Ley General de Migración N° 285-04, 15 de agosto de 2004, Santo Domingo.

Riveros, N., y B. Wooding (2017), "Migración laboral haitiana hacia República Dominicana: Realidades, retos y propuestas hacia una gobernanza más efectiva" *Perspectivas*, núm. 03-17, OBMICA y Fundación Friedrich Ebert.

Riveros, N. (2014), *Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación*, OBMICA, Santo Domingo.

Riveros, N. (2013), *Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2012*, OBMICA, Santo Domingo.

Secretaria de Estado de Trabajo de la República Dominicana, Ley N° 87-01 que crea el sistema dominicano de seguridad social, promulgada el 9 de mayo de 2001, Santo Domingo.

Secretaria de Salud Pública y Asistencia Social de la República Dominicana, Ley General de Salud N° 42-01, Santo Domingo.

Tejada, A. (2001), *Bateyes del Estado*, Encuesta Socioeconómica y de Salud de la Población Materno-Infantil de los Bateyes Agrícolas del CEA, diciembre de 1999, Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Santo Domingo.

Tribunal Constitucional (2013), Sentencia TC/0168/13, emitida el 23 de septiembre, Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0077, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, contra la sentencia núm. 473/2012 dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, 10 de julio de 2012, Santo Domingo.

Wooding, B. (ed.) (2011), *Mujeres en el camino*, OBMICA, Editora Búho, Santo Domingo.

Wooding, B., y R. Moseley-Williams (2004), *Needed but Unwanted: Haitian Immigrants and Their Descendants in the Dominican Republic*, Instituto Católico de Relaciones Internacionales, Londres.

Capítulo 3

Integración de los inmigrantes en la República Dominicana: Resultados del mercado laboral y capital humano

Este capítulo trata las características del capital humano y el mercado laboral de la población nacida en el exterior y la autóctona en la República Dominicana. La primera parte analiza las características en cuanto al nivel de estudios y el índice de matriculación de ambas poblaciones. La segunda parte explora el rendimiento de los trabajadores nacidos en el exterior y los autóctonos conforme a varios indicadores clave del mercado laboral, incluidos los índices de empleo y desempleo, la situación en el empleo, el empleo en la informalidad, la distribución en los distintos sectores y ocupaciones, la incompatibilidad de competencias, los ingresos laborales y la rentabilidad de la educación.

Dos importantes factores que determinan la contribución económica de los trabajadores migrantes son su bagaje de capital humano y su integración al mercado laboral. Cuando los inmigrantes llegan a un país, llevan consigo un conjunto de competencias que tienen la posibilidad de influir en el mercado laboral y la productividad modificando el capital humano disponible (Ratha, Mohapatra y Scheja, 2011). Los inmigrantes también pueden cambiar estas competencias recibiendo formación en el trabajo o invirtiendo en educación o capacitación, lo que modifica aún más el capital humano. Asimismo, la manera en que los inmigrantes responden a las necesidades del mercado laboral afecta su integración. Esto es de particular pertinencia para la República Dominicana, un país cuya economía ha sufrido importantes transformaciones desde el cambio del milenio, así como un considerable aumento de la inmigración.

En este informe se medirá el capital humano en función del nivel de educación formal. Las competencias y los conocimientos tácitos están ampliamente aceptados como indicadores más completos de las capacidades individuales, pero son intrínsecamente difíciles de medir.

El nivel de estudios de las fuerzas laborales autóctona e inmigrante

El nivel de estudios ha aumentado de manera constante en la región latinoamericana durante las dos últimas décadas (OCDE/CEPAL/CAF, 2016) Entre 2000 y 2014, el porcentaje de la población en edad de trabajar (entre los 15 y los 64 años) que tenía nivel de escuela primaria o menor cayó de 47% a 37%, en favor de niveles de estudios más altos. La República Dominicana no es la excepción, y en el mismo periodo el nivel de estudios aumentó considerablemente.

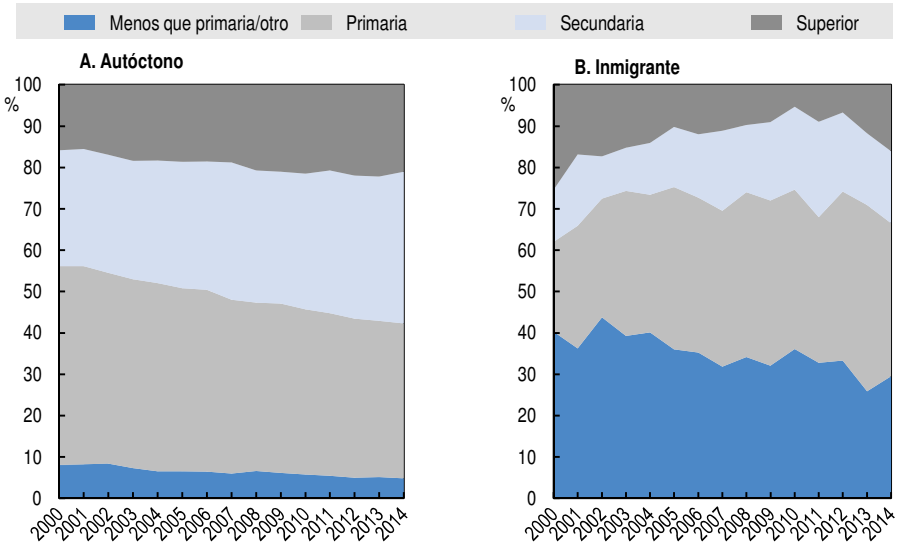
En promedio, los inmigrantes tienen un nivel de estudios inferior al de los individuos autóctonos en la fuerza laboral

De 2000 a 2014, el nivel de estudios de la fuerza laboral tanto inmigrante como autóctona aumentó. La proporción de trabajadores autóctonos que terminaron como máximo la educación primaria disminuyó de 58% a 41% entre 2000 y 2014, mientras que las proporciones que terminaron la educación secundaria y la superior aumentaron de manera considerable. En el mismo periodo, la proporción de trabajadores inmigrantes que terminaron la educación

primaria aumentó en 16 puntos porcentuales. Este aumento es consecuencia de una reducción de la proporción de individuos sin ninguna escolaridad. La proporción de inmigrantes que terminaron la educación secundaria se ha mantenido estable y la de los que terminaron la educación superior ha aumentado (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. **La educación ha aumentado tanto en la fuerza laboral autóctona como en la inmigrante**

Nivel de estudios de los trabajadores autóctonos (panel A) y de los inmigrantes (panel B), 2000-2014



Nota: La población considerada es la fuerza laboral de 15 años de edad en adelante.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* 2000-2014, (BCRD/OIT, 2016).

La fuerza laboral inmigrante tenía menor nivel de estudios que la autóctona en 2014. Entre los inmigrantes, 30% tenían alguna o ninguna educación primaria. En cuanto a la población autóctona, esta proporción era de 5%. La proporción de inmigrantes que habían terminado la educación secundaria (17%) y la de individuos autóctonos del mismo nivel (36%) también diferían mucho. Sin embargo, la diferencia entre las proporciones de inmigrantes e individuos autóctonos provistos de educación superior era bastante pequeña. Mientras que 16% de los inmigrantes tenían alguna medida de educación superior, alrededor de 21% de los autóctonos tenían el mismo nivel de calificación.

Estos perfiles educativos varían según el lugar de nacimiento de los inmigrantes (Cuadro 3.1). Alrededor de 80% de la fuerza laboral no haitiana tiene educación superior, proporción parecida a la de la población haitiana

que tiene un nivel de educación primaria o inferior. Aun así, la escolaridad de la población inmigrante haitiana ha registrado una evolución positiva. Entre los inmigrantes haitianos encuestados en 1981, 81.5% no tenían ninguna escolaridad en absoluto y apenas 16.8% habían terminado la educación primaria (Cáceres, 2015).

Cuadro 3.1. **Los inmigrantes de Haití tienen menor nivel de estudios que los inmigrantes de fuera de la isla**

Distribución porcentual de los niveles de escolaridad entre los inmigrantes haitianos y no haitianos en la fuerza laboral, por sexo, 2014

	Inmigrantes haitianos			Inmigrantes de otros países		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Inferior a primaria	35.6%	33.3%	34.8%	0.0%	0.0%	0.0%
Primaria	45.4%	38.9%	43.3%	4.0%	0.0%	2.2%
Secundaria	14.9%	23.5%	17.7%	16.0%	15.7%	15.8%
Superior	4.0%	4.3%	4.1%	80.0%	84.3%	82.0%

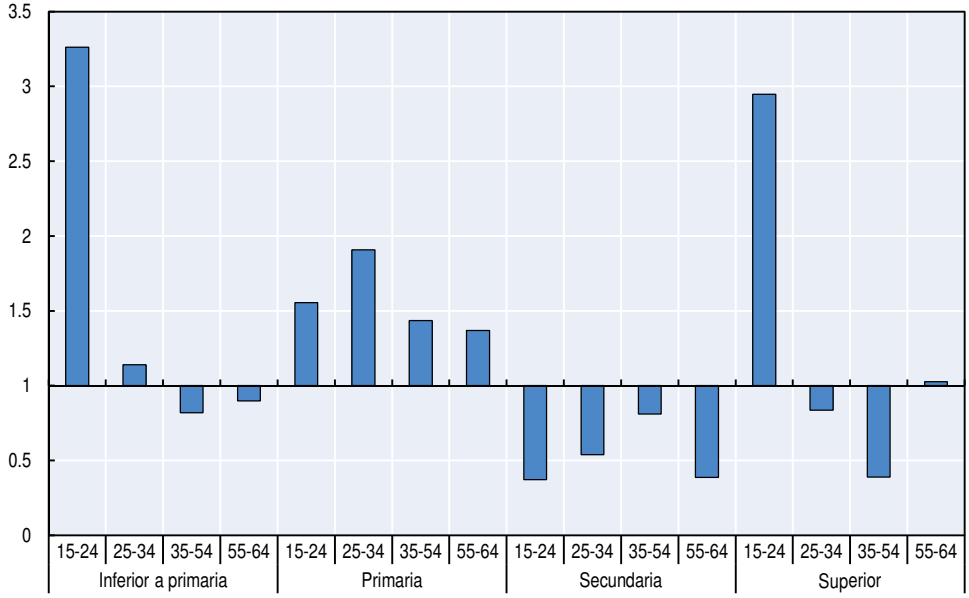
Nota: Circunscrito a la población de 15 años de edad en adelante incluida en la fuerza laboral.
Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Las proporciones de los jóvenes haitianos de máximo y mínimo nivel de estudios son mayores en la República Dominicana que en Haití

Dos factores explican el perfil de educación de los inmigrantes. Uno es la distribución del capital humano del país de origen y el otro quiénes emigran. Una comparación de la distribución del nivel de estudios de la población en edad de trabajar (entre los 15 y los 64 años) en la República Dominicana y Haití revela un panorama heterogéneo, en especial tratándose de quienes tienen de 15 a 24 años. La proporción de haitianos de este grupo de edad que tienen un nivel inferior a la educación primaria es más de tres veces mayor en la República Dominicana que en Haití. Asimismo, la proporción de quienes tienen educación superior es casi tres veces mayor (Gráfico 3.2). Las dos tendencias indican que los jóvenes de los dos extremos de la distribución del capital humano en Haití migran a la República Dominicana. En todos los grupos de edad, la proporción de quienes terminaron la educación primaria es mayor en la población que nació en Haití y reside en la República Dominicana que en Haití, y lo opuesto ocurre en el caso de la proporción de quienes terminaron la educación secundaria.

Gráfico 3.2. **La proporción de jóvenes haitianos de alto nivel educativo o sin estudios es tres veces mayor en la República Dominicana que en Haití**

Razón entre los haitianos en Haití y en la República Dominicana por grupos de edad, 2012



Nota: Si la razón es superior a 1, la proporción de haitianos de cada grupo que viven en la República Dominicana es mayor que la proporción de aquellos que viven en Haití; lo inverso ocurre si la razón es inferior a 1. Población de entre 15 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia con base en la ECVMAS (*Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après le Séisme*), (Instituto Haitiano de Estadística e Informática [IHSI, por sus siglas en francés], 2012) y la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* 2012 (ONE, 2013).

Sin embargo, en términos absolutos, el número de jóvenes haitianos sin estudios es considerablemente mayor que el de aquellos con educación superior. Esto se refleja en la mayor proporción de jóvenes haitianos analfabetos en la República Dominicana (23.5%) que en Haití (6.8%) (Gráfico 3.3) En todos los demás grupos de edad, el grado de alfabetismo de los haitianos es casi igual en ambos países.

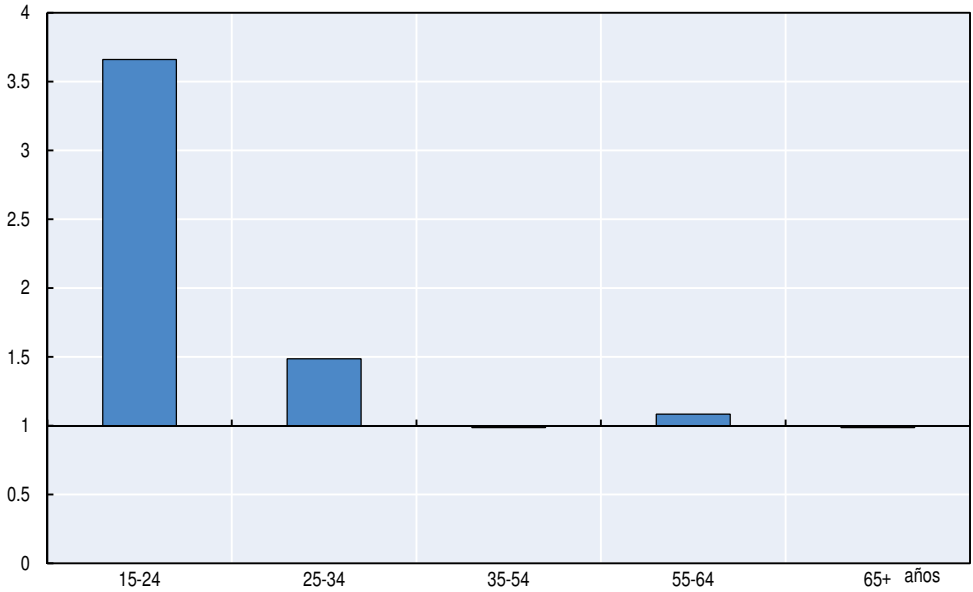
El índice de matriculación de los alumnos inmigrantes es menor que el de los autóctonos

El índice de matriculación bruta en el sistema educativo, es decir, el grado de participación en la educación expresado como la proporción de su correspondiente población en edad de asistir a la escuela, fue de 77.8% en la República Dominicana en 2012, cifra inferior al promedio de 84.2% de la región latinoamericana. Otra diferencia importante respecto al resto de la región es el mayor grado de matriculación en instituciones privadas, especialmente en

el caso de la educación preescolar (58% frente a 26%) y la primaria (24% frente a 20%) (UNESCO, sin fecha). Aunque 25% de los alumnos autóctonos asistían a una institución pública, las cifras son dispares en los alumnos nacidos en el exterior. Más de 85% de los alumnos haitianos estaban inscritos en instituciones públicas, mientras que la mayoría de los alumnos inmigrantes de otros países lo estaban en instituciones privadas (78%).

Gráfico 3.3. **La proporción de jóvenes haitianos analfabetos en la República Dominicana es superior que en Haití**

Ratio de analfabetismo entre los haitianos en Haití y los haitianos en la República Dominicana, por grupos de edad, 2012



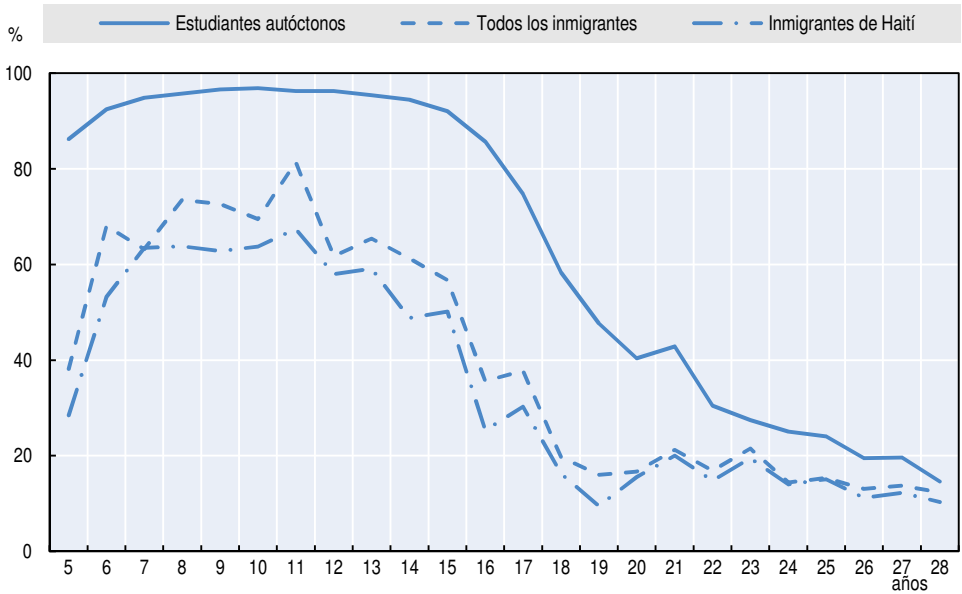
Nota: Si la razón es superior a 1, la proporción de haitianos en la República Dominicana es mayor que la de haitianos en Haití en cada grupo; lo inverso ocurre si la razón es inferior a 1. Población de 15 años en adelante.

Fuente: Elaboración propia con base en la ECVMAS (*Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après le Séisme*), (Instituto Haitiano de Estadística e Informática [IHSI, por sus siglas en francés], 2012) y la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* 2012 (ONE, 2013).

Aunque la asistencia de los inmigrantes es marcadamente inferior a la de los alumnos autóctonos, sigue aproximadamente la misma tendencia general (Gráfico 3.4). La asistencia de los alumnos autóctonos es grande hasta los 15 años de edad. En cambio, el grado de asistencia de los alumnos inmigrantes, tanto en la educación primaria como en la secundaria, es sistemáticamente inferior, y empieza a disminuir aún más a los 11 años de edad. No es sino hasta la edad en que los estudiantes normalmente empiezan a asistir a instituciones de educación superior cuando la brecha empieza a cerrarse.

Gráfico 3.4. **La inscripción a la escuela es menor entre los alumnos inmigrantes que entre los autóctonos, a todas las edades**

Asistencia a instituciones educativas por edad y lugar de nacimiento, 2012



Nota: "Todos los inmigrantes" incluye los procedentes de Haití.

Fuente: Elaboración propia con base en ENHOGAR (ONE, 2014) y la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* 2012 (ONE, 2013).

Características de la fuerza laboral de la población autóctona y la inmigrante

El mercado laboral dominicano ha cambiado considerablemente del año 2000 a la fecha. El desempleo ha disminuido lentamente, la participación de las mujeres en el trabajo ha aumentado, si bien sigue siendo escasa en general, y la población económicamente activa ha crecido un promedio de 2.4%. Sin embargo, persisten algunos problemas. En primer lugar, el crecimiento del empleo fue sobre todo en los sectores de poca calificación. Por lo tanto, pese al decreciente índice de desempleo, la calidad de los empleos es escasa. En segundo lugar, los salarios reales no han aumentado en las dos últimas décadas, principalmente debido al estancamiento de los salarios nominales y las continuas presiones inflacionarias. En tercer lugar, el tamaño y la importancia del sector informal permanecen mayormente invariables.

En este informe, la descripción de las características del mercado laboral de los trabajadores inmigrantes y autóctonos seguirá la estructura de los indicadores clave del mercado laboral (OIT, 2015). La OIT publica los indicadores clave a fin de dar información comparable sobre el mercado laboral en países de todo el mundo.

Los inmigrantes participan en el mercado laboral más que los individuos autóctonos

La participación en la fuerza laboral ha sido mayor en los inmigrantes que en los individuos autóctonos y no ha cambiado mayormente desde 2005 (Cuadro 3.2). La participación es mayor en los hombres que en las mujeres de ambas poblaciones, pero la brecha de los sexos es mayor en los individuos nacidos en el exterior. Aunque las tendencias de participación en la fuerza laboral de los inmigrantes y la población autóctona se parecen, sus factores y condiciones difieren considerablemente. Por ejemplo, las remesas del exterior son una de las razones que se citan para explicar la escasa participación de los dominicanos en el mercado laboral (Abdullaev et al., 2013; Acosta, Fajnzylber y Humberto López, 2008). Sin duda no ocurre lo mismo en el caso de los inmigrantes haitianos. También cabe señalar que los trabajadores migrantes se concentran principalmente en la agricultura y la construcción, de ahí que sus pautas de participación estén atadas al destino de estos sectores.

Cuadro 3.2. **La participación en la fuerza laboral de los inmigrantes es mayor que la de los individuos autóctonos**

Participación en la fuerza laboral e índice de desempleo por lugar de nacimiento, 2005-2014

		2005-2009		2010-2014	
		Autóctonos	Inmigrantes	Autóctonos	Inmigrantes
Índice de participación en la fuerza laboral (%)	Total	63.4	74.8	63.8	74.6
	Hombres	78.3	87.8	77.5	89.2
	Mujeres	49.0	52.6	49.4	53.5
	15-24 años de edad	50.6	66.4	49.6	60.3
	25 años en adelante	68.3	78.0	69.3	79.9
Índice de desempleo (%)	Total	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
	15-24 años de edad	30.5	17.4	30.8	18.6
	25 años en adelante	11.8	07.9	10.8	7.4

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Los inmigrantes tienen menores índices de desempleo que los individuos autóctonos…

La población inmigrante enfrenta un índice de desempleo de 10%, solo dos tercios que el promedio de la población autóctona en 2010-2014 (Cuadro 3.2). El índice es más bajo en el caso de los inmigrantes de todos los niveles de estudios, sin importar la edad. Las diferencias entre estas dos poblaciones están determinadas por los menores grados de desempleo en los hombres inmigrantes. El índice de desempleo de los inmigrantes hombres es casi de la mitad que el de loshombres autóctonos. En cambio, no hay diferencia entre el

desempleo de personas autóctonas e inmigrantes tratándose de las mujeres. Por otra parte, el índice de desempleo de los inmigrantes nacidos en Haití es mayor que el de los procedentes de otros países, de 10% y 8.8% respectivamente. El desempleo de las mujeres, que alcanza el 26.6% en comparación con el 8.2% de los hombres haitianos, determina en gran medida el mayor promedio del índice de desempleo de los inmigrantes haitianos.

… y la brecha del desempleo es mayor en los jóvenes

Casi uno de cada tres trabajadores autóctonos de entre 15 y 24 años está desempleado, a diferencia de menos de uno de cada cinco inmigrantes de la misma edad (Cuadro 3.3). Más aún, en la población autóctona la mitad de los hombres empleados son jóvenes. Aunque el desempleo de las jóvenes trabajadoras es casi dos veces mayor que el de los jóvenes, no hay diferencia considerable entre las jóvenes trabajadoras autóctonas y las inmigrantes.

Cuadro 3.3. **Los jóvenes inmigrantes se enfrentan menos con el desempleo que los jóvenes autóctonos**

Distintas medidas de desempleo juvenil por sexo, 2000-2014

		2000-2014	
		Autóctonos	Inmigrantes
Desempleo juvenil como proporción del desempleo total	Total	0.44	0.41
	Hombres	0.50	0.37
	Mujeres	0.39	0.43
Razón desempleo juvenil-desempleo adulto	Total	2.84	2.50
	Hombres	3.57	2.19
	Mujeres	2.51	2.54
Desempleo juvenil como proporción de la fuerza laboral juvenil	Total	0.31	0.19
	Hombres	0.23	0.08
	Mujeres	0.44	0.42

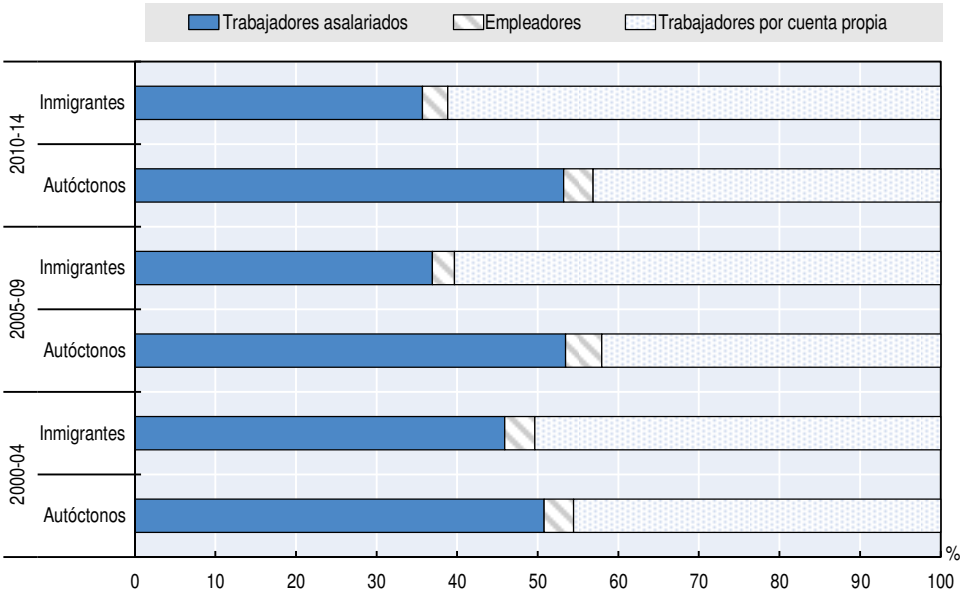
Nota: Trabajadores de entre 15 y 24 años de edad.
Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Los inmigrantes son principalmente trabajadores por cuenta propia

Los trabajadores autóctonos tienen mucha menor probabilidad de trabajar por cuenta propia que los trabajadores inmigrantes. Entre 2010 y 2014, 61% de los trabajadores inmigrantes ejercían el autoempleo (Gráfico 3.5), en comparación con 43% de los trabajadores autóctonos. Dado que los trabajadores inmigrantes y los autóctonos no difieren gran cosa en la tendencia a ser empleadores, con proporciones de 3% y 4% de 2000 a 2014, la diferencia está constituida por los empleados. Esta distribución relativa de empleadores, trabajadores por cuenta propia y empleados autóctonos e inmigrantes no ha cambiado mayormente desde el año 2000.

Gráfico 3.5. **Dos tercios de los trabajadores inmigrantes ejercen el autoempleo**

Situación en el empleo por lugar de nacimiento, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

En promedio, solo 4% de la población de inmigrantes en edad de trabajar son empleadores. Sin embargo, hay una diferencia entre los trabajadores inmigrantes que nacieron en Haití y los nacidos en otros países. Aunque solo 2.5% de los trabajadores haitianos eran empleadores, 7.5% de otros trabajadores inmigrantes lo eran. No obstante, dado que la inmensa mayoría de los inmigrantes proceden de Haití, los empleadores haitianos representan 55% del total de empleadores inmigrantes de la República Dominicana.

Los inmigrantes están sobrerrepresentados en la agricultura y trabajan principalmente en las ocupaciones básicas

A partir de principios del presente siglo la economía dominicana sufrió una reducción considerable de la importancia del empleo en la industria de manufacturas. La proporción del total de la fuerza laboral empleada en el sector disminuyó de 17% en 2000 a alrededor de 10% en 2015. En el mismo periodo, la proporción que trabajaba en la agricultura se redujo ligeramente, de 15% a 14%. El sector de los servicios, que creció de 67% a 76%, absorbió a la mayoría de estos trabajadores. Este cambio fue más acentuado entre las trabajadoras, en particular en el caso de las ocupaciones poco calificadas. Los subsectores que emplearon a los trabajadores fueron principalmente el de hoteles y restaurantes, transportes y comunicaciones, y el de otros servicios.

Las características de este cambio difieren entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos, particularmente en lo que se refiere a su distribución sectorial (Cuadro 3.4). La diferencia más prominente es la de la agricultura, sector que ocupa a 37% de los trabajadores inmigrantes, en comparación con 13% de los trabajadores autóctonos. Los inmigrantes también trabajan con más frecuencia en la construcción (16.2% frente a 5.8%) y menos a menudo en las manufacturas (4% frente a 11%), transportes y comunicaciones (4% frente a 8%) y actividades relacionadas con servicios comunitarios, sociales y personales (4% frente a 8%).

Cuadro 3.4. **La agricultura es el principal sector de actividad de los inmigrantes**

Empleo por sector agregado y lugar de nacimiento (%), 2010-2014

	2010-2014	
	Autóctonos	Inmigrantes
Agricultura, caza y silvicultura	13.0	36.9
Comercio al por mayor y al menudeo	21.4	19.2
Construcción	5.8	16.2
Hoteles y restaurantes	6.1	5.4
Hogares con empleados domésticos	5.6	5.2
Manufacturas	10.4	3.7
Transportes, almacenaje y comunicaciones	7.8	3.6
Otras actividades relacionadas con servicios comunitarios, sociales y personales	8.2	3.6
Actividades inmobiliarias, de alquiler y de negocios	3.5	1.7
Educación	5.2	1.6
Salud y trabajo social	3.6	0.8
Organizaciones y cuerpos extraterritoriales	0.0	0.6
Minería y cantería	0.3	0.5
Intermediación financiera	2.6	0.5
Administración pública y defensa	5.0	0.3
Abasto de electricidad, gas y agua	1.0	0.1
Pesca	0.3	0.0
Total	100	100

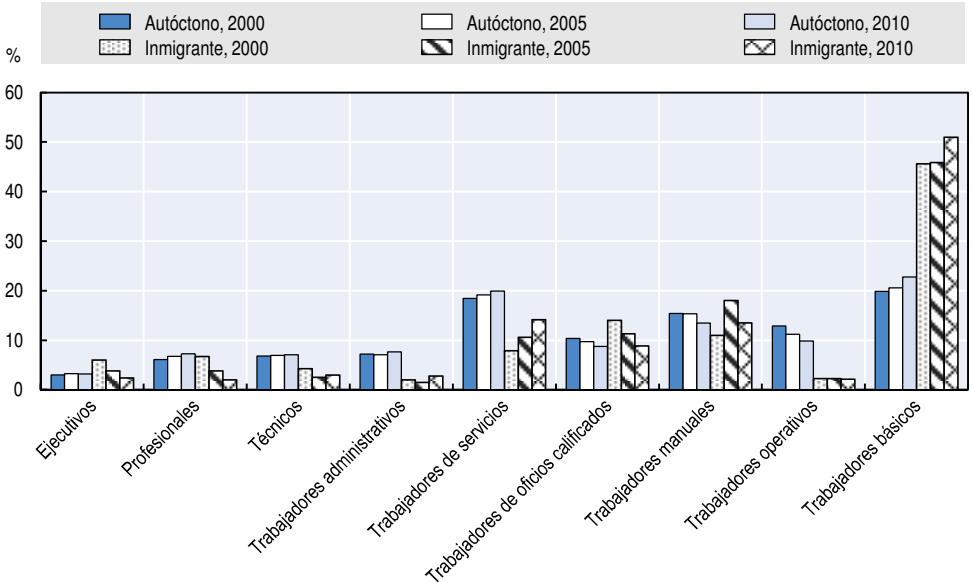
Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Conforme a la transición de las actividades de manufactura a las de servicios, la reasignación de oficiales, artesanos y operarios calificados a las ocupaciones de servicios y básicas varía entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos (Gráfico 3.6). Más de la mitad de los inmigrantes se dedican a ocupaciones básicas, y aunque este también es el mayor grupo ocupacional de los trabajadores autóctonos, la diferencia es considerable, pues asciende apenas a 22%. Los servicios son el segundo grupo ocupacional en importancia tanto entre los trabajadores inmigrantes como entre los autóctonos, pero el crecimiento ha sido más rápido entre los primeros: pasó de 8% a 14% entre 2000 y 2010. Por otra parte, los inmigrantes están subrepresentados en las ocupaciones no manuales, y su participación ha disminuido con el tiempo, especialmente en

las ocupaciones ejecutivas, profesionales y técnicas. La mayor diferencia está en las ocupaciones operativas, que representan a solo 2% de los inmigrantes y a 10% de los trabajadores autóctonos.

Gráfico 3.6. **Los trabajadores inmigrantes y autóctonos se dedican principalmente a los servicios y las ocupaciones básicas**

Ocupaciones por grupo principal y lugar de nacimiento, 2000-1010



Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Los inmigrantes y la población autóctona están sometidos en una medida comparable a la incompatibilidad de competencias

La incompatibilidad de competencias se calcula asignando un nivel requerido de educación a cada categoría ocupacional. Se considera que una persona está sobrecalificada si tiene un nivel educativo más alto que el requerido para su categoría ocupacional.

En 2014 las proporciones medias de trabajadores inmigrantes y autóctonos que estaban sobrecalificados para las actividades que desempeñaban fueron casi idénticas. Esto es así pese al hecho de que en algunas ocupaciones los inmigrantes estaban sobrecalificados con mayor frecuencia y en otras ocurría lo inverso. En particular, una mayor proporción de inmigrantes que son trabajadores de apoyo de oficina, trabajadores de servicios y ventas, y operarios de fábricas y maquinaria estaban sobrecalificados en 2014. En cambio, es mayor la proporción de trabajadores autóctonos sobrecalificados en ocupaciones básicas (Cuadro 3.5).

La sobrecalificación presenta dos problemas principales. Primero, cuando los trabajadores relativamente muy calificados aceptan empleos en ocupaciones de salarios más bajos, los otros trabajadores de las mismas ocupaciones quedan en desventaja. El segundo problema de la sobrecalificación son las ganancias de productividad desaprovechadas. Es posible que estas ganancias sean grandes, pero no pueden cuantificarse.

Los índices de sobrecalificación aumentaron tanto entre los trabajadores inmigrantes como entre los autóctonos, pero el incremento fue más marcado entre los nacidos en el exterior porque sus índices de sobrecalificación solían ser más bajos. El alza de los niveles educativos entre ambos grupos de población sin que haya un aumento paralelo del número de empleos disponibles en ocupaciones que exigen niveles educativos más altos puede explicar ese incremento. Un efecto positivo de la expansión educativa es que los índices de subcalificación han caído. Aunque más de la mitad de los individuos inmigrantes empleados y cerca de la mitad de los autóctonos estaban subcalificados para sus empleos a principios de la primera década del siglo, en años más recientes las proporciones han disminuido a alrededor de 45% entre los inmigrantes y 35% entre los individuos autóctonos.

Cuadro 3.5. **Las proporciones de inmigrantes y de autóctonos sobrecalificados son casi identicas**

Trabajadores sobrecalificados como porcentaje de los empleados, 2000-2014

	2000		2014	
	Autóctonos	Inmigrantes	Autóctonos	Inmigrantes
Trabajadores de apoyo de oficina	35.6	55.1	42.6	77.3
Trabajadores de servicios y ventas	9.5	23.8	13.7	26.9
Trabajadores calificados en agricultura, silvicultura y pesca	1.5	0.0	2.2	0.7
Artesanos y trabajadores de oficios afines	5.7	0.0	9	7.9
Operarios y armadores de fábricas y maquinaria	4.9	0.0	5.6	26.5
Trabajadores básicos	19.0	6.9	36.9	13.3
Total	9. 9	5.5	16.6	16.2

Nota: La incompatibilidad de competencias se calcula asignando a cada grupo ocupacional un nivel educativo requerido. Se considera que un individuo está sobrecalificado si tiene un nivel educativo superior al que su ocupación exige.

Fuente: Elaboración propia con base en datos facilitados por el BCRD (2016).

El empleo a tiempo parcial es común entre las trabajadoras migrantes

La proporción total de trabajadores que tienen empleo a tiempo parcial es ligeramente mayor en los trabajadores autóctonos que en los migrantes (Cuadro 3.6). Si se examina separadamente a los trabajadores y las trabajadoras, solo los hombres autóctonos parecen tener más probabilidad de desempeñar empleos a tiempo parcial, mientras que las trabajadoras autóctonas tienen menos probabilidad de desempeñar empleos a tiempo parcial que las inmigrantes.

Cuadro 3.6. **El empleo a tiempo parcial es más común entre los trabajadores autóctonos**

Empleo a tiempo parcial y subempleo relacionado con el horario, por sexo y lugar de nacimiento, 2000-2014

		2000-2014	
		Autóctonos	Inmigrantes
Empleo a tiempo parcial (como porcentaje de los empleados)	Total	27.4%	22.5%
	Hombres	23.0%	16.0%
	Mujeres	34.8%	41.7%
Subempleo relacionado con el horario (como porcentaje de los empleados)	Total	13.8%	13.3%
	Hombres	12.1%	10.7%
	Mujeres	16.6%	21.1%

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Alrededor de 14% de los trabajadores empleados quisieran trabajar más. Este subempleo relacionado con el horario es cuantitativamente igual entre los trabajadores hombres autóctonos e inmigrantes. Sin embargo, es ligeramente distinto entre las trabajadoras autóctonas y las inmigrantes, de 17% y 21% respectivamente. Las trabajadoras inmigrantes tienen más probabilidad de estar subempleadas que las autóctonas y que los hombres en general.

Los inmigrantes tienen mayor probabilidad de estar empleados de manera informal

El tamaño del sector informal es muy difícil de calcular. Schneider (2005) calcula que en la República Dominicana es de alrededor de un tercio del producto interno bruto. El informe definió a los trabajadores ocupados en el empleo informal como aquellos dedicados a actividades no agrícolas que (1) carecen de contrato y (2) carecen de afiliación a la seguridad social. Con base en esta definición, que no tiene en cuenta el tamaño de la empresa ni si es formal o informal, alrededor del 60% del empleo es informal, y este porcentaje se mantiene estable desde el año 2000. Se calcula que esta proporción es ligeramente mayor en las mujeres que en los hombres, y considerablemente mayor en las zonas urbanas.

La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Hussmanns, 2003) define así el empleo informal:

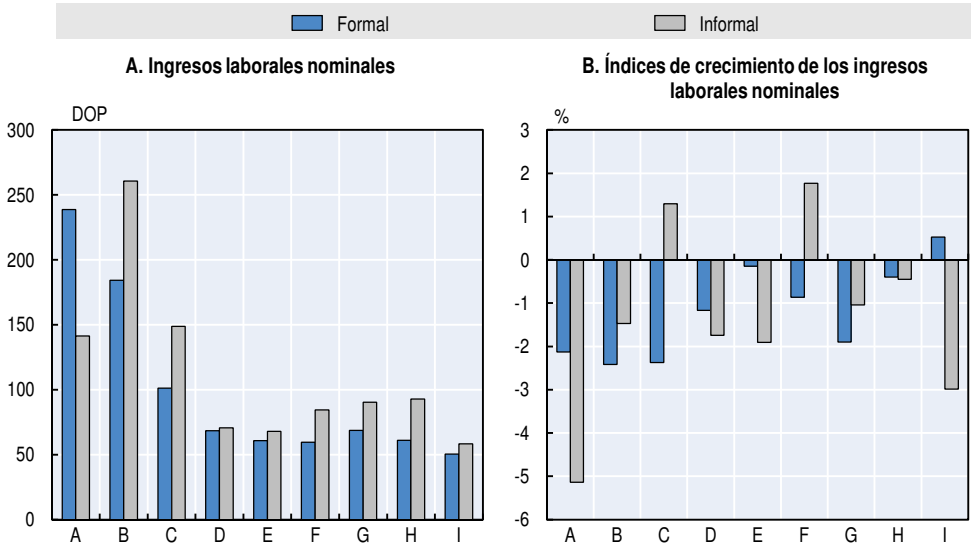
1. trabajadores en empresas de menos de cinco trabajadores;
2. trabajadores agrícolas y pesqueros calificados, artesanos y trabajadores de oficios afines, operarios y armadores de fábricas y maquinaria, y trabajadores básicos que son trabajadores y empleadores por cuenta propia;
3. trabajadores familiares no remunerados y trabajadores domésticos.

Conforme a esta definición, el empleo en el sector informal no parece ser un último recurso. De hecho, el ingreso laboral es, en promedio, más alto que en

el empleo formal (Gráfico 3.7, Panel A). La diferencia de ingreso observada podría indicar que algunas de las situaciones predominantes del trabajo informal son decisiones voluntarias, y que el sector informal, aunque por definición está menos regulado, es una alternativa atractiva (Perry et al., 2007). Sin embargo, estas diferencias del ingreso bruto no tienen en cuenta los beneficios del empleo formal distintos del ingreso. Por otra parte, la diferencia de ingresos también podría indicar que los trabajadores del sector informal son más productivos si el ingreso representa la productividad marginal del trabajo.

Los ingresos laborales han disminuido tanto en el sector informal como en el formal. Esto ocurre así especialmente en el caso de los trabajadores informales en ocupaciones básicas, legisladores, altos funcionarios y ejecutivos (Gráfico 3.7, Panel B).

Gráfico 3.7. **Los ingresos laborales en el sector informal son más altos que en el formal**



Nota: Se define como informales a (1) los trabajadores en empresas de menos de cinco trabajadores, (2) trabajadores agrícolas y pesqueros calificados, artesanos y trabajadores de oficios afines, operarios y armadores de fábricas y maquinaria, y trabajadores básicos que son trabajadores y empleadores por cuenta propia, (3) trabajadores familiares no remunerados y servicios domésticos. Los ingresos laborales que figuran en el gráfico son ingresos horarios.
En la gráfica A: Legisladores, altos funcionarios y ejecutivos, B: Profesionales, C: Técnicos y profesionales asociados, D: Empleados de oficina, E: Servicios y ventas, F: Trabajadores agrícolas y pesqueros calificados, G: Trabajadores manuales, H: Operarios y armadores de fábricas y maquinaria, I: Trabajadores básicos.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Mientras el empleo informal sigue representando el principal reto de los mercados de trabajo dominicanos en general, la proporción de trabajadores que tienen un empleo informal es mayor en el caso de los inmigrantes que en el de los individuos autóctonos, de 73% y 59% respectivamente (Cuadro 3.7). Los inmigrantes en situación irregular puede que estén más dispuestos a aceptar

un empleo informal. Esto es así en todos los años estudiados y tanto en las mujeres como en los hombres. Sin embargo, entre los trabajadores inmigrantes, la proporción de mujeres que están en el sector informal es mayor que la de hombres. Lo inverso ocurre entre los trabajadores autóctonos.

Cuadro 3.7. **Los inmigrantes tienen más probabilidad de ser trabajadores informales**

Empleo en el sector informal por lugar de nacimiento, 2000-2014

		Autóctonos	Inmigrantes
2000-2005	Formal	41%	41%
	Informal	59%	59%
2009-2010	Formal	40%	29%
	Informal	60%	71%
2010-2014	Formal	41%	27%
	Informal	59%	73%

Nota: Se define como informales a (1) los trabajadores en empresas de menos de cinco trabajadores, (2) trabajadores agrícolas y pesqueros calificados, artesanos y trabajadores de oficios afines, operarios y armadores de fábricas y maquinaria, y trabajadores básicos que son trabajadores y empleadores por cuenta propia, (3) trabajadores familiares no remunerados y servicios domésticos.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

La brecha del ingreso laboral real se ha reducido

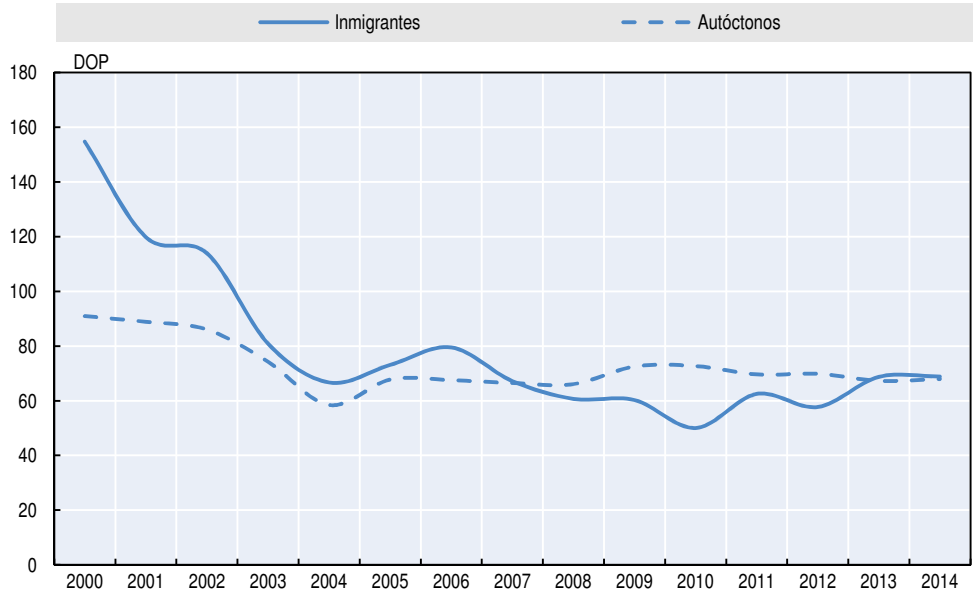
El ingreso laboral real ha caído durante las dos últimas décadas. La crisis bancaria dominicana de 2003 exacerbó esta tendencia, pero la crisis mundial de 2007 casi no la afectó. Las tendencias entre los trabajadores poco calificados y los altamente calificados se parecen bastante: ambos grupos perciben una reducción más bien uniforme. Por otra parte, el crecimiento de la productividad se aceleró de manera constante entre 2000 y 2014, lo que produjo una brecha considerable entre el crecimiento del ingreso laboral real y el crecimiento de la productividad. Esta brecha y la productividad entre un sector y otro se tratan más en el Capítulo 5.

Los trabajadores inmigrantes se han visto más afectados por la reducción del crecimiento del ingreso laboral real que los trabajadores autóctonos. De 2000 a 2010, el ingreso laboral real de los trabajadores inmigrantes disminuyó a un ritmo más rápido que el de los trabajadores autóctonos. Esta caída ha reducido la brecha entre los trabajadores autóctonos y los inmigrantes, y llegó a ser estadísticamente indistinguible a partir de 2004 (Gráfico 3.8). Desde 2010 el ingreso laboral de los trabajadores autóctonos se ha estabilizado, mientras que el de los inmigrantes ha repuntado ligeramente. En 2014, el último año del que hay datos, el ingreso laboral por hora de los trabajadores tanto autóctonos como inmigrantes ascendía a 68 y 69 pesos dominicanos (DOP) respectivamente. Sin embargo, hay diferencias cuando se tienen en cuenta solo individuos de ciertas características demográficas y educativas. Por ejemplo, los trabajadores nacidos

en Haití tenían menores ingresos laborales por hora, de 40 DOP en promedio, en 2014, y esta diferencia era estadísticamente significativa. Entre quienes tenían un grado universitario, el ingreso por hora de los inmigrantes era mayor que el de los trabajadores autóctonos, de 209 DOP en promedio. El Capítulo 4 explora estas brechas con mayor detalle.

Gráfico 3.8. **En años recientes, los ingresos laborales de los trabajadores autóctonos y de los inmigrantes se han vuelto estadísticamente indistinguibles**

Salario laboral real por hora en pesos dominicanos, por lugar de nacimiento, 2000-2014



Nota: Fuerza laboral de 15 años de edad en adelante

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

En promedio, los inmigrantes trabajan jornadas más largas que los trabajadores autóctonos (Gráfico 3.9). En el periodo comprendido entre 2010 y 2014, los trabajadores autóctonos trabajaban 40 horas a la semana y los inmigrantes 43. Esta diferencia solo es significativa entre los trabajadores hombres y ha disminuido con el tiempo.

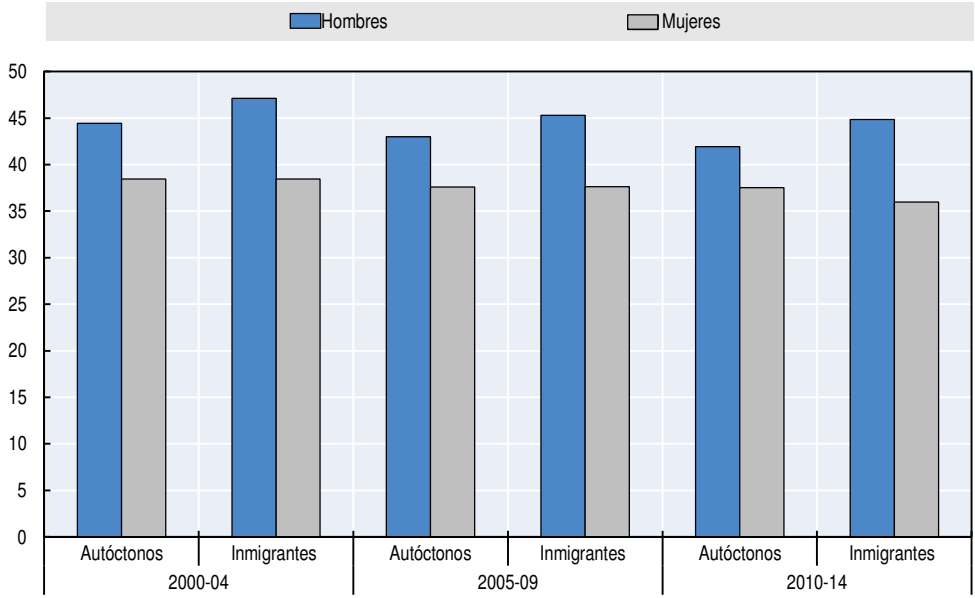
La rentabilidad de la educación para quienes tienen nivel secundario o mayor es más baja en el caso de los trabajadores autóctonos que en el de los inmigrantes

No cabe duda que la educación es uno de los factores clave que determinan las ganancias de una persona. A fin de evaluar la rentabilidad de la educación, a saber, el aumento de ingresos por nivel de educación complementario, esta sección analiza los distintos niveles de escolaridad y la posible diferencia de

ingreso laboral entre los adultos inmigrantes y los autóctonos. En la comparación se incluyeron el sexo, la edad y si el individuo vivía o no en una zona rural.

Gráfico 3.9. **Los inmigrantes trabajan jornadas más largas que los trabajadores autóctonos**

Horas de trabajo a la semana, en promedio, por lugar de nacimiento, 2000-2014



Nota: El análisis excluye a los individuos que trabajaron cero horas.
Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

La educación (medida como la matriculación y terminación de los niveles primario, secundario y superior) ha aumentado masivamente entre los trabajadores durante las tres últimas décadas, y sin embargo el crecimiento apenas se ha acelerado en un pequeño número de industrias (Abdullaev y Estevão, 2013). Esto indicaría que la educación no es la limitación principal en varias industrias.

La rentabilidad de la educación no ha aumentado desde el año 2000 entre la población autóctona (Cuadro 3.8). En lo que respecta a los inmigrantes, el aumento de ingresos por un año adicional de escolaridad disminuyó ligeramente durante el período entre 2000 y 2014. En 2010-2014, por cada año adicional de escolaridad, tanto los individuos inmigrantes como los autóctonos ganaron una media de ingresos laborales por hora superior de 6%. Entre la población autóctona, los individuos que habían terminado la escuela primaria, secundaria y superior, ganaban 20%, 60% y 150% respectivamente más que aquellos que no habían terminado la escuela primaria. Entre los inmigrantes, la prima por

educación es incluso mayor, especialmente para aquellos que completaron la educación secundaria. Los inmigrantes que han completado la escuela secundaria, ganan 100% más que los inmigrantes que poseen un nivel de educación inferior al de la escuela primaria.

Cuadro 3.8. **La rentabilidad de la educación no ha aumentado con el tiempo, pero es mayor para los inmigrantes que tienen educación secundaria**

Rentabilidad de la escolaridad por nivel educativo y lugar de nacimiento, 2000-2014

Año	Un año adicional de escolaridad		Primaria terminada		Secundaria terminada		Superior terminada	
	Autócto-nos	Inmigran-tes	Autócto-nos	Inmigrantes	Autócto-nos	Inmigran-tes	Autócto-nos	Inmigran-tes
2000-2004	0.06	0.08	0.21	0.34	0.66	1.43	1.48	2.04
2005-2009	0.06	0.07	0.21	0.25	0.61	1.15	1.51	1.83
2010-2014	0.06	0.06	0.21	0.19	0.59	1.01	1.52	1.74

Nota: La rentabilidad se calculó por medio de regresiones lineales ordinarias por año individual en las que el logaritmo natural del ingreso laboral se aplicó teniendo en cuenta el sexo, la edad, la edad al cuadrado y si la persona vivía o no en una zona rural. La rentabilidad se calculó separadamente para los individuos inmigrantes y los autóctonos. Los resultados muestran un promedio sin ponderar de la rentabilidad de la educación por cada periodo de cinco años.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

La proporción de inmigrantes que ganan menos del salario mínimo es mayor que la de trabajadores autóctonos

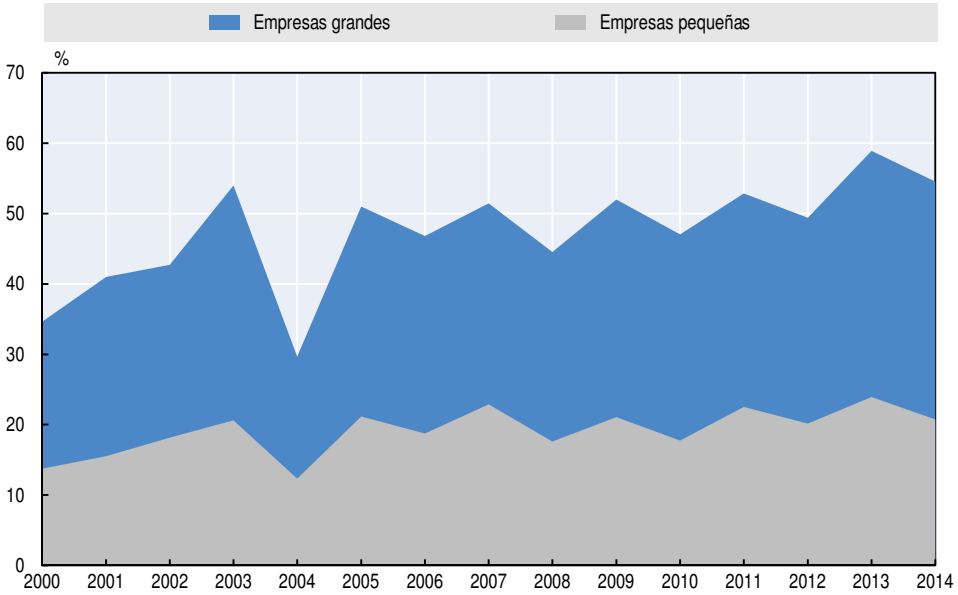
La República Dominicana tiene varios salarios mínimos que se aplican a distintos sectores y actividades, dependiendo del tipo de maquinaria que los trabajadores operan y las tareas requeridas. Ha habido varios cambios del salario mínimo legal del año 2000 a la fecha; el último entró en vigor en junio de 2013 y aumentó el salario mínimo en 14%. El salario mínimo mensual resultante oscila entre 6 880 DOP y 11 292 DOP para los trabajadores de las empresas privadas en la industria y los servicios.[1] La compleja estructura de los salarios mínimos pone en duda la observancia de la normativa vigente.

Un número considerable de trabajadores ganan menos del salario mínimo. En 2014 alrededor de 22.6% del total no ganaban el mínimo de las empresas pequeñas (Gráfico 3.10). Más de la mitad (52.4%) no ganaban el mínimo de las empresas grandes. En el caso de los inmigrantes, estas proporciones fueron de 38.8% del mínimo de las empresas pequeñas y 64.7% del de las empresas grandes.

Los salarios mínimos reales no han crecido en los últimos 15 años. Como consecuencia de los salarios reales decrecientes, el número de individuos inmigrantes y autóctonos que ganan menos del salario mínimo de las empresas pequeñas ha aumentado con el tiempo. Esa proporción de trabajadores autóctonos creció de 13.7% en 2000 a 22.1% en 2014, mientras que la proporción de trabajadores inmigrantes aumentó solo ligeramente, de 38.4% a 38.8%.

Gráfico 3.10. **Muchos trabajadores ganan menos del salario mínimo**

Proporción de trabajadores que ganan menos de los salarios mínimos oficiales, 2000-2014



Nota: Este gráfico muestra solo el "salario mínimo nacional para los trabajadores del sector privado no sectorizado" (Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, 2013). Las "empresas grandes" son aquellas cuyo capital supera los 4 millones de DOP. Las "empresas pequeñas" son aquellas cuyo capital no llega a los 2 millones de DOP.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

En el contexto latinoamericano, el salario mínimo dominicano es uno de los más bajos (OIT, 2011). En 2011 solo Haití tuvo un menor salario mínimo (209 dólares estadounidenses [USD]) que la República Dominicana (USD 221) en paridad de poder de compra (PPC). Estos salarios son mucho más bajos que en Argentina (USD 896 en PPC) y Costa Rica (USD 489 en PPC).

Conclusiones

Las características del capital humano y del mercado laboral difieren considerablemente entre la población inmigrante y la autóctona. Los inmigrantes tienen un mayor índice de participación en la fuerza laboral y menores índices de desempleo a todos los niveles de educación. Aunque los inmigrantes muestran mayor dispersión de los ingresos laborales que los trabajadores autóctonos, los niveles de ingresos laborales de los dos grupos, en promedio, no difieren considerablemente en años recientes. Estos índices y niveles varían según los países de origen de los inmigrantes.

En promedio, la actual población inmigrante tiene menores niveles de educación que la población autóctona. Esto es así sobre todo en el caso de los inmigrantes del vecino Haití. En parte por esta razón, la mitad de los inmigrantes se

dedican a ocupaciones básicas y se concentran en la agricultura y la construcción. Sus pautas de participación están, por tanto, atadas al destino de estos sectores.

En suma, las tendencias de empleo de los trabajadores inmigrantes indican que ellos responden bien a las oportunidades del mercado laboral, pero la calidad de sus empleos sigue siendo un problema. Más aún, aunque el índice de desempleo de los inmigrantes es menor, una proporción mayor de la población inmigrante que de la nativa trabaja en el sector informal, y el número sigue aumentando. Asimismo, los inmigrantes trabajan jornadas más largas, y solo la mitad de quienes trabajan tienen contratos por periodo determinado.

Nota

1. Resolución Nº 2/2013, Ministerio de Trabajo de la República Dominicana.

Bibliografía

Abdullaev, U., y M. Estevão (2013), *Growth and Employment in the Dominican Republic: Options for a Job-Rich Growth*, Documento de trabajo del FMI núm. 13/40, Fondo Monetario Internacional.

Acosta, P., P. Fajnzylber y J. Humberto López (2008), "Remittances and household behavior: Evidence for Latin America", en *Remittances and Development, Lessons from Latin America*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Washington, D.C., DOI: 10.1596/978-0-8213-6870-1.

Basso, G., y G. Peri (2015), "The association between immigration and labor market outcomes in the United States", *IZA Discussion Papers 9436*, Instituto para el Estudio del Trabajo.

BCRD/OIT (2016), *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* 2000-2014, Banco Central de la República Dominicana y Organización Internacional del Trabajo.

Cáceres, F. (2015), "Los inmigrantes en la República Dominicana ¿Quiénes son?", *Revista Actualidad Estadística*, núm. 8, Escuela de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Autónoma de Santo Domingo, Santo Domingo.

De Michelis, A., M. Estevão y B. A. Wilson (2013), *Productivity or Employment: Is It a Choice?*, Documento de trabajo del FMI núm. 13/97, Fondo Monetario Internacional.

Hussmanns, R. (2003), *Statistical Definition of Informal Employment: Guidelines Endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (2003)*, Oficina de Estadística, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

IHSI (2012), *Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après le Séisme* (ECVMAS), Instituto Haitiano de Estadística e Informática.

Ministerio de Trabajo de la República Dominicana (2013), Resolución Nº 2/2013 "Sobre salario mínimo nacional para los trabajadores del sector privado no sectorizado" *http://www.ministeriodetrabajo.gob.do/index.php/sobre-nosotros/marco-legal/resoluciones-salario-mimino.*

OCDE/CEPAL/CAF (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en*.

OIT (2015), *Key Indicators of the Labour Market* (KILM), 9ª ed., Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2011), *Labour Overview 2011: Latin America and the Caribbean*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

ONE (2014), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples* (ENHOGAR) 2012, Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana, Santo Domingo.

ONE (2013), *Encuesta Nacional de Inmigrantes* 2012, Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana, Santo Domingo.

ONE (2012), IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana, Santo Domingo.

Perry, G. E., *et al*. (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Ratha, D., S. Mohapatra y E. Scheja (2011), *Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues*, Política del Banco Mundial, *Research Working Paper Series*, febrero de 2011.

Schneider, F. (2005), "Shadow economies around the world: What do we really know?", *European Journal of Political Economy*, núm. 21, pp. 598-642.

UNESCO (sin fecha), *UIS.Stat Database*, Instituto de Estadística de la UNESCO, *http://data.uis.unesco.org/Index.aspx*.

Capítulo 4

Cómo afectan los inmigrantes a los mercados laborales en la República Dominicana

La primera parte de este capítulo trata sobre las diferencias de ingreso entre las poblaciones inmigrante y autóctona de la República Dominicana. La segunda parte describe la metodología y los datos empleados para el análisis, a lo que siguen los resultados de los cálculos y las conclusiones.

Una preocupación que suele expresarse sobre la inmigración es que la población de trabajadores autóctonos sufre por la competencia con los inmigrantes (Zimmermann, Bauer y Lofstrom, 2000). Si los inmigrantes pueden reemplazar perfectamente a los trabajadores autóctonos, esto podría tener un efecto negativo en los salarios y las oportunidades de empleo de la población autóctona. El presente capítulo investiga esta relación usando la metodología de celdas de competencias. Este análisis permite explorar si la presencia de inmigrantes dotados de competencias y experiencia de trabajo comparables a los de los trabajadores autóctonos impacta el desempeño de estos últimos en el mercado laboral.

El capítulo está dividido en dos secciones. La primera describe la diferencia de ingreso laboral entre la población autóctona y la inmigrante. La segunda parte trata el efecto de la inmigración en ciertos resultados de los trabajadores autóctonos en el mercado laboral, en particular el ingreso laboral, la razón empleo-población, el índice de desempleo, el subempleo, el empleo a tiempo parcial y el empleo vulnerable.

La diferencia de ingreso laboral entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos

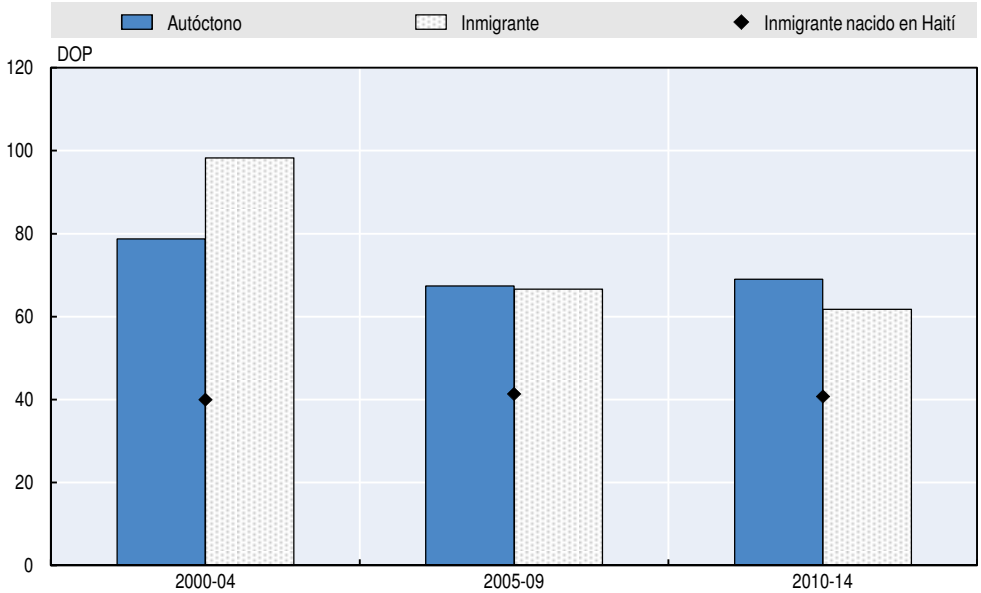
Como se vio en el Capítulo 3, los inmigrantes en la República Dominicana tienen un mayor índice de participación y una menor tasa de desempleo que la población autóctona. Asimismo, tienden más a trabajar en ocupaciones elementales y en el sector informal,[1] así como a ser trabajadores por cuenta propia. Todas las diversas características del mercado laboral se reflejan en el promedio de los ingresos laborales. La diferencia sin ajustar del ingreso laboral entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos se muestra en el Gráfico 4.1. A principios de la primera década del siglo XXI, los trabajadores inmigrantes tenían ingresos laborales más altos en promedio que los trabajadores autóctonos. Esta tendencia se invirtió al cabo de una década (Gráfico 4.1). En todo el periodo los trabajadores inmigrantes tienen un espectro más amplio de ingresos laborales que los trabajadores autóctonos.

Los inmigrantes de Haití tienen un ingreso laboral más bajo que los trabajadores autóctonos y los inmigrantes de otros países (Gráfico 4.1). Es probable que esta diferencia sea mayor en el caso de los inmigrantes irregulares (Aristy-Escuder, 2015). En el periodo 2000-2014, los inmigrantes haitianos ganaban menos que los trabajadores autóctonos de todos los niveles educativos

(Gráfico 4.2); en cambio, parece que los inmigrantes no haitianos ganan más que los trabajadores autóctonos de niveles educativos secundario y superior.[2] En consecuencia, la rentabilidad de la escolaridad de los inmigrantes (véase el Cuadro 4.1) difiere según el país de origen.

Gráfico 4.1. **Los trabajadores inmigrantes y autóctonos ganan en promedio el mismo ingreso laboral real por hora**

Ingreso laboral real medio por lugar de nacimiento, 2000-2014

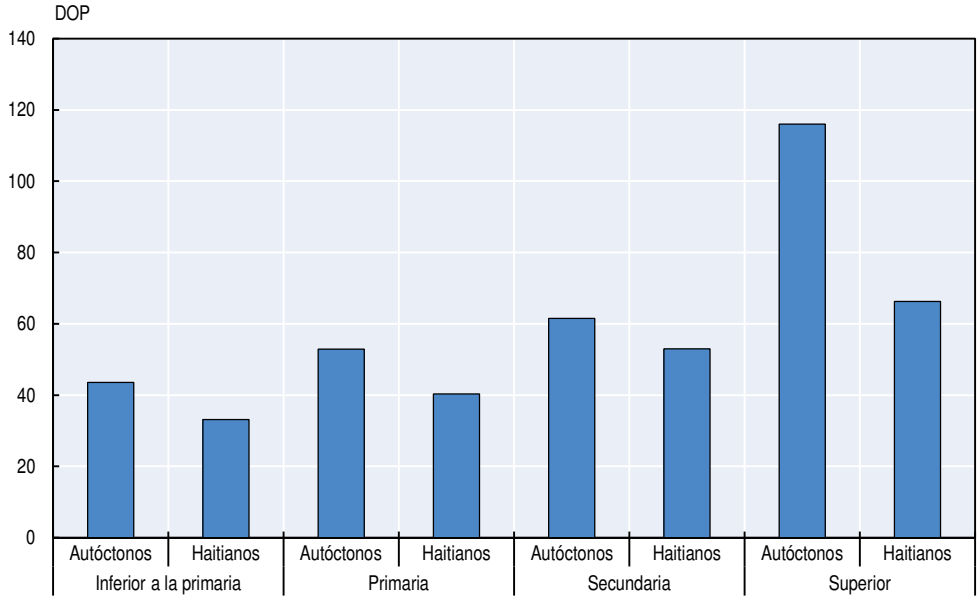


Nota: Estos resultados no están ajustados atendiendo a características personales ni laborales.
Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Entre los hombres, la diferencia del ingreso persiste una vez que se tienen en cuenta características demográficas y educativas básicas, pero no cuando se compara a los individuos de las mismas ocupaciones (Cuadro 4.1). Si se controlan variables como educación, sexo, estado civil, provincia y residencia en zonas rurales, los hombres inmigrantes ganan en promedio 5% menos que los autóctonos. Por otra parte, desde el momento en que se tienen en cuenta las ocupaciones, deja de haber diferencias estadísticamente significativas en el ingreso laboral. Sin embargo, esto no implica que la ocupación sobrepase el efecto del lugar de nacimiento en el ingreso laboral, ya que ser inmigrante determina en gran medida a qué ocupación se dedica una persona. Aunque los hombres de ocupaciones afines no perciben ingresos distintos, la reglamentación, las diferencias entre redes de contactos e incluso las prácticas discriminatorias podrían limitar el acceso a ciertas ocupaciones.

Gráfico 4.2. **Los trabajadores nacidos en Haití ganan menos que los trabajadores autóctonos**

Ingreso laboral medio por hora de los trabajadores nacidos en Haití y los autóctonos, por nivel educativo



Nota: Acumulación del periodo 2010-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Cuadro 4.1. **En promedio, los hombres inmigrantes ganan menos que los hombres autóctonos de características equiparables**

Diferencia del ingreso laboral de los inmigrantes

	Todos	Todos	Todos	Empleados	Trabajadores por cuenta propia
Inmigrantes	-0.2**	-0.05**	-0.02	-0.04	-0.06***
Mujeres		-0.34***	-0.34***	-0.22***	-0.47***
Interacción entre ser inmigrante y ser mujer		0.10***	0.10***	0.29***	0.09***
Educación primaria terminada		0.21***	0.11***	0.12***	0.12***
Educación secundaria terminada		0.63***	0.29***	0.35***	0.23***
Educación superior terminada		1.45***	0.65***	0.72***	0.63***
Controles demográficos	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Ocupación	No	No	Sí	Sí	Sí
Observaciones	300 419	300 419	300 419	141 416	148 152
R^2	0.02	0.32	0.42	0.53	0.34

Nota: La variable dependiente es el logaritmo del ingreso laboral real por hora. Todos los cálculos incluyen efectos fijos de tiempo y zona. Los controles demográficos incluyen sexo, la edad y la edad al cuadrado, así como el logaritmo del número de horas trabajadas. Incluye solo a los individuos de la fuerza de trabajo de 15 años de edad en adelante. Grados de significación: * = 0.1, ** = 0.05 y *** = 0.01.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Cuando solo se consideran los hombres que son trabajadores por cuenta propia, el lugar de nacimiento afecta negativamente el nivel del ingreso laboral. Esto puede explicarse en parte por el hecho de que los inmigrantes que trabajan de manera independiente tienen menos conocimiento de los productos y servicios que tienen demanda en la República Dominicana, menos contactos con posibles clientes y menos capital o menor aptitud emprendedora.

Las mujeres inmigrantes ganan en promedio 15% menos que las mujeres autóctonas. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta características demográficas y educativas, ganan en promedio 5% más. La diferencia es ligeramente mayor después de controlar la distribución ocupacional; en tal caso las mujeres inmigrantes perciben un ingreso 8% mayor que las mujeres autóctonas de ocupaciones parecidas. Estas diferencias son estadísticamente significativas. Sin embargo, hay que hacer dos consideraciones. La primera es que puede haber obstáculos para el acceso de las mujeres inmigrantes a ciertas ocupaciones, tanto por su sexo como por su lugar de nacimiento. La otra es que el sexo por sí solo es un gran determinante del ingreso laboral, lo que hace que las mujeres autóctonas ganen 35% menos que los hombres autóctonos.

Los efectos de la inmigración en el empleo y el ingreso laboral de los trabajadores autóctonos

Quizá los trabajadores autóctonos teman que la inmigración reduzca su ingreso laboral. Quizá también sospechen que la inmigración ocasione pérdida de empleos o menoscabe la calidad de sus empleos. Esta sección investiga tales posibilidades valiéndose de metodologías probadas.

En este método, la fuerza de trabajo se divide en distintas celdas de competencias por niveles educativos y experiencia laboral. Hecho lo anterior, se comparan los resultados en el mercado laboral de los trabajadores autóctonos de cada celda de competencias con la proporción de trabajadores inmigrantes que se encuentran en la misma celda. Entre los resultados en el mercado laboral están el ingreso laboral, la razón empleo-población, el subempleo, el empleo a tiempo parcial y el empleo vulnerable. En ambos grupos se controlan las diferencias sistemáticas de los resultados en el mercado laboral de los trabajadores de distintos grupos de competencias en el curso del tiempo, así como las tendencias de años específicos. El supuesto subyacente es que los trabajadores inmigrantes y autóctonos no compiten entre sí a menos que su experiencia laboral y nivel educativo sean iguales. En el apéndice del capítulo se pueden encontrar más detalles sobre la metodología.

La relación entre las concentraciones de inmigrantes y los resultados de la población autóctona en el mercado laboral se analiza siguiendo el método de celdas de competencias propuesto por Borjas (2003) y las variaciones formuladas por Facchini, Mayda y Mendola (2013). Según Borjas, los primeros grupos de competencias se definen únicamente por el nivel educativo y la

experiencia de trabajo calculada. Esto da por sentado que los trabajadores tienen movilidad por todo el territorio nacional. Según Facchini, Mayda y Mendola, los grupos también se definen por región. Asumen que los mercados laborales son regionales y no nacionales. En ambos métodos, solo se incluyen los individuos en edad de trabajar (de 15 a 64 años). La experiencia laboral se calcula restando la edad esperada de un trabajador al final de su periodo educativo a su edad presente. La experiencia laboral se divide en segmentos de cinco años para crear los grupos de experiencia. Ya que los resultados en el mercado laboral pueden diferir sistemáticamente según la educación y la experiencia laboral de los trabajadores, así como el año analizado, las variables que controlan estos factores se incluyen en el análisis. La principal fuente de datos usada para los análisis es la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Un estudio anterior analizó el efecto de las concentraciones de inmigrantes haitianos en los salarios a nivel local. Predijo la concentración actual de inmigrantes con base en las concentraciones pasadas. El estudio observó que la inmigración aumenta ligeramente los salarios de los trabajadores autóctonos que no terminaron la escuela primaria (Sousa, Sánchez y Báez, 2017).

A nivel nacional, la inmigración afecta el empleo, pero no el ingreso laboral

Los inmigrantes tienen mayor probabilidad de estar activos en el mercado laboral que la población autóctona, y es menos probable que estén desempleados (Capítulo 3). ¿Afecta su participación en el mercado laboral a la población autóctona? A nivel nacional, la concentración de inmigrantes se correlaciona negativamente con los índices de empleo y desempleo de la población autóctona (Cuadro 4.2). Esto implica que en general, dentro de un grupo de individuos de determinado nivel educativo y experiencia laboral, es más probable que los índices de empleo y desempleo de esos individuos autóctonos sean bajos cuando la proporción de inmigrantes es grande, y viceversa. Una proporción mayor de inmigrantes también se asocia con una proporción más alta de la población nativa que trabaja a tiempo parcial.

Estos hallazgos indican que la población autóctona reduce su oferta de trabajo como respuesta a la presencia de inmigrantes de características similares, aunque se necesitan más estudios para establecer la causalidad. Aunque la presencia de inmigrantes parece afectar la oferta de trabajo de la población autóctona, en lo referente tanto a horas trabajadas como a participación, el nivel de ingreso no está relacionado con la inmigración.

La inmigración puede influir de manera variable en los grupos de individuos diferenciados según su grado de experiencia y educación. En consecuencia, el análisis se repite separadamente en el caso de los poco calificados y en el de los muy calificados,[3] así como en el de los hombres y las mujeres. Entre la población autóctona muy calificada, en contraposición a los resultados generales, una

mayor proporción de inmigrantes del mismo nivel educativo y grado de experiencia se asocia con un ingreso laboral menor. Entre la población autóctona de menor nivel educativo, la concentración de inmigrantes no estuvo asociada con el ingreso laboral, resultado que concuerda con los efectos generales observados. Los trabajadores de alto y bajo nivel de calificación experimentan distintos resultados en el mercado laboral, y al parecer los resultados generales están determinados por aquellos que se producen en alguno de los dos grupos. En el caso de los trabajadores autóctonos muy calificados, la proporción de ellos que trabaja a tiempo parcial es mayor cuando la proporción de inmigrantes es más alta. Entre los trabajadores autóctonos poco calificados, la proporción de trabajadores a tiempo parcial no resulta afectada, pero sí sus índices de empleo y desempleo, ambos negativamente asociados con la inmigración.

En el caso de los hombres autóctonos, los índices de empleo y desempleo se asocian negativamente con la proporción de hombres inmigrantes de nivel de calificación equiparable, por lo que coinciden con los índices que se observan en los poco calificados. Los resultados de las regresiones por sexo tienen que interpretarse con cautela, ya que el método de celdas de competencias depende de los años de experiencia calculados, que son menos confiables en el caso de las mujeres (Facchini, Mayda y Mendola, 2013).

Los distintos resultados que se observaron entre los muy calificados y los poco calificados indican que estos dos grupos reaccionan de diversa manera a la presencia de inmigrantes. Parece que, como respuesta a la alta concentración de inmigrantes, algunos de los trabajadores autóctonos poco calificados abandonan el mercado laboral, pero no ocurre lo mismo con los muy calificados. Aun así, los muy calificados también reducen su actividad laboral, como se observó en la mayor proporción que trabajaban a tiempo parcial. En el caso de los muy calificados parece que, además del menor número de horas trabajadas, su ingreso laboral por hora disminuye con la presencia de inmigrantes. Un análisis adicional (que no se presenta) confirma que la inmigración afecta negativamente el índice de participación en la fuerza de trabajo de los trabajadores autóctonos poco calificados, pero no se estableció relación alguna en el caso de los muy calificados.

Estos resultados son equiparables a los observados en los otros países socios del proyecto. En la mitad de los países se observó una correlación negativa entre la inmigración y la razón empleo-población. En un solo país, Ruanda, la inmigración se asoció con cambios de los salarios (OCDE/OIT, 2018).

Hay varios factores que no se tienen en cuenta en el análisis y que podrían afectar los resultados. En primer lugar, los cálculos no distinguen entre los inmigrantes recientes y no recientes. El mercado se adapta con el tiempo al aumento de la oferta de trabajo. Los inmigrantes recientes pueden afectar los resultados de los trabajadores autóctonos en el mercado laboral más intensamente que los inmigrantes llegados hace más tiempo. Además, las

competencias de los trabajadores inmigrantes y autóctonos pueden asemejarse con el tiempo, lo que posiblemente dote a los inmigrantes recientes de más competitividad en el mercado laboral.

Cuadro 4.2. **Los inmigrantes influyen en el índice de empleo de la población autóctona**

Efecto de la proporción de inmigrantes en los resultados de la población autóctona en el mercado laboral (a nivel nacional)

	Ingreso laboral por hora	Razón empleo-población	Desempleo	Trabajadores subempleados	Empleados a tiempo parcial	Trabajadores vulnerables
Todos	ns	-	-	ns	+	ns
Hombres	ns	-	-	ns	+	ns
Mujeres	ns	ns	ns	+	ns	+
Muy calificados	-	ns	ns	ns	+	ns
Poco calificados	ns	-	-	ns	ns	ns

Nota: El ingreso laboral por hora se refiere al logaritmo del ingreso laboral real por hora. Los trabajadores subempleados son los que tienen un empleo a tiempo parcial, pero que quieren y pueden trabajar más horas por semana. Los empleados a tiempo parcial se definen como aquellos que trabajan menos de 35 horas a la semana. Los trabajadores vulnerables son los que laboran por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados. ns = efecto estadísticamente no significativo; - = efecto negativo estadísticamente significativo con un valor de 10%; + = efecto positivo estadísticamente significativo con un valor de 10%.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

En segundo lugar, los salarios mínimos varían enormemente según la ocupación y la industria. No solo cambiaron repetidas veces durante los últimos 15 años, sino que afectan a trabajadores de distintos grados de calificación y experiencia de diversas maneras (Kristensen y Cunninham, 2006).

En tercer lugar, los cálculos del Cuadro 4.2 dan por sentado que el mercado laboral de todos los tipos de trabajadores es nacional. Es un supuesto aventurado. No todos los trabajadores están dispuestos a trasladarse por el país en busca de oportunidades de empleo. Más aún, algunos individuos quizá reaccionen a la presencia de inmigrantes cambiando de residencia dentro del país, a regiones donde ven que se les presentan más oportunidades.

Por último, la emigración de los dominicanos plantea un reto importante para calcular la dinámica del ingreso laboral, ya que existe un gran flujo al exterior de trabajadores de diversos niveles educativos y grados de experiencia. Los casi 1.3 millones de dominicanos que viven en el exterior (OCDE/CIES-UNIBE, 2017) demuestran que hay un cuantioso flujo emigratorio de trabajadores de diversos niveles educativos y grados de experiencia. Las siguientes secciones abordan estos dos últimos factores.

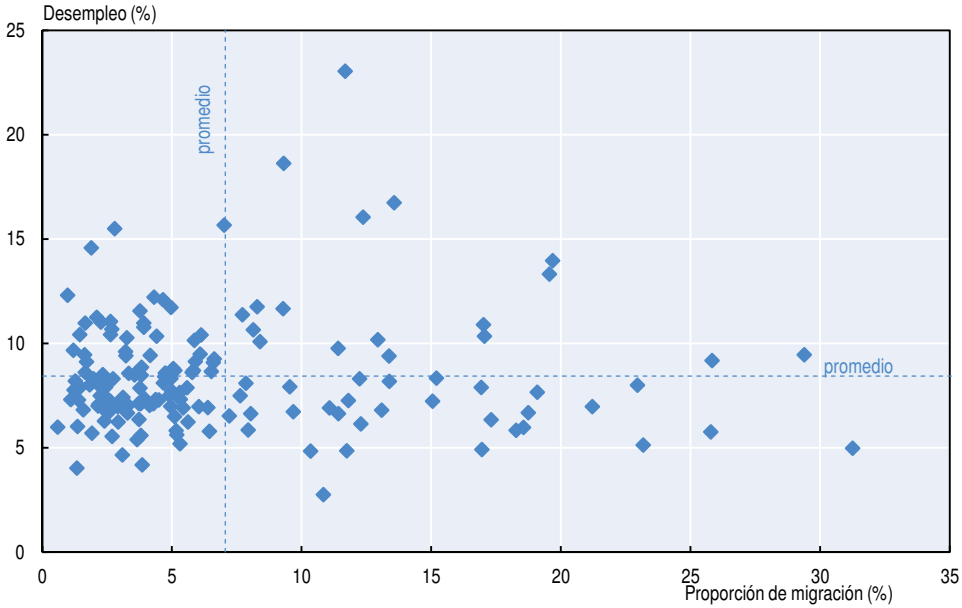
A nivel regional, la inmigración afecta tanto el empleo como el ingreso laboral

A primera vista, parece que en las zonas de niveles de desempleo bajos o medios viven más inmigrantes (Gráfico 4.3). De los 62 municipios donde el desempleo supera el promedio, la mayoría (44) tiene proporciones de

inmigración menores que el promedio. Solo 18 de los 155 municipios tienen tanto un índice de desempleo como una tasa de inmigración que exceden el promedio. La autoselección es una causa posible de esta situación. Significa que los inmigrantes prefieren vivir en los municipios donde hay más probabilidad de encontrar empleo.

Gráfico 4.3. **Los inmigrantes tienden a vivir en los municipios que tienen índices de desempleo bajos o medios**

Inmigración y empleo a nivel municipal, 2010



Nota: El desempleo se calcula como la proporción de quienes no tienen trabajo ni otra actividad generadora de ingresos, pero que están buscando empleo. La inmigración se calcula con base en la población de 15 años de edad en adelante.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

La situación y las condiciones del mercado laboral difieren según la región, y a muchos individuos el mercado laboral local podría importarles más que el nacional. Por ejemplo, la parte oriental del país tiene una gran concentración de inmigrantes debido a la proximidad de la frontera con Haití. Pero no solo la proporción de inmigrantes, sino los sectores en que estos trabajan, varían según la región. Mientras que la mayoría de los inmigrantes (74%) en Cibao Nordeste trabajan en la agricultura, apenas cerca de 3% de los inmigrantes en Ozama, la zona de la capital, se dedican a ese sector. En consecuencia, el siguiente análisis considera los mercados laborales a nivel regional (diez regiones administrativas) explorando la correlación entre la proporción de inmigrantes y los resultados en el mercado laboral de los individuos autóctonos de características comparables en la misma región.[4]

A nivel regional, los mayores niveles de inmigración se siguen asociando con menores razones empleo-población, comparables con el resultado a nivel nacional (Cuadro 4.3). A diferencia de los hallazgos a nivel nacional, parece que la concentración de inmigrantes no afecta el desempleo. Esto podría deberse a que los inmigrantes se trasladan a las regiones que tienen las mejores oportunidades del mercado laboral, lo que suele estar relacionado con un bajo índice de desempleo. Un análisis adicional, tanto a nivel nacional como regional (no se presenta), revela que el índice de participación en la fuerza de trabajo se asocia negativamente con la inmigración. Esto indica que los individuos autóctonos dejan el mercado laboral como reacción a la presencia de inmigrantes.

Cuadro 4.3. **A nivel regional, el aumento de la inmigración está asociado con la reducción del empleo**

Efecto de la proporción de inmigrantes sobre los resultados en el mercado laboral de la población autóctona (a nivel regional)

	2000-14
Ingreso laboral por hora	-
Desempleo	ns
Razón empleo-población	-
Trabajadores subempleados	+
Empleados a tiempo parcial	ns
Trabajadores vulnerables	ns

Nota: El ingreso laboral por hora se refiere al logaritmo del ingreso laboral real por hora. Los trabajadores subempleados son los que tienen un empleo a tiempo parcial, pero que quieren y pueden trabajar más horas por semana. Los empleados a tiempo parcial se definen como aquellos que trabajan menos de 35 horas a la semana. Los trabajadores vulnerables son trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. ns = efecto estadísticamente no significativo; - = efecto negativo estadísticamente significativo con un valor de 10%; + = efecto positivo estadísticamente significativo con un valor de 10%.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

A diferencia de los hallazgos a nivel nacional, la concentración de inmigrantes se asocia negativamente con el ingreso laboral de la población autóctona de nivel equiparable de calificación. La diferencia entre los resultados nacionales y regionales en cuanto al ingreso podría deberse a la mayor concentración de inmigrantes en zonas donde el ingreso laboral en general es mayor. Otra diferencia con respecto a los hallazgos a nivel nacional es que el índice de subempleo de la población autóctona se asocia positivamente con la presencia de inmigrantes. El subempleo se define como trabajar menos de 35 horas a la semana aunque se quisiera trabajar más. Parece que la concentración de inmigrantes no influye en el índice de desempleo ni en el empleo a tiempo parcial.

La emigración no altera la relación entre la inmigración y los resultados de la población autóctona en el mercado laboral.

La emigración podría cambiar, tanto directa como indirectamente, los resultados en el mercado laboral de los individuos que se quedan en la

República Dominicana. En primer lugar, la oferta de trabajo podría disminuir cuando los integrantes de la fuerza de trabajo emigran. En segundo lugar, las remesas podrían alterar el comportamiento de los individuos que permanecen en el país. Por ejemplo, las pruebas empíricas de América Latina en general (Acosta, 2011; Hanson, 2007; Kim, 2007) y la República Dominicana en particular (OCDE/CIES-UNIBE, 2017) indican que las mujeres que viven en hogares que reciben remesas son más propensas a reducir su participación en el mercado laboral.

En la República Dominicana, los emigrantes superan en número a los inmigrantes. Actualmente, alrededor de 12% de los individuos nacidos en el país residen en el extranjero. Por lo tanto, es importante tener en cuenta los flujos de emigración de personas nacidas en la República Dominicana. Según el análisis (no se presenta), mientras que la emigración influye directamente en los resultados del mercado laboral, no altera el efecto de la inmigración sobre los resultados en el mercado laboral de la población autóctona.[5] Sin embargo, estos resultados tienen que interpretarse con cautela, ya que se basaron en apenas dos años y en un número limitado de observaciones. Además, la proporción de emigrantes por celda de competencias se basa en los inmigrantes de procedencia dominicana en los Estados Unidos. Pueden tener distintas características en cuanto al nivel educativo y el grado de experiencia en comparación con los demás emigrantes que viven en países distintos de los Estados Unidos.

Conclusiones

El ingreso laboral de los inmigrantes en la República Dominicana es muy parecido al de la población autóctona de características similares. Los hombres inmigrantes ganan ligeramente menos, mientras que las mujeres inmigrantes ganan más que sus equivalentes autóctonas. Una vez que se tiene en cuenta también la ocupación, no hay diferencias significativas en el ingreso laboral de los hombres por lugar de nacimiento. En cambio, las mujeres inmigrantes ganan en promedio 8% más que las mujeres autóctonas de la misma ocupación.

Las pruebas empíricas presentadas en este capítulo indican que en la República Dominicana la inmigración está asociada con un menor índice de empleo de la población autóctona. Tanto a nivel nacional como regional, los individuos autóctonos tienen menor probabilidad de trabajar cuando hay una alta concentración de inmigrantes con competencias similares. Este hallazgo concuerda con los resultados observados en otros países socios del proyecto. En cuatro países socios, incluida la República Dominicana, se observó una relación negativa entre la inmigración y el índice de empleo de la población autóctona (OCDE/OIT, 2018). Parece que la mayor competencia con los inmigrantes reduce el ingreso laboral de la población autóctona, pero solo a nivel regional, lo que contrasta con los resultados de la mayoría de los países socios, donde no se observaron tales relaciones.

Conviene señalar que estos resultados no permiten una interpretación causal. Es decir, no se puede concluir que la inmigración ocasiona una caída de la razón empleo-población ni del ingreso laboral. Una razón de lo anterior es que los inmigrantes no están distribuidos aleatoriamente en las distintas celdas de competencias ni en las regiones del país. Por ejemplo, los salarios más altos en una parte del país pueden atraer inmigrantes.

Notas

1. En este informe, se considera trabajadores en empleos informales a los siguientes: (1) trabajadores en empresas de menos de cinco trabajadores; (2) trabajadores agrícolas y pesqueros calificados; artesanos y trabajadores de oficios afines; operadores y armadores de fábricas y maquinaria, y trabajadores elementales que son independientes o empleadores; (3) trabajadores familiares no remunerados y aquellos dedicados al servicio doméstico.
2. La muestra de inmigrantes no haitianos que tenían un nivel educativo inferior al de secundaria no es lo bastante grande para poder compararla con los trabajadores haitianos y los autóctonos.
3. Por muy calificado se entiende quien terminó al menos la educación secundaria.
4. Las regiones son las establecidas en el Decreto 710-04, que divide el país en diez regiones administrativas: Cibao Norte, Cibao Sur, Cibao Nordeste, Cibao Noroeste, Valdesia, El Valle, Enriquillo, Ozama, Higuamo y Yuma.
5. Solo los años 2000 y 2010 se incluyeron en el análisis debido a la disponibilidad del índice de emigración por celda de competencias. Dado que la mayoría de los emigrantes dominicanos viajan a los Estados Unidos, la proporción de emigrantes de una celda de competencias se identificó como el número de inmigrantes dominicanos en los Estados Unidos con determinada combinación de competencias entre el tamaño de la fuerza de trabajo respectiva en la República Dominicana. Una comparación rápida de la distribución educativa de los inmigrantes dominicanos en los Estados Unidos y otros países (basada en datos del proyecto IPPMD) no reveló diferencias evidentes. Los inmigrantes dominicanos se identifican con base en las muestras de 5% y 1%, respectivamente, de los censos estadounidenses de 2000 y 2010 (Minnesota Population Center, 2017).

Bibliografía

Acosta, P. (2011), "Labour supply, school attendance, and remittances from international migration: The case of El Salvador", *Journal of Development Studies*, vol. 47, pp. 913-936.

Aristy-Escuder J. (2015), "El impacto salarial de ser un inmigrante indocumentado en la República Dominicana", *The Latin American and Iberian Journal of Law and Economics*, vol. 1, núm. 2, artículo 4, *http://laijle.alacde.org/journal/vol1/iss2/4*.

BCRD/OIT (2016), *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo 2000-2016*, Banco Central de la República Dominicana y Organización Internacional del Trabajo.

Borjas, G. J. (2003), "The labor demand curve is downward sloping: Reexamining the impact of immigration on the labor market", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 40, pp. 1335-1374.

Blau F. D., y L. M. Kahn (2013), "The feasibility and importance of adding measures of actual experience to cross-sectional data collection", *Journal of Labour Economics*, vol. 21, pp. S17-S58, University of Chicago Press, Chicago.

Facchini, G., A. M. Mayda y M. Mendola (2013), "South-South migration and the labor market: Evidence from South Africa", *IZA Discussion Paper N° 7362*, Instituto para el Estudio del Trabajo, *http://ftp.iza.org/dp7362.pdf*.

Hanson, G. (2007), "Emigration, remittances and labour force participation in Mexico", *IADB Working Paper N° 28*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Kim, N. (2007), "Impact of Remittances on Labour Supply: The Case of Jamaica", *World Bank Policy Research Working Paper N° 4120*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Minnesota Population Center (2017), *Integrated Public Use Microdata Series, International: Version 6.5* (conjunto de datos), Universidad de Minnesota, Minneapolis, *https://doi.org/10.18128/D020.V6.5*.

OCDE/CIES-UNIBE (2017), *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana*, Caminos de Desarrollo, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es*.

OCDE (2014), "Sectoral Regulation: Professional services (Edition 2014)", *OECD Product Market Regulation Statistics* (base de datos), *http://dx.doi.org/10.1787/ed507b83-en*.

OCDE (2009), *Latin American Economic Outlook 2010*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/leo-2010-en*.

OCDE/OIT (2018), *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra/OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264291904-es*.

OIT (2011), *Global Wage Report 2010/2011*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Sousa, L. D., D. Sánchez y J. E. Báez (2017), "Wage effects of Haitian migration in the Dominican Republic", en F. G. Carneiro y S. Sirtaine (eds.), *When Growth is Not Enough – Explaining the Rigidity of Poverty in the Dominican Republic*, Directions in Development, Banco Mundial, Washington, D.C, *https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1036-7*.

Zimmermann, Klaus F., T. Bauer y M. Lofstrom (2000), "Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries" *IZA Discussion Paper No. 187*, Instituto para el Estudio del Trabajo, descargable en SSRN: *https://ssrn.com/abstract=251988*.

ANEXO 4.A1

Metodología

Este capítulo se basa en el enfoque de celdas de competencias concebido por Borjas (2003) y seguido por Facchini, Mayda y Mendola (2013). En este enfoque, los trabajadores de niveles equiparables de calificación se agrupan en celdas que comúnmente se basan en dos dimensiones: la educación y la experiencia. El efecto que la proporción de inmigrantes tiene en los distintos resultados de los trabajadores autóctonos se analiza por celda, en el entendido de que los trabajadores autóctonos y los inmigrantes compiten solo si tienen el mismo nivel de competencia. La experiencia de trabajo se calcula con base en la edad menos la edad esperada al final del periodo de educación. Las edades son: 15 años para educación inferior a primaria, 17 para la primaria, 21 para la secundaria y 23 para la superior. La experiencia de trabajo se divide en segmentos de cinco años para crear los grupos de experiencia. La experiencia laboral de las mujeres se reduce cuatro años para considerar el posible tiempo fuera del mercado laboral debido a las tareas de maternidad y domésticas (véase Blau y Kahn, 2013). La muestra se limita a individuos autóctonos de entre 15 y 64 años de edad.

Los datos proceden de la muestra combinada de la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* entre 2000 y 2014. Las proporciones de emigración se identifican con base en las muestras de 5% y 1%, respectivamente, de los censos estadounidenses de 2000 y 2010 (Minnesota Population Center, 2017). En todos los casos, solo se tiene en cuenta la población de entre 15 y 65 años.

Para obtener el resultado, se calcula el coeficiente de regresión de cada variable dependiente usando regresiones lineales ordinarias en la proporción de inmigrantes de la celda. Las variables son el ingreso laboral, el desempleo, la razón empleo-población, los trabajadores subempleados, los empleados a tiempo parcial y los trabajadores vulnerables. Luego se controla la educación, la experiencia, el año de la encuesta y sus interacciones. Los trabajadores subempleados son aquellos que tienen un empleo a tiempo parcial, pero que quisieran y podrían trabajar más horas a la semana. Los trabajadores a tiempo parcial se definen como la población que trabaja menos de 35 horas a

la semana. Los trabajadores vulnerables son los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados.

Estas regresiones muestran la correlación entre la variable dependiente y la concentración de la población inmigrante de cada celda, pero no afirman una relación causal. El modelo usado para este cálculo es:

$$Y_{ijt} = \beta m_{ijt} + e_i + w_j + c_t + (e_i * w_j) + (e_i * c_t) + (w_j * c_t) + u_{ijt} \quad (1)$$

donde Y_{ijt} es el resultado en el mercado laboral de un trabajador autóctono con nivel educativo i (i = 1...4) y grado de experiencia laboral j (j = 1...10) en el año t. Además:

$$m_{ijt} = M_{ijt} / (M_{ijt} + N_{ijt}) \quad (2)$$

donde M_{ijt} es el número de trabajadores inmigrantes de nivel educativo i, grado de experiencia laboral j en el momento t, y N_{ijt} es el número de trabajadores autóctonos de nivel educativo i y grado de experiencia laboral j en el momento t.

Las otras variables explicativas son un conjunto de efectos fijos que se proponen tener en cuenta el nivel educativo (e_i), la experiencia laboral (w_j), en el periodo (c_t) y las interacciones recíprocas de estos efectos. Al contrario de lo que ha ocurrido en investigaciones anteriores (véase Borjas, 2003; Facchini, Mayda y Mendola, 2013), los datos incluyen tanto a hombres como a mujeres. Los principales resultados a nivel nacional son:

Cuadro 4.A1.1. **Cálculos a nivel nacional**

	Ingreso laboral por hora	Desempleo	Razón empleo-población	Trabajadores subempleados	Empleo a tiempo parcial	Empleo vulnerable
Coeficiente (error estándar)	-0.095 (0.223)	-0.073* (0.041)	-0.298*** (0.078)	0.076 (0.094)	0.204** (0.082)	0.170 (0.117)
Observaciones	570	570	570	570	570	570
R^2	0.980	0.981	0.989	0.784	0.880	0.987
Muy calificados						
Coeficiente (error estándar)	-1.537** (0.576)	-0.032 (0.116)	-0.200 (0.215)	0.157 (0.142)	0.492*** (0.139)	0.310 (0.185)
Observaciones	270	270	270	270	270	270
R^2	0.992	0.992	0.994	0.762	0.891	0.976
Poco calificados						
Coeficiente (error estándar)	-0.091 (0.279)	-0.115* (0.064)	-0.290*** (0.086)	0.026 (0.135)	0.097 (0.104)	0.066 (0.192)
Observaciones	300	300	300	300	300	300
R^2	0.970	0.983	0.990	0.788	0.930	0.960
Hombres						
Coeficiente (error estándar)	0.106 (0.236)	-0.115** (0.046)	-0.216** (0.092)	0.013 (0.095)	0.192** (0.095)	0.139 (0.120)
Observaciones	570	570	570	570	570	570
R^2	0.978	0.966	0.989	0.774	0.911	0.974

Cuadro 4.A1.1. **Cálculos a nivel nacional** *(cont.)*

	Ingreso laboral por hora	Desempleo	Razón empleo-población	Trabajadores subempleados	Empleo a tiempo parcial	Empleo vulnerable
Mujeres						
Coeficiente (error estándar)	-0.217	-0.075	-0.113	0.162*	0.025	0.194**
	(0.406)	(0.158)	(0.085)	(0.090)	(0.091)	(0.086)
Observaciones	524	524	524	524	524	524
R^2	0.961	0.965	0.985	0.690	0.809	0.980

Nota: Los trabajadores subempleados son aquellos que tienen un empleo a tiempo parcial, pero que quisieran y podrían trabajar más horas a la semana. Los trabajadores a tiempo parcial se definen como la población que trabaja menos de 35 horas a la semana. Los trabajadores vulnerables son los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados. Niveles de significación * = 0.1, ** = 0.05 y *** = 0.01.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

Los cálculos a nivel regional siguen la misma metodología, pero tienen en cuenta la distribución regional de los trabajadores inmigrantes además de su distribución de competencias (véase Facchini, Mayda y Mendola, 2013). La ecuación que se ha de calcular es:

$$Y_{ijt} = \beta m_{ijt} + d_k + e_i + w_j + c_t + (e_i * w_j) + (e_i * c_t) + (w_j * c_t) + (e_i * d_k) + (d_k * c_t) + (w_j * c_t) + u_{ijt} \quad (3)$$

donde d es un efecto fijo que tiene en cuenta las divisiones regionales de un país (provincias, distritos, etc.) k (k = 1…K). Se incluyen también las interacciones recíprocas de otros efectos fijos. Con base en este cálculo, los resultados a nivel regional son:

Cuadro 4.A1.2. **Cálculos a nivel regional**

	Ingreso laboral por hora	Desempleo	Razón empleo-población	Trabajadores subempleados	Empleo a tiempo parcial	Empleo vulnerable
Coeficiente	-0.167**	0.003	-0.232***	0.071***	0.049	-0.013
Errores estándar estables	0.074	0.019	0.0257	0.023	0.032	0.030
Observaciones	5 509	5 528	5 538	5 513	5 513	5 513
R^2	0.882	0.836	0.898	0.421	0.520	0.896

Nota: Los trabajadores subempleados son aquellos que tienen un empleo a tiempo parcial, pero que quisieran y podrían trabajar más horas a la semana. Los trabajadores a tiempo parcial se definen como la población que trabaja menos de 35 horas a la semana. Los trabajadores vulnerables son los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados. Niveles de significación * = 0.1, ** = 0.05 y *** = 0.01.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016).

© OCDE/OIT 2018

Capítulo 5

La inmigración y el crecimiento económico en la República Dominicana

Este capítulo explora en primer lugar el vínculo entre la inmigración y el emprendimiento en la República Dominicana. Después considera la relación entre la inmigración y la productividad, y por último aborda la contribución de los inmigrantes al crecimiento económico.

Es posible que los inmigrantes no solo sean empleados, sino que ejerzan el autoempleo o incluso creen sus propias empresas. Esta actividad emprendedora y la posible ocupación de vacíos de competencias pueden afectar a las empresas existentes de maneras positivas y negativas. Por ejemplo, las empresas de individuos autóctonos quizá sufran a causa de la competencia adicional, pero también es posible que se beneficien logrando mayores grados de productividad. En segundo lugar, como trabajadores, consumidores e inversores, los inmigrantes pueden afectar la economía de manera más amplia; por ejemplo, modificando el producto interno bruto (PIB).

Este capítulo hace extensiva la atención del capítulo anterior a la integración al mercado laboral para evaluar la influencia de los inmigrantes sobre efectos económicos más amplios. Se divide en tres secciones. La primera sección aborda ciertas características de las empresas cuyos propietarios son trabajadores inmigrantes, así como las repercusiones potenciales de la inmigración en la creación de empresas por la población autóctona. La segunda parte observa los vínculos que existen entre los inmigrantes y la productividad. Por último, la tercera analiza el valor agregado generado por los inmigrantes. En general los inmigrantes parecen provocar efectos contrarios en el empresariado de la República Dominicana. Por un lado, es menos probable que los inmigrantes sean propietarios de empresas. Por otro lado, una alta concentración de inmigrantes en una población conduce a una mayor tasa de propietarios de empresas autóctonos. El valor agregado de los inmigrantes varía desde 3.8% hasta 5.3%, según las hipótesis que se tengan en cuenta.

La inmigración y el emprendimiento

La inmigración puede afectar el emprendimiento —entendido aquí como la explotación de oportunidades de negocios— de dos maneras principales. La primera es que los inmigrantes mismos pueden ser empresarios. La segunda es que la presencia de inmigrantes puede aumentar o reducir las actividades emprendedoras de los individuos autóctonos. Una causa posible de los aumentos es que los inmigrantes tengan las competencias que faciliten a los emprendedores autóctonos poner en marcha o ampliar sus negocios si los contratan (Duleep, Jaeger y Regets, 2012). Otra es que aumenten la disponibilidad de capital o el tamaño del mercado interno y en consecuencia

vuelvan más viables ciertas ideas de negocios que dependen de capital adicional o de un mercado más grande. Por otra parte, los mayores niveles de competencia podrían sacar del mercado a algunas empresas existentes (Fairlie y Meyer, 2003).

El emprendimiento es un concepto difícil de definir (Anderson y Starnawska, 2008). A falta de encuestas especializadas que investiguen la actividad emprendedora tanto en las compañías nacientes como en las existentes, la propiedad de pequeños negocios suele tomarse como sustitutivo aunque solo abarque una parte del emprendimiento (Sahut y Peris-Ortiz, 2014). Este informe analiza el grado de autoempleo, en particular de propiedad de negocios, de los inmigrantes. En el autoempleo se incluye tanto a los trabajadores como a los empleadores por cuenta propia, y aquí se considera empleadores a los dueños de negocios.

Los datos del censo muestran importantes diferencias entre los sexos en cuanto a tendencias de autoempleo por lugar de nacimiento

En algunos países de la OCDE (en particular en el sur, centro y este de Europa), los inmigrantes tienen una gran propensión a ejercer el autoempleo (OCDE, 2011). Se han propuesto varias razones de ello, incluidas las siguientes:

- las características de los inmigrantes, tales como su propia experiencia anterior de autoempleo o la de sus padres o abuelos o un alto grado de tolerancia al riesgo (Akee, Jaeger y Ttsiramos, 2013; Andersson y Hammarstedt, 2010);
- la marginación en el mercado laboral, que deja a los inmigrantes pocas alternativas viables (Clark y Drinkwater, 2000);
- ciertas oportunidades de negocios que están más abiertas a los inmigrantes que a los demás (Lofstrom, 2002).

Sin embargo, en el total de los países de la OCDE, el índice de autoempleo de los inmigrantes en promedio es apenas ligeramente superior al de la población autóctona (OCDE, 2011). En seis de nueve países socios es en realidad menor (OCDE/OIT, 2018).

La relación entre la migración y el autoempleo en la República Dominicana se ha analizado sobre todo en función de la emigración. Algunas investigaciones indican que las remesas recibidas por los hogares de emigrantes disminuyen la tendencia a crear nuevos negocios (Amuedo-Dorantes y Pozo, 2006). Esto contradice los hallazgos en otros varios países (Funkhouser, 1992; Woodruff y Zenteno, 2001; Yang, 2008). No obstante, recientes hallazgos hacen pensar que, al menos en las zonas urbanas, los hogares que recibían remesas tenían mayor probabilidad de poseer un negocio. En cambio, tener un miembro de la familia que era emigrante, migrante o inmigrante repatriado, o recibir remesas para hogares rurales no afectaba esta probabilidad (OCDE/CIES-UNIBE, 2017).

El índice de autoempleo y propiedad de negocios puede medirse con base en la encuesta de la fuerza de trabajo o el censo de población. La encuesta de la fuerza de trabajo es la fuente habitual de información sobre las características del mercado laboral y la OIT la utiliza, por ejemplo, para calcular los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo. Conforme a la distinta formulación de las preguntas, el índice de autoempleo calculado en promedio con base en la encuesta de la fuerza de trabajo es mucho mayor que el calculado con base en el censo.[1] Además, la diferencia de índices de autoempleo entre la población autóctona y la inmigrante varía entre las dos fuentes de datos.

Según el censo de 2010, los índices de autoempleo en promedio de los trabajadores inmigrantes y autóctonos son parecidos, pero esto oculta grandes diferencias entre los hombres y las mujeres extranjeros y autóctonos. En 2010, la proporción de individuos inmigrantes y autóctonos empleados que eran trabajadores por cuenta propia fue de 23.3% y 22.5%, respectivamente. Esto significa que el índice fue menos de un punto porcentual mayor entre los inmigrantes (Gráfico 5.1). El índice de propiedad de negocios de los inmigrantes, de 5.5%, resultó alrededor de un punto porcentual menor que el de la población autóctona, de 6.6%. Sin embargo, cuando se compara a hombres y mujeres, surgen diferencias drásticas. En particular, una proporción mucho menor de hombres inmigrantes son trabajadores por cuenta propia (15.2%) o dueños de negocios (5.1%) que de hombres autóctonos (16.9% y 7.5%, respectivamente). En las mujeres ocurre lo contrario: 32.2% y 7% de las inmigrantes empleadas son trabajadoras por cuenta propia y dueñas de negocios, respectivamente, comparadas con 20.8% y 5.1% de las mujeres autóctonas empleadas.

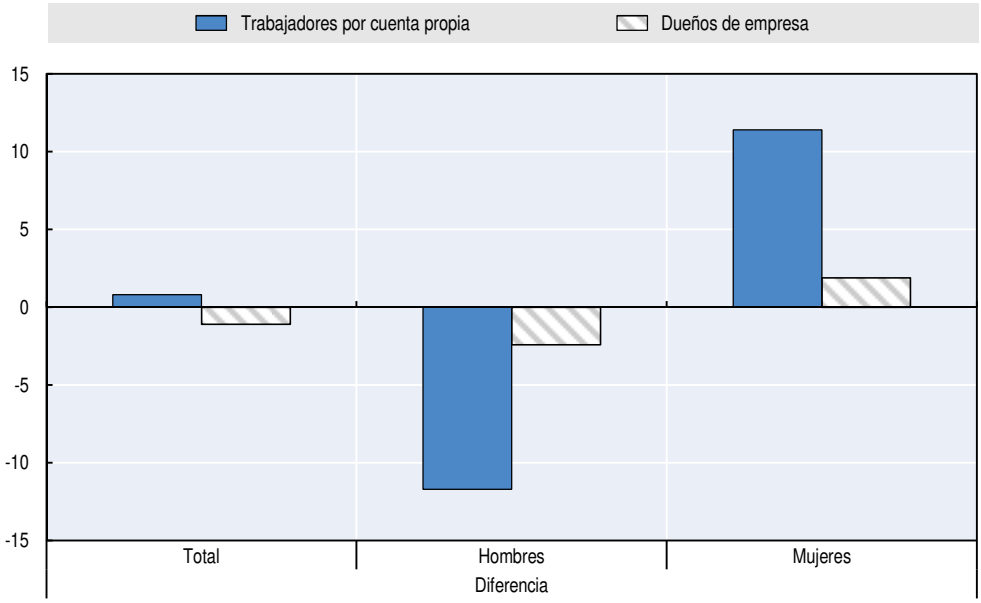
Según la encuesta de la fuerza de trabajo, en cambio, el panorama resulta muy distinto. En 2001-2014, el promedio del índice de ocupación por cuenta propia se calculó en 43% para los inmigrantes y 61% para los individuos autóctonos empleados (Gráfico 3.9). Los índices de propiedad de negocios son de 4% y 3% respectivamente.

Una posible causa de la discrepancia de la diferencia entre individuos inmigrantes y autóctonos es la insuficiente cobertura de los inmigrantes en la encuesta de la fuerza de trabajo en general. Aunque el censo contó casi 400 000 inmigrantes en el país en 2010, la encuesta de la fuerza de trabajo consideró solamente alrededor de 280 000 inmigrantes (Kone y Ozden, 2017). La cuenta insuficiente parece más pronunciada en las zonas rurales que en las urbanas. En estas últimas se calcula que 2.5% de la población son inmigrantes según la encuesta de la fuerza de trabajo, en comparación con 3.7% según el censo de 2010. La diferencia de 1.2 puntos porcentuales corresponde a un índice de subestimación de 32%. En cambio, los cálculos de la proporción de inmigrantes en las zonas rurales según la encuesta de la fuerza de trabajo y el censo son de 3.3% y 5.7%, respectivamente. Esta diferencia de 2.4 puntos porcentuales corresponde a un índice de subestimación de 42%. En el censo,

el índice de empleo por cuenta propia de los trabajadores inmigrantes es mayor que el de los trabajadores autóctonos en las zonas urbanas, pero en las rurales ocurre lo contrario. Es posible que la subestimación de la fuerza de trabajo en las zonas rurales afecte a los empleados agrícolas en particular. En tal caso, esto aumentaría el índice de trabajadores por cuenta propia de los inmigrantes en la encuesta de la fuerza de trabajo.

Gráfico 5.1. **Las mujeres inmigrantes ejercen el autoempleo con más frecuencia y los hombres inmigrantes con menos frecuencia que sus equivalentes autóctonos**

Diferencias en puntos porcentuales del autoempleo y la propiedad de empresas entre individuos inmigrantes y autóctonos, por sexo, 2010



Nota: Una diferencia positiva indica que el índice correspondiente es más alto en la población inmigrante que en la autóctona.

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (ONE, 2012).

Cuando se tienen en cuenta ciertas características personales, los inmigrantes tienen menos probabilidad de ser trabajadores por cuenta propia o empleados de empresas. Según datos del censo, los hombres inmigrantes tienen una probabilidad 28 puntos porcentuales menor de ser trabajadores por cuenta propia que los hombres autóctonos de edad y nivel educativo comparables que viven en la misma región; en el caso de las mujeres, la diferencia es de 22 puntos porcentuales. Asimismo, en el caso de los dueños de empresas, la probabilidad prevista es también 5.5 y 4.0 puntos porcentuales menor en los hombres y las mujeres inmigrantes, respectivamente, que en los individuos autóctonos de características equiparables. Los resultados

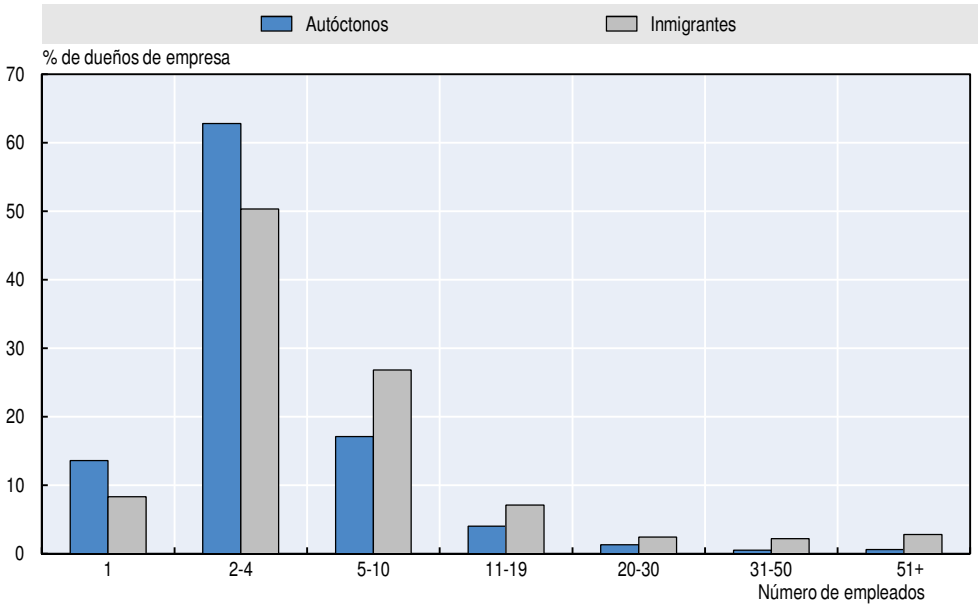
basados en la encuesta de la fuerza de trabajo en realidad apuntan en la misma dirección, aunque la diferencia probabilística es más pequeña.[2]

Los negocios de dueños inmigrantes y autóctonos son de tamaño comparable

Parece que las empresas propiedad de inmigrantes no son más grandes que las de individuos autóctonos similares. Con base en datos acumulados de 2000-2014 sobre la fuerza de trabajo (BCRD/OIT. 2016), la proporción calculada de quienes tienen empresas muy pequeñas (con menos de cinco trabajadores) es de 59% entre los inmigrantes y de 73% entre los individuos autóctonos (Gráfico 5.2). Sin embargo, las diferencias de proporción en cada categoría son estadísticamente insignificantes. Asimismo, aun teniendo en cuenta la edad, el sexo, y el nivel educativo de los empresarios, no hay relación entre el hecho de ser inmigrante y el de ser dueño de empresas de mayor tamaño.[3]

Gráfico 5.2. **Las diferencias de tamaño de las empresas entre los empleadores inmigrantes y los autóctonos son insignificantes**

Tamaños de las empresas propiedad de empleadores inmigrantes y autóctonos



Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* 2000-2014 (BCRD/OIT, 2016).

La presencia de trabajadores inmigrantes puede aumentar el índice de propiedad de empresas locales de los individuos autóctonos

Aunque los inmigrantes no aumentan el índice medio de propiedad de empresas abriendo negocios ellos mismos, es posible que lo incrementen

facilitando el emprendimiento de los individuos autóctonos. En consecuencia, el presente estudio analizó si los individuos autóctonos que vivían en municipios donde había mayores concentraciones de inmigrantes tenían más probabilidad de poseer empresas que los residentes en municipios donde había menos inmigrantes.[4]

Los resultados indican que una mayor concentración de inmigrantes está asociada con una mayor probabilidad de que los individuos autóctonos sean dueños de empresas. En específico, una proporción de inmigrantes 10 puntos porcentuales mayor en la población de 15 años de edad en adelante está asociada con una probabilidad 0.6 puntos porcentuales más alta de que un individuo autóctono tenga una empresa. Los resultados son semejantes en un análisis alternativo que tiene en cuenta que los inmigrantes no están distribuidos al azar en los distintos municipios.[5] Esto podría parecer tan solo un pequeño estímulo al emprendimiento de la población autóctona, pero si se considera que la proporción de dueños de empresas en la población adulta es de apenas 1.9%, resulta considerable.

Inmigración y productividad

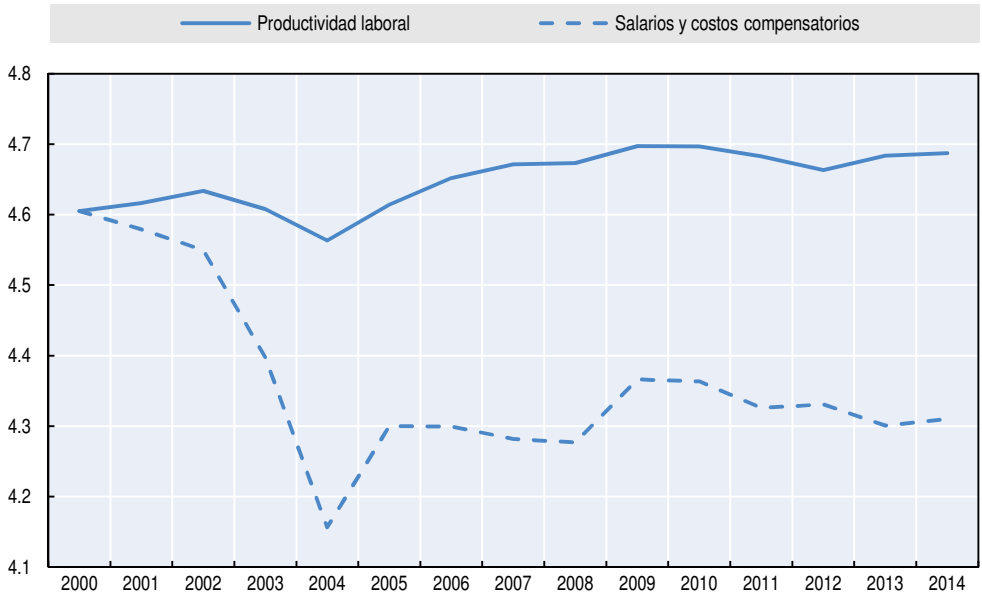
Aparte de incidir en el índice de actividad empresarial, la inmigración puede influir en la productividad de las empresas. Investigaciones anteriores han mostrado, por ejemplo, que las empresas que tienen una fuerza de trabajo diversa pueden tener más posibilidades de aportar innovación con nuevos productos y de alcanzar los mercados internacionales (Nathan y Lee, 2013), pero esa productividad puede disminuir si los trabajadores tienen dificultad para comunicarse entre sí (Niebuhr, 2010). Por otra parte, es posible que los aumentos de la oferta de trabajo motiven a las empresas a invertir menos en innovación, aunque esto puede ser una preocupación mayor en países más avanzados tecnológicamente (De Michelis, Estevão y Wilson, 2013). En tiempos recientes los Estados Unidos demostraron que la inmigración aumenta la productividad (Peri, 2012), en parte a través de una asignación más eficiente de las tareas, tal como ocurrió con una muestra de 20 países de la OCDE (Aleksynska y Tritah, 2015).

La productividad va en aumento y difiere de un sector a otro

Como se dijo en el Capítulo 2, el PIB de la República Dominicana ha aumentado considerablemente durante el último cuarto de siglo. La productividad laboral ha crecido, mientras los salarios nominales se mantuvieron mayormente estables. Debido a la inflación creciente tras la crisis financiera dominicana de 2002, los salarios reales cayeron drásticamente y todavía no se recuperan (Abdullaev y Estevao, 2013). Esto ha creado una brecha entre los salarios reales y la productividad laboral (Gráfico 5.3).

Gráfico 5.3. **El crecimiento de los salarios reales no ha mantenido el ritmo de crecimiento de la productividad laboral**

Ritmo de crecimiento de los salarios reales y la productividad laboral, 2000-14



Nota: La productividad laboral es el resultado producido por una persona empleada (en PPA corriente 2011) por hora. Serie convertida en índices del año 2000 = logaritmo (100).

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* (BCRD/OIT, 2016) y *Banco Mundial* (sin fecha).

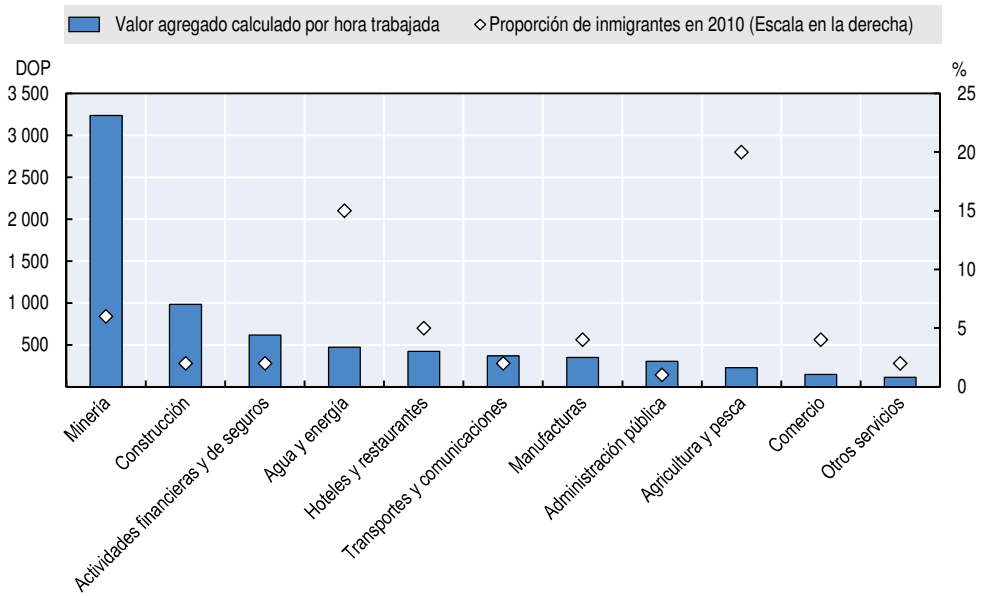
La productividad laboral varía marcadamente de un sector a otro. En 2016 el valor agregado calculado en promedio por hora trabajada osciló desde 112 pesos dominicanos (DOP) en el sector de "otros servicios" (p. ej., servicios sociales) hasta 3 235 DOP en el sector de la minería (Gráfico 5.4). Durante el periodo 2000-16, la relación entre el valor agregado por hora trabajada en determinado sector y el valor agregado por hora trabajada en la economía en general fue relativamente estable en la mayoría de los sectores. El sector de la minería es la excepción más significativa, con una relación que varió de 1.5 (en 2002) a 11.1 (en 2011). Esto se debe principalmente a que los precios de los productos básicos determinan en gran medida el valor agregado del sector. Los sectores de baja productividad son la agricultura, el comercio y otros servicios, y los de alta productividad, la minería, la energía y el agua, así como las actividades financieras y de seguros. Las manufacturas, la construcción, los hoteles y restaurantes, los transportes y comunicaciones, y la administración pública están dentro de un límite de 0.9-1.4 del promedio.

No hay una tendencia clara de los inmigrantes a estar concentrados en sectores de baja o alta productividad. De hecho, los inmigrantes están sobrerrepresentados en el sector de alto valor agregado de la minería, pero

también en los de mediano valor agregado de manufacturas, hoteles y restaurantes, y construcción, y en el de bajo valor agregado del comercio. Sin más información sobre las ocupaciones y tareas de trabajadores determinados, no es posible sacar conclusiones sobre los grados individuales de productividad de los inmigrantes, ya que el espectro de productividad de una empresa y función a otra varía enormemente dentro de un mismo sector.

Gráfico 5.4. **Los inmigrantes no muestran una tendencia clara a estar concentrados en sectores de baja o alta productividad**

Cálculo del valor agregado por hora por sector



Nota: El valor agregado por hora trabajada se calcula dividiendo el valor agregado del sector entre el número de trabajadores que perciben ingresos del sector por el promedio de horas trabajadas por 50.

Fuente: Elaboración propia con base en ONE (2012) y BCRD (sin fecha, a y b).

El ambiente empresarial puede influir en el crecimiento de la producción. Casi todos los mayores obstáculos empresariales identificados en una encuesta de empresas del sector formal de la República Dominicana son factores que la inmigración podría afectar solo de manera indirecta (Banco Mundial, 2017). Los obstáculos que se mencionan más comúnmente son la corrupción, la estabilidad de la electricidad y las tasas impositivas. Entre las empresas de más de 100 empleados, una fuerza de trabajo de nivel educativo inadecuado no es sino el tercero de los obstáculos más comúnmente mencionados. En consecuencia, la inmigración podría tener efectos benéficos si equipa a los trabajadores con el nivel de calificación necesario en el mercado de trabajo, aunque no está claro si hoy por hoy es así. Desde el punto de vista negativo,

las empresas medianas mencionaron las prácticas de competencia del sector informal como un problema en particular. En la medida que la inmigración aumentara el tamaño del sector informal, este podría volverse un obstáculo mayor para las empresas formales.

Hace falta más información para explorar mejor los vínculos entre la productividad y la inmigración. Dada la importancia de la productividad para el crecimiento económico a largo plazo, sería ideal estar en posibilidad de analizar la relación causal entre la inmigración y la productividad. Sin embargo, este análisis es sumamente complejo. La distribución de los inmigrantes en los sectores o las regiones del país no es aleatoria. Por ejemplo, los sectores de alta productividad quizá atraigan desproporcionadamente a los inmigrantes o, por el contrario, les presenten obstáculos de entrada. Así, la correlación entre las concentraciones de inmigrantes y los ritmos de crecimiento de la productividad en distintos sectores podrían indicar una relación que en realidad no está determinada por un efecto causal de la inmigración en la productividad.

El método de preferencia para entender la relación entre la inmigración y la productividad es comparar la productividad de las empresas con y sin inmigrantes. Un ejemplo de este tipo de investigación es un análisis que vinculó la solicitud de permisos de trabajo con los datos de acceso público sobre las empresas en los Estados Unidos. El análisis encontró efectos positivos en la productividad de las empresas investigadas (Ghosh, Mayda y Ortega, 2014).

La Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la República Dominicana realiza periódicamente una encuesta de empresas, la *Encuesta Nacional de Actividad Económica* (ENAE). La encuesta se realizó en 2009, 2011, 2012, 2013 y 2016. Participan solo las compañías formales con un mínimo de diez empleados. Pertenecen a los sectores de minería, electricidad, agua, manufacturas, construcción, transporte, información y comunicaciones, comercio, y hoteles y restaurantes. La mayoría de los años la encuesta comprende el valor de la producción y los insumos, incluido el número de empleados y sus costos por salarios.

En la encuesta de 2016 también se incluyó un módulo adicional sobre el empleo de los extranjeros. Este módulo fue producto de la colaboración entre el proyecto y la Oficina Nacional de Estadística. Reunió información sobre si la empresa empleaba a extranjeros y, en caso afirmativo, si estos tenían situación de trabajadores dependientes o independientes, su sexo y sus salarios.

La proporción de empresas formales que empleaban por lo menos a un ciudadano extranjero en 2015 era de 16.5%. La proporción era mayor que el promedio en los sectores de hoteles y restaurantes (34.1%), agua (26.1%), construcción (20.0%) y manufacturas (18.1%). Se calculó que las empresas formales de estos sectores empleaban en total a 10 613 trabajadores inmigrantes. La mayoría de ellos eran hombres, en una proporción que iba de 69.0% en el sector de la información y las comunicaciones, a 100% en el de la minería (ONE, 2017).

Los datos de esta encuesta permiten un análisis de la correlación entre la concentración de inmigrantes en una empresa y su productividad. El cálculo se basa en el valor de su producción y sus insumos, y la nacionalidad extranjera es un indicador de la situación de inmigrante.[6] Una muestra lo bastante grande permitiría un análisis causal donde la anterior concentración regional y sectorial de inmigrantes se toma como instrumento de la actual concentración de inmigrantes en las empresas. Sin embargo, la muestra de esta encuesta no es lo suficientemente grande.

Inmigración y crecimiento económico

La economía dominicana se quintuplicó en el último cuarto de siglo, y en los últimos años ha sido una de las economías de más rápido crecimiento de la región. Los sectores de la construcción, los servicios financieros y el turismo iniciaron el crecimiento, y en tiempos más recientes han contribuido a él el comercio, las manufacturas y la agricultura. Los aumentos de salarios no han aumentado tan deprisa como lo ha hecho el crecimiento de la economía desde 1990. En consecuencia, el índice de pobreza, que se había disparado a causa de la crisis de 2002, no ha disminuido con la rapidez que se esperaba. Sin embargo, a partir de 2013 el índice de disminución de la pobreza moderada ha sido más pronunciado. La pobreza moderada ha vuelto al nivel de 32% que tenía en 2000, tras haber alcanzado el 50% en 2004 y el 41% en 2013 (Carneiro, 2016).

Los inmigrantes contribuyen al crecimiento económico. Esta sección presenta el cálculo de su contribución al valor agregado total y, dada su importante función en la agricultura y la construcción, su contribución específica en estos sectores. Sin embargo, antes considera si la inmigración retrasa el punto en que los salarios empiezan a subir más drásticamente debido a la escasez de mano de obra.

Los inmigrantes aportan una proporción de valor agregado aproximadamente igual a su proporción en la población

Los inmigrantes generan una parte del valor agregado producido en la República Dominicana. Su proporción puede calcularse, y en efecto así se ha hecho, con base en supuestos sobre su productividad relativa (Martin, 2007; OIT/OCDE/Banco Mundial, 2015). Para este cálculo, el valor agregado de cada sector se multiplica por la proporción de inmigrantes en el número total de trabajadores del sector. La proporción de valor agregado se ajusta conforme a las diferencias de productividad calculadas con base en la relación del promedio de salarios, o bien, de los años de escolaridad entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos en cada sector. Las proporciones individuales se suman entonces para obtener un cálculo de la proporción del valor agregado total producida por los inmigrantes.

Las investigaciones anteriores que usaron este método indicaron que en 2012 los inmigrantes aportaron 7.4-7.5% del valor agregado. Este estudio se

basó en la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* 2012 (Lizardo y Hernández, 2013). Conforme al segundo cálculo —este está ajustado teniendo en cuenta la relación entre los salarios de los trabajadores inmigrantes y los autóctonos—, la proporción de la contribución de los inmigrantes disminuye. Se calcula que los inmigrantes contribuyen de manera particularmente cuantiosa a la agricultura (14.7-19.4% del valor agregado agrícola) y la construcción (27.2-32.8%), pero esta contribución representa menos de la mitad de su contribución total.

Un análisis basado en el censo de 2010 llega a una conclusión parecida, pero solo con un ajuste similar de productividad. El cálculo sin ajustar sitúa la contribución de los inmigrantes en 5.3%, lo que supera la proporción de los inmigrantes en la población según el censo de 2010 (4.2%) (Cuadro 5.1). En el cálculo anterior, basado en la encuesta de inmigrantes, ocurría lo mismo. Los ajustes de la relación de salarios y nivel educativo reduce el cálculo considerablemente, y la relación del nivel educativo lo sitúa por debajo de la proporción de los inmigrantes en la población.

Cuadro 5.1. **Se calcula que la proporción del valor agregado producida por los inmigrantes supera su proporción en la población**

	Valor agregado (millones de pesos dominicanos a precios constantes de 2014)	Proporción de inmigrantes (censo de 2010)	Cálculo del valor agregado (sin ajustar)	Cálculo del valor agregado (ajustado conforme a la relación de salarios)	Cálculo del valor agregado (ajustado conforme a la relación de nivel educativo)
Agricultura y pesca	160 681	0.20	32 136	21 531	16 408
Minería	44 509	0.06	2 671	1 629	1 839
Manufacturas	403 363	0.04	16 135	18 070	9 538
Servicios públicos	46 405	0.02	928	1 104	896
Construcción	249 669	0.15	37 450	28 462	26 549
Venta al por menor	263 879	0.04	10 555	8 971	6 725
Gastronomía	207 686	0.05	10 384	10 488	10 217
Transportes y comunicaciones	294 044	0.02	5 881	5 233	6 638
Finanzas	105 806	0.02	2 116	1 904	2 170
Bienes raíces	244 879	0.04	9 795	13 419	8 978
Administración pública	136 643	0.01	1 366	1 448	1 602
Educación	126 356	0.02	2 527	7 783	2 721
Salud	78 485	0.02	1 570	1 428	1 792
Otros servicios	226 593	0.02	4 532	7 613	3 581
Total	2 588 998		138 047	129 089	99 660
Proporción (% del valor agregado)			5.3	4.3	3.8

Nota: La proporción de inmigrantes se calcula con base en los individuos de 15 años en adelante. La relación de salarios se calcula como la relación entre el promedio del ingreso laboral mensual del empleo primario de los inmigrantes y el promedio del ingreso laboral mensual del empleo primario de los trabajadores autóctonos del mismo sector. La relación de nivel educativo se calcula como la relación del promedio de años de escolaridad entre un grupo y otro.

Fuente: Elaboración propia con base en el IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (ONE, 2012) y la *Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo* 2010-2014 (BCRD/OIT, 2016).

La proporción calculada del valor agregado no significa que el PIB sería 4-5% más bajo si los inmigrantes se fueran. Algunas de las razones son técnicas. Por ejemplo, algunos de los sectores son muy grandes, con niveles muy variables de valor agregado por trabajador entre un subsector y otro. Como los inmigrantes probablemente no están distribuidos de manera uniforme entre los subsectores, el cálculo de su contribución al sector es impreciso.

Asimismo, las relaciones de ingreso laboral y nivel educativo son aproximaciones imprecisas de diferencias de productividad. Lo anterior puede tener muchas causas, pero una de ella podría ser que los índices de sobrecalificación y subcalificación de los individuos inmigrantes y autóctonos son desiguales. En promedio, parece que esto no es así, pero en determinadas ocupaciones y probablemente también en ciertos sectores, los índices podrían diferir (véase el Capítulo 3). Esto quizá indique que la diferencia de productividad entre los individuos inmigrantes y autóctonos es mayor de lo que hacen pensar sus respectivos niveles educativos.

Otras razones que explican por qué el efecto en el PIB sería distinto son conceptuales. Por ejemplo, el cálculo no refleja que algunos trabajadores inmigrantes pueden ser reemplazados fácilmente por trabajadores autóctonos desempleados, mientras que otros suplen importantes lagunas de competencias. El efecto de los trabajadores autóctonos en el PIB quizá sea un múltiplo de lo que ellos mismos producen. El cálculo tampoco tiene en cuenta que las otras funciones económicas de los inmigrantes —como consumidores, inversores, emprendedores y contribuyentes— también tienen implicaciones económicas.

El valor agregado generado por los inmigrantes en los sectores de la agricultura y la construcción es mayor que su proporción en el empleo

Los inmigrantes están particularmente sobrerrepresentados en los sectores de la agricultura y la construcción. No es de extrañar, pues, que gran parte de la investigación sobre los efectos de la inmigración en la República Dominicana esté centrada en estos sectores. La importancia de la agricultura en el valor agregado ha decaído en años recientes, mientras que la del sector de la construcción ha crecido (Cuadro 5.2). Según el censo de 2010, 10.2% de los trabajadores[7] se dedicaban a la agricultura pese a que el sector generó apenas el 6.3% del valor agregado. En el comercio al por mayor y al menudeo y en otros servicios, la proporción en el empleo en 2010 superó el valor agregado en 2010-2014. Parte de la explicación quizá sea que una proporción relativamente grande de los trabajadores de estos sectores labora a tiempo parcial, aunque lo mismo ocurre en algunos otros sectores como el de hoteles y restaurantes. La construcción empleó a 7.1% de los trabajadores y creó 10.3% del valor agregado. Otros sectores en los que la proporción de valor agregado superó la proporción en el empleo son la minería y cantería, las manufacturas, la electricidad, gas y agua, los hoteles y restaurantes, los transportes y comunicaciones, y las actividades financieras y de seguros.

Cuadro 5.2. **Las manufacturas y los servicios son los sectores que más contribuyen al valor agregado**

Proporción y ritmo de crecimiento del valor agregado por sector (PPC corriente), 2000-14

	Proporción en el valor agregado bruto total (%)			Ritmo de crecimiento en promedio (%)		
	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Valor agregado bruto	-	-	-	5.8	8.2	6.8
Agricultura	7.4	7.1	6.3	3.3	5.7	5.5
Minería y cantería	0.8	1.2	1.1	28.0	5.1	40.9
Manufacturas	22.6	18.0	16.1	5.2	1.3	5.5
Electricidad, gas y agua	2.5	2.2	1.9	5.9	3.7	4.3
Construcción	8.0	10.8	10.3	1.6	18.9	4.2
Comercio al por mayor y al menudeo	7.6	9.7	10.6	3.1	14.3	7.7
Hoteles, bares y restaurantes	9.2	8.9	7.9	15.4	1.2	6.3
Transportes and comunicaciones	8.3	10.3	11.6	14.2	10.5	7.6
Actividades financieras y de seguros	3.9	3.9	4.1	8.1	13.7	5.3
Administración pública y defensa	4.3	4.3	4.7	5.4	20.9	8.3
Otros servicios	25.3	23.6	25.6	4.7	9.8	7.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en BCRD/OIT (2016).

El censo y las encuestas de hogares quizá subestimen la proporción de inmigrantes empleados en el sector de la construcción. Según un sondeo de 2010 sobre trabajadores de la construcción, 53.1% de ellos son haitianos (OMLAD, 2011), a diferencia de solo 16.4% de acuerdo con el censo de 2010. La encuesta de inmigrantes de 2012 también indica que la proporción de haitianos dedicados a la construcción es mayor (29.9%) (Lizardo y Hernández, 2013). La diferencia de la proporción de trabajadores agrícolas es mucho menos drástica entre el censo y la encuesta de inmigrantes.

Hoy en día los principales productos del sector agrícola son arroz, plátano, cacao, azúcar, aguacate, productos lácteos, tomate y café, en ese orden.[8] En el pasado los cultivos comerciales más importantes eran el azúcar y el arroz. La importancia del azúcar ha caído desde la década de los ochenta. En el periodo 1995-99 representaba solo el 11.6% del valor producido por los principales 41 productos agrícolas, y en 2000-14 la proporción volvió a disminuir hasta quedar en 7.3%. La reducción de la importancia del sector azucarero ha estimulado a algunos trabajadores inmigrantes a mudarse a otros cultivos o sectores (OCDE, 2009).

Con base en un sondeo de trabajadores de la agricultura y la construcción, un estudio indica que los trabajadores haitianos generan hasta el 18.9% del valor de producción en el sector de la construcción y 17-25% en la producción de plátano, arroz, y azúcar (CEFASA, 2012). En el sector de la construcción, los autores también observan una estrecha complementariedad entre los trabajadores inmigrantes y los autóctonos, y una clara división de las

tareas. Concluyen que la presencia de trabajadores inmigrantes aumenta la productividad general de este sector.

Conclusiones

Parece que la inmigración tiene efectos opuestos sobre el emprendimiento en la República Dominicana. Por una parte, una proporción menor de trabajadores inmigrantes que autóctonos son dueños de empresas, por lo que reducen el índice agregado de propiedad de empresas. Por otra parte, una mayor concentración de inmigrantes en un municipio puede aumentar la proporción de individuos autóctonos que son dueños de empresas. Pese a los numerosos beneficios posibles de abrir nuevos negocios, no todos ellos crean empleos ni son todos innovadores. Muchos negocios nuevos no sobreviven mucho tiempo y contribuyen poco al crecimiento económico. En consecuencia, los gobiernos deben revisar sus políticas para garantizar que los incentivos estén dirigidos al fomento de nuevas empresas que tengan una gran probabilidad de éxito (Shane, 2009).

Dependiendo de los supuestos sobre la productividad relativa de los inmigrantes, su contribución al valor agregado quizá exceda su proporción en la población. Esto se debe en parte a su mayor concentración en la población adulta y su mayor índice de participación en la fuerza de trabajo. Sin embargo, cuando se presupone que las diferencias de nivel educativo indican diferencias de productividad, la contribución de los inmigrantes al valor agregado es menor que su proporción en la población.

En conjunto, estos elementos de prueba quizá indiquen que los efectos indirectos de la inmigración en el crecimiento económico de la República Dominicana superan los efectos directos. El cálculo del valor agregado hace pensar que el aumento del PIB quizá sea proporcional al aumento de la población debido a la inmigración. Esto implicaría que lo que los inmigrantes producen casi no incide en el PIB per cápita. Sin embargo, es posible que la inmigración permita a los trabajadores autóctonos dedicarse a actividades más productivas. El capítulo exploró una manera en que esto puede ocurrir: un mayor índice de propiedad de empresas entre los individuos autóctonos cuando más inmigrantes viven en la misma zona. Pero quizá haya otros efectos que todavía no se exploran plenamente. Por ejemplo, la productividad de los trabajadores autóctonos podría aumentar cuando trabajan junto a trabajadores inmigrantes; o quizá puedan cambiarse a empleos de mayor valor agregado.

Estos posibles efectos adicionales merecen la atención de futuras investigaciones. La primera pregunta que podría explorarse es si la inmigración estimula la productividad. Un análisis de la encuesta de empresas formales sería un primer paso en esta dirección. Más adelante los efectos en el crecimiento económico se podrían analizar de manera formal con base en un modelo de equilibrio general calculable.

Notas

1. En el censo, las opciones son empleado, empleador o jefe asalariado, trabajador familiar o no familiar sin remuneración, trabajador por cuenta propia y otros. En la encuesta de la fuerza de trabajo las opciones son empleador o trabajador del gobierno general, empleador o trabajador de una empresa pública, empleador o trabajador de una empresa privada, trabajador profesional por cuenta propia, trabajador no profesional por cuenta propia, empleador de empresas no constituidas, auxiliar familiar o trabajador no familiar no remunerado, y servicio doméstico.
2. Estos resultados se basan en regresiones probit de individuos empleados. Su situación de trabajadores por cuenta propia o empleadores es la variable dependiente, su condición de trabajadores inmigrantes es la variable explicativa, y la edad, el nivel educativo y la región son variables de control.
3. Esta conclusión se basa en una regresión logística ordenada aplicada a distintas categorías de tamaño de empresa considerando situación de inmigrante, edad, edad al cuadrado, nivel educativo y año.
4. El análisis se realizó con base en una regresión probit de la población autóctona de 15 años de edad en adelante. La propiedad de empresas es la variable dependiente, y el sexo, la edad, el nivel educativo, la región y la situación rural son las variables de control. La proporción de inmigrantes en la población de 15 años en adelante es la variable explicativa. La fuente de datos usada es el censo de población.
5. Como los inmigrantes no están distribuidos aleatoriamente en el país, en un análisis la proporción de inmigrantes en 2002 es un instrumento de la proporción de inmigrantes en 2010 (Sousa, Sanchez y Baez, 2017). Este método cuenta con que los inmigrantes suelen trasladarse a zonas donde otros inmigrantes de sus países de origen ya viven. En esta regresión de variables instrumentales, el efecto marginal es semejante (0.056) al de la regresión básica.
6. Lamentablemente, en el momento de escribir este informe la preparación de los datos de la ENAE, salvo los del módulo de empleo de los extranjeros, aún no estaba completa. Por lo tanto, no se pudo incluir este análisis en el informe.
7. Excluyendo el 5% de los casos en que se desconoce el sector.
8. Elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Estadística sobre el valor de producción de los principales productos agrícolas a precios corrientes, por año, 1995-2004. Para minimizar la influencia de las pérdidas de las cosechas o las fluctuaciones anuales de los precios de productos básicos, el promedio de 2010-2014 se calculó.

Bibliografía

Abdullaev U. and M. Estevão (2013), "Growth and employment in the Dominican Republic: Options for a job-rich growth" International Monetary Fund Working Paper WP/13/40, Western Hemisphere Despartment, *https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Growth-and-Employment-in-the-Dominican-Republic-Options-for-a-Job-Rich-Growth-40309*

Akee, R. K., D. A. Jaeger y K. Tatsiramos (2013), "The persistence of self-employment across borders: New evidence on legal immigrants to the United States", *Economics Bulletin*, vol. 33, num. 1, pp. 126-137, *www.accessecon.com/pubs/EB/2013/Volume33/eb-13-v33-i1-p12.pdf*.

Aleksynska, M., y A. Tritah (2015), "The heterogeneity of immigrants, host countries' income and productivity: A channel accounting approach", *Economic Inquiry*, vol. 53, núm. 1, pp. 150-172, *https://doi.org/10.1111/ecin.12141*.

Amuedo-Dorantes, C., y S. Pozo (2006), "Remittances receipt and business ownership in the Dominican Republic", *The World Economy*, vol. 29, núm. 7, pp. 939-956.

Anderson, A. R., y M. Starnawska (2008), "Research practices in entrepreneurship: Problems of definition, description and meaning", *Entrepreneurship and Innovation*, vol. 9, núm. 4, pp. 221-230, *http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.5367/000000008786208731*.

Andersson, L., y M. Hammarstedt (2010), "Intergenerational transmissions in immigrant self-employment: Evidence from three generations", *Small Business Economics*, vol. 34, núm. 3, pp. 261-276, *https://doi.org/10.1007/s11187-008-9117-y*.

Banco Mundial (2017), *Enterprise Surveys – Dominican Republic 2016 Country Profile*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial (sin fecha), *World Bank DataBank*, *http://databank.worldbank.org/data/home.aspx*.

BCRD (sin fecha, a), "Serie homogénea del PIB por sectores de origen. Valores corrientes e índices de volumen encadenados referenciados al año 2007, trimestral", Banco Central de la República Dominicana, *https://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/*.

BCRD (sin fecha, b), "Horas trabajadas de la población ocupada perceptora de ingresos según rama de actividad económica, población en edad de trabajar 15 años, 2000-2016", Banco Central de la República Dominicana, *https://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/fa/*.

BCRD/OIT (2016), *Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo* 2000-2014, Banco Central de la República Dominicana y Organización Internacional del Trabajo, Santo Domingo.

Carneiro, F. G. (2016), *Para construir un mejor futuro juntos – Notas de política de República Dominicana*, Banco Mundial, Washington, D.C., *http://documents.worldbank.org/curated/en/301811481618376794/Para-construir-un-mejor-futuro-juntos-notas-de-pol%C3%ADtica-de-Rep%C3%BAblica-Dominicana*.

CEFASA (2012), *Condición y aportes de la mano de obra de origen haitiano a la economía dominicana*, Centro de Formación y Acción Social y Agraria, Santiago de los Caballeros, República Dominicana.

Clark, K., y S. Drinkwater (2000), "Pushed out or pulled in? Self-employment among ethnic minorities in England and Wales", *Labour Economics*, vol. 7, núm. 5, pp. 603-628, *https://doi.org/10.1016/S0927-5371(00)00015-4*.

De Michelis, A., M. M. Estevão y B. A. Wilson (2013), "Productivity or employment: Is it a choice?", *IMF Working Paper* N° 13/97, Fondo Monetario Internacional, *https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Productivity-or-Employment-Is-It-a-Choice-40506*.

Duleep, H. O., D. A. Jaeger y M. Regets (2012), "How immigration may affect US native entrepreneurship: Theoretical building blocks and preliminary results", *IZA Discussion Paper* N° 6677, *http://ftp.iza.org/dp6677.pdf*.

Fairlie, R. W., y B. D. Meyer (2003), "The effect of immigration on native self-employment", *Journal of Labor Economics*, vol. 21, núm. 3, pp. 619-650, *https://doi.org/10.1086/374961*.

Funkhouser, E. (1992), "Migration from Nicaragua: Some recent evidence", *World Development*, vol. 20, núm. 8, pp. 1209-1218, *https://doi.org/10.1016/0305-750X(92)90011-J*.

Ghosh, A., A. M. Mayda y F. Ortega (2014), "The impact of skilled foreign workers on firms: An investigation of publicly traded U.S. firms", *IZA Discussion Paper* N° 8684, ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp8684.pdf.

Kone, Z. L., y C. Ozden (2017), "Labor market implications of immigration and emigration in the Dominican Republic", en F. G. Carneiro y S. Sirtaine (eds.), *When Growth is Not Enough – Explaining the Rigidity of Poverty in the Dominican Republic*, Directions in Development, Banco Mundial, Washington, D.C.

Lizardo, J., y C. Gratereaux Hernández (2013), *El aporte de los trabajadores inmigrantes a la actividad económica en la República Dominicana: Una primera aproximación, Estudio complementario*, ENI-2012, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Santo Domingo.

Lofstrom, M. (2010), "Low-skilled immigrant entrepreneurship", *Review of Economics of the Household*, vol. 9, núm. 1, pp. 25-44, *http://dx.doi.org/10.1007/s11150-010-9106-1*.

Martin, P. (2007), *The Economic Contribution of Migrant Workers to Thailand: Towards Policy Development*, Organización Internacional del Trabajo, Bangkok, *http://ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_098230/lang--en/index.htm*.

Nathan, M., y N. Lee (2013), "Cultural diversity, innovation and entrepreneurship: Firm-level evidence from London", *Economic Geography*, vol. 89, núm. 4, pp. 368-394, *http://dx.doi.org/10.1111/ecge.12016*.

Niebuhr, A. (2010), "Migration and innovation: Does cultural diversity matter for regional R&D activity?". *Regional Science*, Vol. 89/3, pp. 563-585, *http://dx.doi.org/10.1111/j.1435-5957.2009.00271.x*.

OCDE (2011), "Migrant entrepreneurship in OECD countries", en *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-8-en*.

OCDE (2009), "Dominican Republic", en *Latin American Economic Outlook 2010*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/leo-2010-16-en*.

OCDE/CIES-UNIBE (2017), *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana*, Caminos de Desarrollo, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es*.

OCDE/OIT (2018), *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra/OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264291904-es*.

OIT/OCDE/Banco Mundial (2015), "The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth", documento preparado para la 3ª reunión del Grupo de Trabajo sobre el Empleo del G20, Capadocia, Turquía, 23-25 de julio de 2015, *http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---D.Comm/---publ/documents/publication/wcms_398078.pdf*.

OMLAD (2011), *Inmigrantes haitianos y mercado laboral. Estudio sobre los trabajadores de la construcción y la producción de guineo en la República Dominicana*, Ministerio de Trabajo, Observatorio del Mercado Laboral Dominicano, Santo Domingo.

ONE (2017), "Módulo de ocupación extranjera – Encuesta Nacional de Actividad Económica 2016 (ENAE 2016)", *Boletín de Estadísticas Económicas*, vol. 4, núm. 8, Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana, Santo Domingo.

ONE (2012), IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Informe General, vol. I, Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana, Santo Domingo.

Peri, G. (2012), "The effect of immigration on productivity: Evidence from U.S. States", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 94, núm. 1, pp. 348-358. *www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/REST_a_00137*.

Sahut, J.-M., y M. Peris-Ortiz (2014), "Small business, innovation, and entrepreneurship", *Small Business Economics*, vol. 42, núm. 4, pp. 663-668, *https://doi.org/10.1007/s11187-013-9521-9*.

Shane, S. (2009), "Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy", *Small Business Economics*, vol. 33, núm. 2, pp. 141-149, *https://doi.org/10.1007/s11187-009-9215-5*.

Sousa, L. D., D. Sanchez, y J. E. Baez (2017), "Wage effects of Haitian migration in the Dominican Republic", en F. G. Carneiro and S. Sirtaine (eds.), *When Growth is Not Enough – Explaining the Rigidity of Poverty in the Dominican Republic*, Directions in Development, Banco Mundial, Washington, D.C.

Woodruff, C. M., y R. Zenteno (2001), "Remittances and microenterprises in Mexico", *UCSD Graduate School of International Relations and Pacific Studies Working Paper*, *http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.282019*.

Yang, D. (2008), "International migration, remittances and household investment: Evidence from Philippine migrants' exchange rate shocks", The Economic Journal, vol. 118, núm. 528, pp. 591-630, *https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2008.02134.x*.

Capítulo 6

La contribución de los inmigrantes a las finanzas públicas en la República Dominicana

Este capítulo evalúa la contribución fiscal neta de la persona inmigrante y autóctona media en la República Dominicana en 2007. En primer lugar expone la evolución de las características clave del sistema tributario. Después presenta el cálculo de las contribuciones de los individuos inmigrantes y autóctonos a diversos impuestos y gastos. Por último suma los dos cálculos para obtener las contribuciones fiscales netas de ambas poblaciones.

Una preocupación que se expresa con frecuencia sobre la inmigración es que representa una carga para los presupuestos públicos. Si los inmigrantes pagaran menos impuestos y además ocasionaran gastos gubernamentales iguales o mayores que los individuos autóctonos, la preocupación tendría razón de ser. En la República Dominicana, donde una proporción de inmigrantes mayor que de individuos autóctonos participa en el empleo informal (y por lo mismo es posible que pague menos impuestos directos), y donde los inmigrantes tienen acceso, por lo menos nominal, a distintos servicios públicos, esta inquietud quizá sea particularmente común.

Los efectos fiscales de la inmigración se pueden evaluar con base en una metodología de contabilidad. Los gastos y los ingresos del gobierno se dividen en distintas categorías y las proporciones que pueden atribuirse a los inmigrantes y a los individuos autóctonos se calculan con base en una encuesta de hogares. En el caso de la República Dominicana, se trata de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) (ONE, 2007). La metodología ya se ha aplicado para analizar los efectos fiscales de la inmigración en el Reino Unido (Dustmann y Frattini, 2014) y en varios países de la OCDE (OCDE, 2013). La manera en que se calcularon las proporciones respectivas de gastos e ingresos se explica punto por punto en la sección correspondiente.

La metodología tiene algunas desventajas. Una de las principales es que se refiere a un año (2007) que ya tenía una década de transcurrido cuando se redactó este informe. La necesidad de lo anterior obedece a que la ENIGH era la fuente de datos más adecuada porque contiene información detallada sobre los gastos e ingresos de los hogares. Dados los mayores flujos inmigratorios a partir de principios de este siglo, es muy posible que los efectos fiscales de los inmigrantes hayan cambiado y de este modo se garantice una futura repetición del análisis con base en la ENIGH de 2017. Otro problema es que esta metodología no calcula las contribuciones fiscales netas que hacen los individuos autóctonos y los inmigrantes durante toda su vida, sino que tan solo evalúa las de un año. Dado que las personas tienden a pagar más impuestos y usar menos servicios públicos en sus años de mayor rendimiento, en la edad de trabajar, que cuando son niños o jubilados, los resultados de un año quizá no sean representativos de la contribución fiscal relativa de los inmigrantes durante toda su vida. En muchos de los países socios, los inmigrantes actualmente están

sobrerrepresentados en las categorías clave de la edad de trabajar, pero es muy posible que permanezcan en el país cuando sean mayores. Otra desventaja que, sin embargo, no depende de la metodología es la considerable incertidumbre de los cálculos.

Entre las ventajas de la metodología está el hecho de que requiere menos supuestos que otras metodologías. También puede aplicarse con relativa congruencia a distintos países.

A continuación se describe la estructura del capítulo. En primer lugar hay una breve perspectiva general de las finanzas públicas de la República Dominicana desde el punto de vista comparativo. En segundo lugar se presentan los resultados del análisis del impacto fiscal.

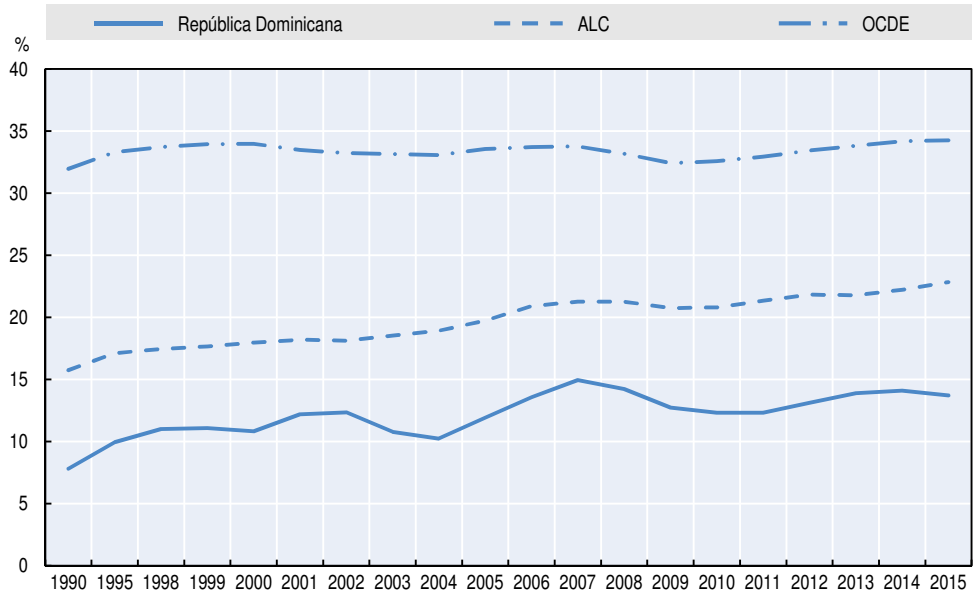
La actual situación fiscal en la República Dominicana

Los ingresos tributarios como proporción del producto interno bruto (PIB) en la República Dominicana han aumentado en el curso de las dos últimas décadas, pero siguen siendo considerablemente inferiores a los del resto de la región de América Latina y el Caribe (ALC). En 2014 ascendieron al 14%, lo que colocó a la República Dominicana en el penúltimo lugar de la región, solo por encima de Guatemala. El promedio de la región ALC era del 22.2% (Gráfico 6.1). La relación ha tenido una tendencia creciente a largo plazo durante los 20 últimos años tanto en la República Dominicana como en toda la región. La reducción de la relación en 2009 fue resultado de la caída de la actividad económica y los precios de los productos básicos producida por la crisis financiera mundial (OCDE *et al.*, 2017). Lo anterior contrasta con el promedio de la OCDE, donde la razón impuestos-PIB se ha mantenido estable, en alrededor de 34%, durante los últimos 20 años.

No solo hay diferencias en la razón impuestos-PIB, sino en la estructura de los ingresos fiscales (Gráfico 6.2). La República Dominicana depende más de los impuestos indirectos que el resto de la región. En 2014, 63.5% de los ingresos tributarios consistieron en impuestos sobre bienes y servicios, más que el promedio de 49.5% de la región ALC. A título comparativo, el promedio de la OCDE fue de 32.7% de la recaudación impositiva total. En el mismo año, los impuestos sobre la renta de las empresas y las personas físicas generaron el 31.7% del total de los ingresos fiscales de la República Dominicana, cifra superior al promedio ALC y equiparable al promedio de la OCDE.

Gráfico 6.1. **La razón impuestos-PIB de la República Dominicana es inferior al promedio de la región**

Ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB, 1990-2015



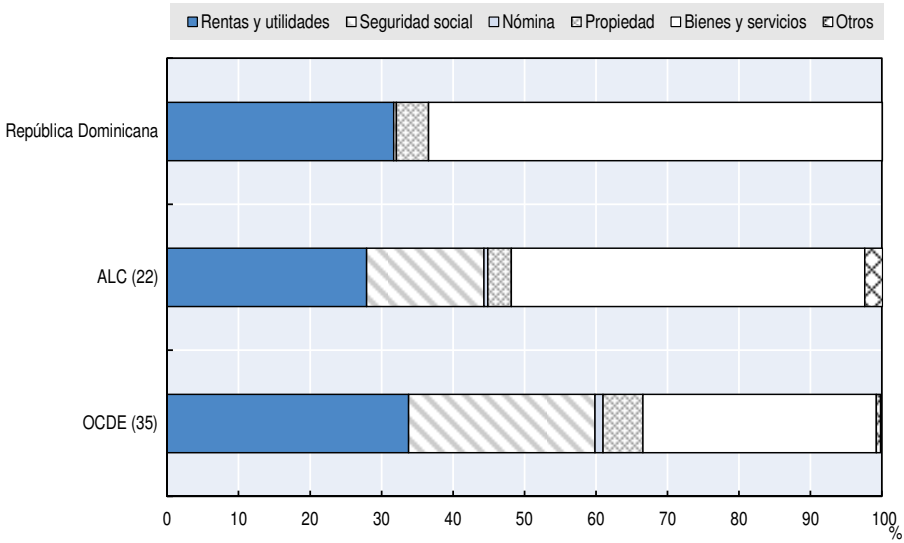
Nota: ALC es el promedio sin ponderar de 24 países de América Latina y el Caribe. OCDE es el promedio sin ponderar de los 35 países de la OCDE. Chile y México son parte de ambos grupos.

Fuente: Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean (OCDE et al., 2017).

Una diferencia entre la República Dominicana y el resto de la región es la importancia de las contribuciones a la seguridad social: menos de 1% de la recaudación fiscal procede de ellas, en comparación con un promedio de 16.4% en la región ALC. Lo anterior se debe a la diversidad de los esquemas de seguridad social de la región. El esquema de seguridad social de la República Dominicana está regulado por la Ley Nº 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (Consejo Nacional de Seguridad Social, 2001), la cual entró en vigor en 2003. Se basa en un esquema contributivo con cuentas individuales de capitalización de contribuciones definidas. Cada trabajador es libre de elegir la administradora de fondo de pensiones (AFP) que maneja su cuenta individual de capitalización, así como una administradora de riesgos de salud (ARS) o proveedora de servicios de salud (PSS). Por el momento existe una sola AFP pública, y una AFP privada maneja la mayoría de las contribuciones a la seguridad social (Gráfico 6.3).

Gráfico 6.2. **Los ingresos fiscales proceden principalmente de los impuestos sobre bienes y servicios**

Recaudación tributaria por tipo de gravamen como porcentaje de la tributación total, 2014

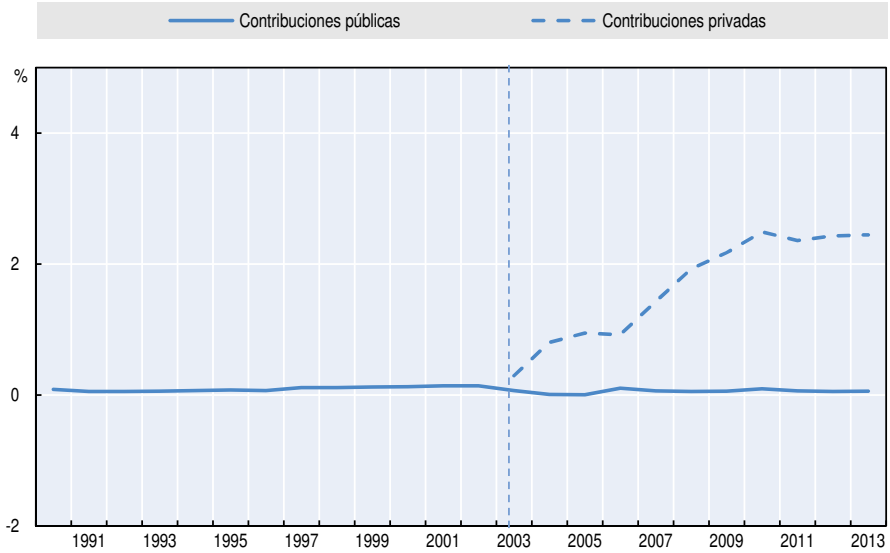


Nota: ALC es el promedio sin ponderar de 24 países de América Latina y el Caribe. OCDE es el promedio sin ponderar de los 35 países de la OCDE. Chile y México son parte de ambos grupos.

Fuente: Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean (OCDE et al., 2017).

Gráfico 6.3. **Las contribuciones a la seguridad social se hacen a cuentas individuales de capitalización manejadas principalmente por administradoras privadas de fondos**

Contribuciones sociales públicas y privadas como porcentaje del PIB, 1991-2013



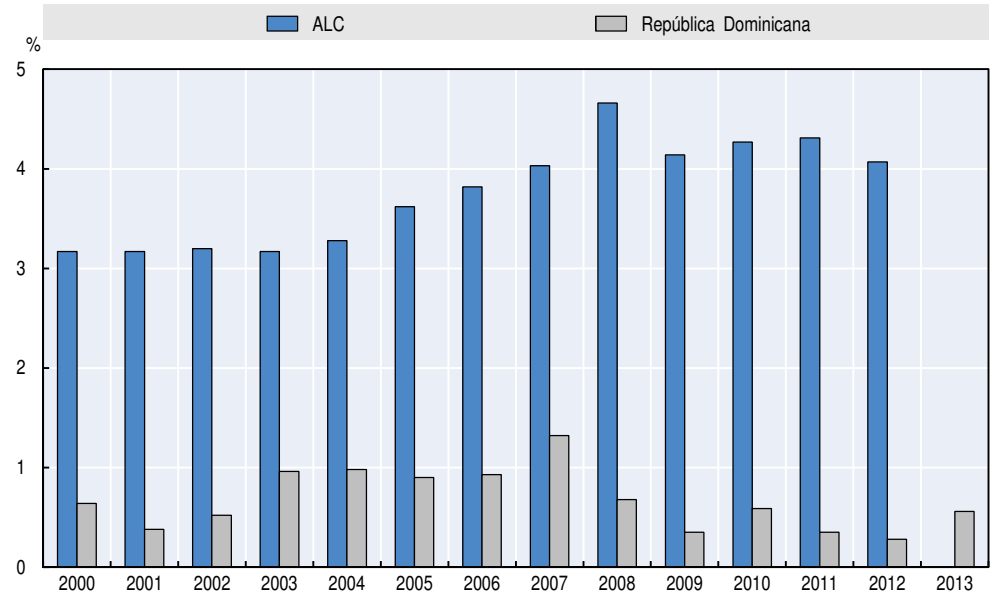
Fuente: Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean (OCDE et al., 2015).

Según los cálculos de la Administración Tributaria dominicana, la República Dominicana tiene elevados índices de evasión fiscal, pese a una reducción sostenida en años recientes. Entre 2004 y 2010, la evasión disminuyó 12 puntos porcentuales debido en parte a la inversión en la eficiencia de la administración fiscal. Al final de este periodo cayó al 29.7%,[1] a pesar de un ligero aumento en 2009 causado probablemente por la crisis financiera (DGII, 2015).

Además de la recaudación fiscal hay ingresos no tributarios, pero estos son escasos en comparación con América Latina, donde países como Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela perciben ingresos no fiscales por petróleo, metales, gases, cobre, etc. En la República Dominicana, los ingresos no tributarios representan menos del 1% del PIB en todos los años a partir de 2000, salvo 2007, pero al año siguiente hubo una reducción debido al cierre de la compañía minera Alcombridge Dominicana. En suma, los ingresos públicos proceden principalmente de los impuestos.

Gráfico 6.4. **Los ingresos no tributarios son bajos en comparación con el promedio de América Latina**

Ingresos no tributarios como porcentaje del PIB, 2000-2013



Fuente: DGII (2015).

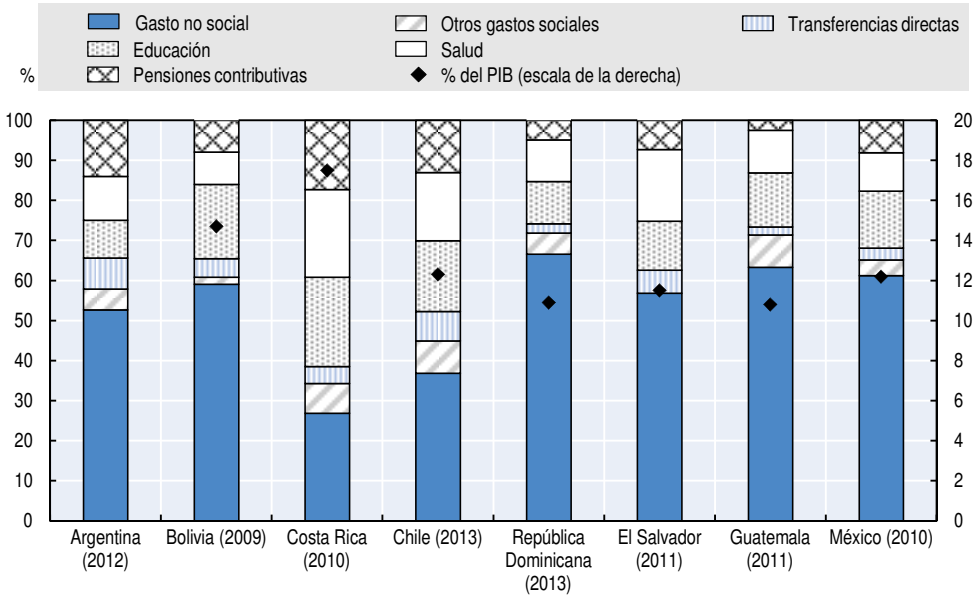
Los gobiernos latinoamericanos en general y el de la República Dominicana en particular gastan una proporción del PIB menor que los países de la OCDE. En 2014, el gasto de los países de la OCDE representó, en promedio, 41.5% del PIB. El de la región ALC fue de 33.1% y el de la República Dominicana de 18.1% (OCDE, 2016). Entre 2007 y 2014 el gasto del gobierno per cápita aumentó a un

ritmo anual de 3.9% en promedio en los países de ALC y de 2% en la República Dominicana, aumento mayor que el de 1.0% registrado en los países de la OCDE en el mismo periodo.

La República Dominicana tiene índices relativamente bajos de gasto social. En 2007 el gobierno central destinó 11.1% de su gasto a la educación, 7.9% a la salud, 6% a la protección social, 4.3% a la seguridad social, 44.9% a los bienes públicos susceptibles de saturación (es decir, policía y sistema penal, trabajo, agua y saneamiento, energía, minería, comunicaciones, transportes, finanzas y seguridad), 7.2% a los bienes públicos puros (esto es, seguridad, defensa y protección ambiental), y 18.5% a la deuda pública (DIGEPRES, 2007). Lo anterior contrasta con los mayores índices medios de gasto social[2] en los países de América Latina y la OCDE (Gráfico 6.5).

Gráfico 6.5. **El gasto social es menor en la República Dominicana que en la región de ALC**

Gasto del gobierno por función en algunos países latinoamericanos



Nota: El eje izquierdo representa el gasto gubernamental por función en algunos países latinoamericanos. El eje derecho representa el gasto gubernamental como proporción del PIB. Años entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean* (2016) y *Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution* [Centro de Datos sobre Redistribución Fiscal del Instituto de Compromiso con la Equidad] (2017).

Evaluación de los efectos fiscales de la inmigración

Esta sección presenta el cálculo de las contribuciones fiscales netas de los individuos inmigrantes y autóctonos. Para ello se expone, primero, el cálculo de la proporción de la contribución de ambas poblaciones a cada una de las

principales categorías de ingreso fiscal y gasto público, seguido del resultado total. A menos que se especifique otra cosa, el cálculo de las proporciones de ingreso tributario y gasto se basó en la ENIGH 2007.

Los pagos de ingreso fiscal per cápita hechos por los inmigrantes en 2007 fueron mayores que los hechos por la población autóctona

En 2007 los pagos fiscales hechos por los inmigrantes fueron mayores que los hechos por los individuos autóctonos en cuatro de las seis principales categorías tributarias: impuesto sobre la renta de las empresas y otros impuestos sobre la renta, contribuciones a la seguridad social, impuesto sobre la nómina e impuestos sobre bienes y servicios.

Impuesto sobre la renta de las personas físicas (2.2 % del ingreso fiscal)

Todas las personas que viven en la República Dominicana están sujetas al pago del impuesto sobre la renta interna o externa que perciban, independientemente de su nacionalidad. Este impuesto sobre la renta de las personas físicas grava los ingresos de todas las procedencias, incluido el trabajo asalariado y autónomo. Se admiten algunas deducciones, como las sumas pagadas como primas de seguros de vida o indemnizaciones por incapacidad o enfermedad. En el caso de quienes perciben salario, este impuesto se aplica al excedente que supera determinado máximo (290 243 pesos dominicanos [DOP] al año en 2007), y la tasa impositiva varía de 15% a 25% del ingreso bruto, incluidas horas extras, bonos y vacaciones.

Los pagos del impuesto sobre la renta declarados por trabajadores tanto dependientes como independientes en empleos primarios y secundarios se usaron para calcular la proporción de contribuciones de estas poblaciones. Tales proporciones se multiplican luego por el total de impuesto sobre la renta declarado por el gobierno. Según estos cálculos, los inmigrantes aportan el 0.6% de la recaudación total del impuesto sobre la renta de las personas físicas (Cuadro 6.1). Esta contribución era menor que su proporción en la población en 2007 (2.8%).

Impuesto sobre la renta de las empresas y otros impuestos sobre la renta (18.6% de la recaudación fiscal)

Todas las empresas y otras organizaciones lucrativas que se localizan en el país pagan un impuesto sobre sus ingresos gravables. La tasa impositiva era de 28% antes de 2014 y de entonces en adelante se modificó a 27%. Se calcula que la proporción del pago del impuesto es igual a la proporción de la población adulta. Lo anterior se explica porque es difícil distribuir el impuesto entre accionistas, trabajadores y consumidores. Si se sigue este método, el impuesto sobre la renta de las empresas per cápita es de 4 283 DOP por cada individuo autóctono y de 5 601.5 DOP por cada inmigrante. La diferencia se debe a que la proporción de adultos es mayor entre los nacidos en el exterior que entre la población autóctona.

Cuadro 6.1. **El pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas de los inmigrantes se calcula en menos que el de los individuos autóctonos**

Cálculo del pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas de individuos autóctonos e inmigrantes, 2007

	Cálculo del impuesto sobre la renta de las personas físicas (millones de DOP)	Proporciones del pago del impuesto	Pago per cápita del impuesto sobre la renta (DOP)
Población autóctona	4 698.34	99.4%	517
Inmigrantes	26.66	0.6%	101
Total	4 725.00		505

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007) y *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* (OCDE et al., 2015).

Contribuciones a la seguridad social (0.4 % de la recaudación fiscal)

Una administradora de fondo de pensiones (AFP) maneja las contribuciones sociales, que pueden ser públicas o privadas, pero la mayoría de los trabajadores eligen una AFP privada. Estas contribuciones se determinan en función de los salarios brutos y las pagan tanto los empleadores como los empleados. Los empleadores aportan el 16% de los salarios brutos y los empleados el 6%. El límite mínimo de ganancias es el salario mínimo, y el máximo equivale a 20 veces el salario mínimo. Quienes pertenecen al esquema contributivo hacen aportaciones, además, a un fondo de solidaridad de 0.4% del salario contributivo total. Esta contribución es obligatoria y se destina a pagar las pensiones de las personas mayores de 65 años cuyas cuentas personales no bastan para cubrir los requisitos mínimos del régimen contributivo. La AFP pública maneja este fondo, independientemente de si el trabajador eligió una privada o una pública. Actualmente solo los asalariados pueden incorporarse a este régimen.

La proporción de la contribución a la seguridad social se calculó con base en las contribuciones obligatorias al fondo de solidaridad para los trabajadores asalariados que ganaban por lo menos el salario mínimo y declaraban estar afiliados a una AFP.[3] De acuerdo con este cálculo, la proporción de contribuciones de los inmigrantes, de 4.4%, fue mayor que su proporción en la población en 2007 (Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2. **La contribución per cápita a la seguridad social de los inmigrantes aventajó a la de los individuos autóctonos en 2007**

Cálculo de las contribuciones a la seguridad social de los individuos autóctonos y los inmigrantes, 2007

	Cálculo de las contribuciones a la seguridad social (millones de DOP)	Proporción de las contribuciones	Contribución per cápita a la seguridad social (DOP)
Población autóctona	822.20	95.6%	90
Inmigrantes	37.79	4.4%	144
Total	860.00		91

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007) y *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* (OCDE et al., 2015).

Impuesto sobre la nómina (4.6% de la recaudación fiscal)

Los asalariados que ganan más del salario mínimo tienen que pagar impuestos sobre la nómina para financiar programas de capacitación profesional de los trabajadores. El empleado paga el 0.5% del salario bruto y el empleador el 1%. El límite máximo es diez veces el salario mínimo.

Los impuestos sobre la nómina pagados por individuos autóctonos e inmigrantes se calcularon aplicando estas reglas fiscales al salario bruto dado a conocer por la ENIGH de 2007. La contribución de los inmigrantes se calculó en 3.8% de la recaudación total del impuesto, cifra que superaba su proporción en la población en 2007 (Cuadro 6.3).

Cuadro 6.3. **El cálculo del pago per cápita del impuesto sobre la nómina fue mayor en el caso de los inmigrantes que en el de los individuos autóctonos en 2007**

Cálculo del pago del impuesto sobre la nómina por parte de los individuos autóctonos e inmigrantes, 2007

	Cálculo del impuesto sobre la nómina (millones de DOP)	Proporción del pago del impuesto	Pago per cápita del impuesto sobre la nómina (DOP)
Población autóctona	9 503.17	96.2%	1 045
Inmigrantes	436.82	3.8%	1 659
Total	9 940		1 062

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007) y *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* (OCDE *et al.*, 2015).

Impuestos sobre bienes y servicios (69.1% de la recaudación fiscal)

Los impuestos sobre bienes y servicios representan el mayor componente de los ingresos públicos en la República Dominicana. El principal gravamen es el impuesto al valor agregado, que se aplica a bienes, importaciones y ciertos servicios. Antes de 2012, su tasa era de 16%. Había exenciones para varios productos considerados parte de una canasta básica. Después de una reforma, las tasas normal y reducida cambiaron a 18% y 16%, respectivamente, aunque persisten varias exenciones. Se aplican impuestos adicionales para ciertos bienes como el alcohol y los cigarrillos.

El cálculo del pago de los impuestos indirectos se realizó asignando el impuesto al valor agregado y otras tasas impositivas a cada bien y servicio cuyo consumo se dio a conocer en la ENIGH, y sumando luego el cálculo del pago de impuestos indirectos por hogar. Como la base de datos no da información sobre el consumo individual, el consumo total del hogar se divide a partes iguales entre los miembros de la familia. Con base en este cálculo, la contribución en impuestos al consumo de los inmigrantes en 2007 era en promedio de 21 565 DOP, mayor que el promedio de los individuos autóctonos (Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4. **Se calcula que los inmigrantes pagaron más impuestos indirectos en 2007**

Cálculo del pago impuestos sobre bienes y servicios hecho por individuos autóctonos e inmigrantes, 2007

	Cálculo de los impuestos sobre bienes y servicios (millones de DOP)	Proporción del pago de los impuestos	Pago per cápita de los impuestos sobre bienes y servicios (DOP)
Población autóctona	144 927.12	96.2%	15 943
Inmigrantes	5 576.88	3.8%	21 565
Total	150 604.00		16 101

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007), y *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* (OCDE *et al.*, 2015).

Impuesto sobre la propiedad (4.5% de la recaudación fiscal)

En 2007, los edificios destinados a viviendas o actividades comerciales, profesionales o industriales, propiedad de individuos y valuados por encima de 5 000 000 DOP, pagaron un impuesto de 1% anual sobre el excedente de esa cantidad. Existen algunas exenciones a este impuesto, en particular relativas a propiedades situadas en zonas rurales y dedicadas a la agricultura o protegidas por la Ley 158-01 para la promoción del turismo.

La ENIGH da a conocer el impuesto sobre la propiedad pagado por los hogares. Esta cantidad se asignó a la cabeza de la familia. Según este cálculo, los inmigrantes aportaron 2.53% de los pagos del impuesto sobre la propiedad en 2007, lo cual resulta menor que su proporción en la población (Cuadro 6.5).

Cuadro 6.5. **Se calcula que el promedio de los pagos del impuesto sobre la propiedad son equiparables entre el individuo autóctono e inmigrante, 2007**

Cálculo del pago del impuesto sobre la propiedad hecho por individuos autóctonos e inmigrantes, 2007

	Cálculo del impuesto sobre la propiedad (millones de DOP)	Proporción del pago del impuesto	Pago per cápita del impuesto (DOP)
Población autóctona	9 466.82	97.5%	1 041.4
Inmigrantes	246.17	2.5%	935.15
Total	9 713.00		1 038.41

Fuente: Elaboración propia con base en *la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007), y *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* (OCDE *et al.*, 2015).

Otros impuestos diversos representaron menos del 1% de la recaudación fiscal. Dado que no está claro cómo deben asignarse esos impuestos, se dividieron entre la población adulta. El cálculo del correspondiente pago per cápita es de 164 DOP en el caso de los individuos autóctonos y de 215.5 en el de los inmigrantes.

El promedio del gasto fiscal en 2007 fue mayor en el caso de la población autóctona que en el de los inmigrantes

En el cálculo de la proporción del gasto fiscal se distinguen dos enfoques para los bienes públicos puros: uno basado en el costo en promedio y el otro en el costo marginal. Conforme a ambos supuestos, el total del gasto per cápita en 2007 fue mayor en el caso de los individuos autóctonos que en el de los inmigrantes.

Bienes públicos puros, deuda y bienes públicos susceptibles de saturación (70.7% del gasto público)

Hay dos enfoques para calcular las proporciones de la población inmigrante y la autóctona del gasto público en bienes públicos puros y susceptibles de saturación, y en deuda pública. El primero distribuye el costo a partes iguales a inmigrantes e individuos autóctonos (enfoque del costo en promedio). El segundo distribuye el costo de los bienes públicos puros y la deuda solamente a los individuos autóctonos. Esto presupone que el costo marginal para los inmigrantes es de cero, ya que el gasto total sería el mismo si ellos no hubieran llegado al país.

La distinción entre bienes públicos puros y susceptibles de saturación se basa en la probabilidad de que su calidad o disponibilidad disminuya si tienen más usuarios. En este cálculo, los bienes públicos puros se refieren al gasto público en administración, defensa, medio ambiente, agricultura, comercio, turismo y finanzas. Los bienes públicos susceptibles de saturación se refieren al gasto público en seguridad, saneamiento, energía, minería, comunicaciones, transportes, actividades culturales y recreativas, deportes y el sistema penal. Desde luego, la distinción entre ambos tipos de bienes públicos es un tanto arbitraria. Es probable que los componentes de los bienes y servicios clasificados como "puros" puedan sobrecargarse cuando hay más usuarios, y también que algunos de los bienes públicos clasificados como "susceptibles de saturación" sean en realidad bienes públicos puros o se saturen solo con intensidades de uso improbables de alcanzarse.

Cuadro 6.6. **Debido a la metodología, se calcula que los individuos autóctonos pagan tanto o más per cápita que los inmigrantes**

Gasto en bienes públicos y deuda distribuido entre individuos inmigrantes y autóctonos según los enfoques de costo en promedio y costo marginal, 2007

	Gasto total (millones de DOP)	Costos per cápita (DOP)		
		Individuos autóctonos e inmigrantes, costo en promedio	Individuos autóctonos, costo marginal	Inmigrantes, costo marginal
Bienes públicos puros	19 502.44	2 085	2 145	0
Deuda pública	50 166.36	5 363	5 519	0
Bienes públicos susceptibles de saturación	121 548.52	12 995	12 995	12 995

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007), y Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES, 2007).

Pagos de la seguridad social (10% del gasto público)

La República Dominicana tiene varios programas de asistencia social para hogares pobres o que están en riesgo de pobreza, dirigidos principalmente a los niños y a las personas de edad avanzada, que en conjunto representan el 6% del presupuesto nacional. La ENIGH da a conocer información sobre la participación de las familias en los principales programas que existían en 2007. Si la familia era beneficiaria del programa, el cálculo del total de pagos de la seguridad social se realiza atribuyendo el costo en promedio de cada programa al jefe de familia por cada hijo. En el caso de las transferencias condicionales de efectivo relacionadas con el programa de educación y desayunos escolares, solo se tuvo en cuenta a los niños que asistían a la escuela. El costo per cápita en promedio de cada programa se tomó directamente de informes del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo o se obtuvo con base en el gasto total del programa dividido entre el número de beneficiarios calculado con base en la encuesta. Los demás programas no listados en la ENIGH se calcularon con la suma total que las personas declararon que recibían del gobierno en calidad de subsidio y luego se ajustaron a la proporción de la cantidad total gastada en asistencia social según el presupuesto nacional.

Cuadro 6.7. **Los beneficios per cápita de la asistencia social para los inmigrantes son escasos**

Cálculo del gasto en asistencia social destinado a los individuos autóctonos y a los inmigrantes, 2007

	Cálculo del gasto público en salud (millones de DOP)	Proporción del gasto	Gasto público per cápita en asistencia social (DOP)
Población autóctona	16 204.43	99.5%	1 783
Inmigrantes	71.47	0.5%	272
Total	16 275.89		1 740

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los* Hogares de 2007 (ONE, 2007) y Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES, 2007).

Según este cálculo, el 0.5% del gasto en asistencia social se destinó a los inmigrantes, menos que su proporción en la población en 2007. Esto se explica en parte por el menor conocimiento de la existencia de tales programas en familias cuyo jefe es un inmigrante. Por ejemplo, 15.5% de los hogares cuya cabeza proviene del exterior declararon que sabían de la existencia del Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), en contraste con 63.7% de las familias cuyo jefe era una persona autóctona. Asimismo, 34.1% de los hogares encabezados por un inmigrante conocía el programa Comer es primero, en contraste con 81.7% de los encabezados por un individuo autóctono.

En el sistema actual hay una sola AFP pública, AFP Reservas, que maneja los fondos de pensión de sus afiliados y además maneja el Fondo de Solidaridad

Social. La AFP Reservas, como AFP pública y siguiendo el mandato del artículo 76 de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, también administrará los fondos de pensión de los regímenes subsidiado y subsidiado contributivo una vez que entren en vigor. Aunque la pensión de solidaridad en el régimen subsidiado todavía no se pone en marcha, ya existen dos regímenes no contributivos. El primero es una pensión dependiente de los recursos del beneficiario, el Programa Nonagenarios, administrado por la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social y financiado con recursos del Estado. El segundo es la pensión mínima garantizada del régimen contributivo, que se otorga a los pensionistas mayores de 65 años cuyas cuentas personales resultan insuficientes para cubrir los requisitos mínimos del régimen contributivo, y que es financiada por el Fondo de Solidaridad Social.

Cuadro 6.8. **Los beneficios calculados de la seguridad social per cápita recibidos por los inmigrantes en 2007 fueron una fracción de los beneficios recibidos por los individuos autóctonos**

Beneficios calculados de la seguridad social asignados a individuos autóctonos e inmigrantes, 2007

	Gasto público calculado en salud (millones de DOP)	Proporción del gasto	Gasto público per cápita en seguridad social (DOP)
Población autóctona	11 633.11	99.7%	1 280
Inmigrantes	32.02	0.3%	122
Total	11 665.13		153

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los* Hogares de 2007 (ONE, 2007) y Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES, 2007).

La ENIGH tiene información sobre las sumas recibidas en el Programa Nonagenarios y en las pensiones nacionales. La proporción calculada del gasto público es, pues, igual a la suma calculada de los beneficios recibidos y declarados por los inmigrantes. Según el cálculo, la proporción del gasto social en los inmigrantes es 0.3% menor que su proporción en la población. No es de extrañar, pues a pesar de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), la cual estableció que los ciudadanos dominicanos y las personas que viven en el territorio nacional como residentes legales tienen derecho a afiliarse al SDSS, muchos inmigrantes no pudieron acceder al sistema porque disponían solo una regularización temporal y no de una tarjeta de residencia. Ha habido reformas desde entonces y en noviembre de 2015 el Consejo Nacional de Seguridad Social reafirmó el derecho a la seguridad social a todos los inmigrantes regulares por medio de la Resolución 377-15. El Decreto 96-16 modificó los requerimientos para acceder a la seguridad social facilitando el registro para los extranjeros en situación regular, lo que seguramente ha incrementado la contribución per cápita de los inmigrantes.

Gasto en educación (11.1 % del gasto público)

El acceso a la educación en la República Dominicana se extendió rápidamente en los últimos 30 años, pero el país aún no puede impartir educación a toda la población ni, en particular, motivar a los alumnos a terminar mayores niveles educativos. En 2007, la mayoría de la población matriculada lo estaba en escuelas públicas (79%), mientras que el restante 21% asistía a escuelas privadas. Esto varía considerablemente según el nivel: 39% de los alumnos estaban en el nivel preescolar, 15% en el de primaria y 24% en el de secundaria (OCDE, 2008). El gobierno es responsable de financiar las escuelas públicas, pero también da recursos a las instituciones privadas.

Para calcular el gasto en educación para los individuos inmigrantes y autóctonos, los costos por estudiante se asignan con base en información de matriculación presentada en la ENIGH. Esta información se usa junto con la proporción del gasto público dada a conocer por la base de datos de la UNESCO (Instituto de Estadística de la UNESCO, sin fecha) teniendo en cuenta las instituciones educativas tanto públicas como privadas y sus respectivas proporciones del gasto total. El promedio del costo de los alumnos menores de edad se atribuye al jefe de familia y al cónyuge, si lo hay. El cálculo da por sentado que el costo de los alumnos inmigrantes y los autóctonos es el mismo y que los niños del hogar son hijos del jefe de familia y el cónyuge. En este cálculo, el gasto per cápita en educación es de 1 970 DOP para los inmigrantes y de 3 096 DOP para los individuos autóctonos (Cuadro 6.9). El gasto total para los inmigrantes es menor que su proporción en la población. Lo anterior está principalmente determinado por diferencias de matriculación en los niveles secundario y postsecundario. De los niños de entre 6 y 15 años, 51.2% de los autóctonos no se inscriben en la escuela, lo que contrasta con el 73.6% de los niños inmigrantes.

Cuadro 6.9. **Se calcula que en 2007 el gasto per cápita en educación fue inferior para los inmigrantes que para los individuos autóctonos**

Gasto calculado en educación asignado a individuos autóctonos e inmigrantes, 2007

	Proporción del gasto público	Proporción calculada de uso por parte de los inmigrantes	Gasto total calculado para la población autóctona (millones de DOP)	Gasto total calculado para los inmigrantes (millones de DOP)
Preescolar	4.2%	2.3%	1 232.4	29.01
Primaria	58.7%	2.3%	17 233.65	396.16
Secundaria	18%	0.6%	5 372.65	33.47
Postsecundaria	14.54%	1.4%	4 325.08	59.88
Total (millones de DOP)	**30 034**	**1.8%**	**28 163.8**	**518.52**
Gasto per cápita (DOP)			**3 244**	**2 075.88**

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007), Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES, 2007) e Instituto de Estadística de la UNESCO (sin fecha).

Gasto en salud (7.9% del gasto público)

En 2001 las leyes 42-01 (Ley General de Salud) y 87-01 (Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social) aprobaron nuevos marcos de salud. Los fondos gubernamentales procedentes de ingresos fiscales generales y contribuciones sociales financian el sector público de salud. El empleador y el empleado pagan las contribuciones sociales cuando se considera el empleo asalariado, mientras que los trabajadores autónomos pueden contribuir voluntariamente y entrar a formar parte de un régimen subsidiado contributivo. Además, existe un sistema subsidiado para las personas registradas en el SIUBEN,[4] que pueden acceder a los servicios públicos de salud sin contribuir. Una administradora de riesgos de salud (ARS) maneja estos recursos. Todos los trabajadores del sector público deben afiliarse a una ARS pública, mientras que los del sector privado pueden hacerlo voluntariamente. Alrededor de 67% de los trabajadores del sector privado eligen una ARS privada (Giedion et al., 2010). La proveedora de servicios de salud (PSS) a la que la persona tiene acceso depende de la ARS que ha elegido.

El gasto público en salud para los inmigrantes y los individuos autóctonos se calcula dividiendo el gasto total en cada PSS pública según las Cuentas Nacionales de Salud de 2011 (Ministerio de Salud, 2012) y aplicando el resultado a los encuestados que acudieron a una institución médica pública.[5] El cálculo presupone que las tendencias del gasto no cambiaron entre 2007 y 2011. Según este cálculo, el costo per cápita para los inmigrantes fue de 2 197 DOP y para los individuos autóctonos de 2 293 DOP (Cuadro 6.10).

Cuadro 6.10. **Se calculó que el gasto público per cápita en salud para los inmigrantes y los individuos autóctonos fue equiparable en 2007**

Gasto calculado en salud asignado a los individuos autóctonos y los inmigrantes, 2007

	Gasto público calculado en salud (millones de DOP)	Proporción del gasto	Gasto público per cápita en salud (DOP)
Población autóctona	20 848.19	97.3%	2 293
Inmigrantes	578.40	2.7%	2 197
Total	21 426.58		2 291

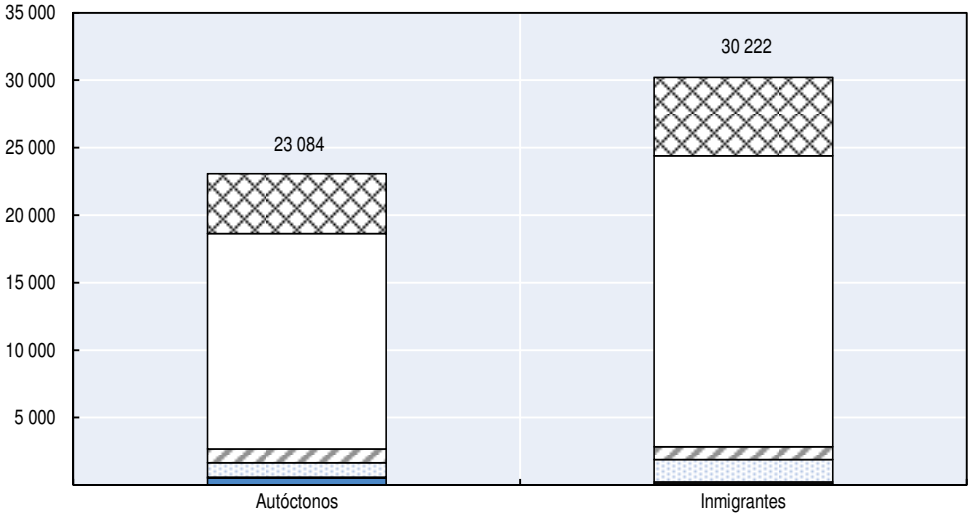
Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007), Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES, 2007), y Ministerio e Salud (2012).

La contribución fiscal neta positiva de los inmigrantes en 2007

En promedio, la aportación hecha por los inmigrantes en 2007 fue menor en el caso de los impuestos sobre la renta y la propiedad, y mayor en las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre la nómina e indirectos. En total, la contribución en promedio es de 23 084 DOP[6] en el caso de los individuos autóctonos y de 30 221 DOP[7] en el de los inmigrantes (Gráfico 6.6). La diferencia estuvo principalmente determinada por una mayor contribución calculada de impuestos en bienes y servicios por parte de los inmigrantes.

Gráfico 6.6. **Se calculó que los inmigrantes hicieron mayores contribuciones fiscales que los individuos autóctonos**

Cálculo del pago de impuestos per cápita por lugar de nacimiento en DOP, 2007



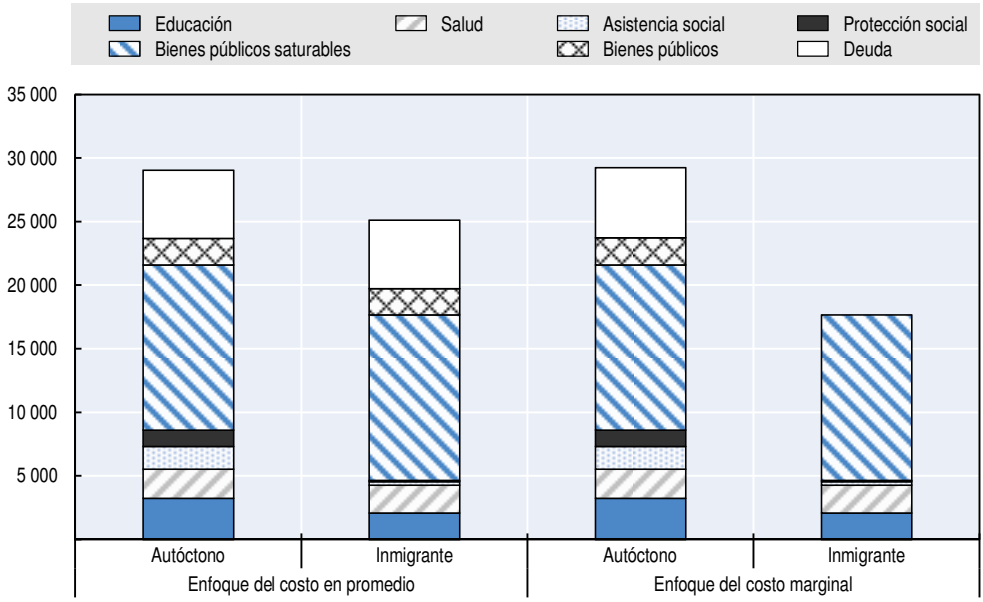
Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007), y *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* (OCDE *et al.*, 2015).

El gasto público en promedio fue mayor para los individuos autóctonos (29 042 DOP según el enfoque del costo en promedio) que para los inmigrantes (25 109 DOP) (Gráfico 6.7). Aunque los índices del gasto en salud eran equiparables, el gasto en protección social y en educación fue menor para los inmigrantes. Según el enfoque del costo marginal, el cálculo del gasto para los individuos autóctonos sería ligeramente mayor (29 258 DOP) y mucho menor para los inmigrantes (17 661 DOP).

En total, la contribución al presupuesto público fue mayor en el caso de los inmigrantes que en el de los individuos autóctonos en 2007 (Cuadro 6.11). Según ambos enfoques, el del costo en promedio y el del costo marginal, el efecto fiscal neto fue negativo en el caso de los individuos autóctonos y positivo en el de los inmigrantes. Concretamente, esto equivalió al 3.8% del PIB per cápita en el caso de los individuos autóctonos y al 2.4% en el de los inmigrantes conforme al enfoque del costo en promedio. Este efecto neto varía según el país de origen del inmigrante. Según el enfoque del costo en promedio, el efecto neto de los inmigrantes de Haití se calculó en -1.8% del PIB per cápita, negativo, pero menos negativo que el efecto de la población autóctona. Por otra parte, el efecto neto en promedio de los inmigrantes europeos fue de 45.1% del PIB per cápita. Estas diferencias están determinadas principalmente por mayores índices de pago de impuestos y no por diferencias considerables del gasto.

Gráfico 6.7. **El promedio del gasto público de los inmigrantes fue menor comparado con el de los individuos autóctonos**

Cálculo del gasto público per cápita por lugar de nacimiento, enfoques del costo en promedio y el costo marginal, en DOP, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007), Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES, 2007), Instituto de Estadística de la UNESCO (sin fecha) y Ministerio de Salud (2012).

Cuadro 6.11. **Los inmigrantes no supusieron una carga fiscal en 2007**

Cálculo de la contribución fiscal neta de los individuos autóctonos e inmigrantes, 2007

	Costos per cápita (DOP)			
	Autóctonos, costo en promedio	Inmigrantes, costo en promedio	Autóctonos, costo marginal	Inmigrantes, costo marginal
Gasto público per cápita	29 042.45	25 109.18	29 258.13	17 660.92
Ingresos públicos per cápita	23 084.84	30 221.48	23 084.84	30 221.48
Contribución fiscal neta per cápita	- 5 957.61	5 816.96	-6 173.28	17 660.92
Contribución fiscal neta per cápita (% del PIB per cápita)	-3.82%	3.28%	-3.96%	8.06%

Fuente: Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* de 2007 (ONE, 2007), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* (OCDE *et al.*, 2015), Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES, 2007), Instituto de Estadística de la UNESCO (sin fecha) y Ministerio de Salud (2012).

Sin embargo, estos resultados pueden haber cambiado desde 2007. La composición de la población inmigrante ha sufrido desde entonces varias transformaciones. La proporción de población inmigrante se ha duplicado, al pasar de 2.8% en 2007 a 5.6% en 2017 (ONE, 2018). La importancia relativa de la población nacida en Haití aumentó representando un 82.7% sobre el total de la población inmigrante en 2017. Esto representa un aumento de 4 puntos

porcentuales en diez años, justificados principalmente por un crecimiento de los flujos migratorios desde 2010, año en el que tuvo lugar el terremoto en Puerto Príncipe (véase Capítulo 2). Venezuela es también otro país de origen que experimentó un aumento, al pasar de 3 400 individuos en 2012 a 25 800 en 2017, según la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* (ONE, 2018). La manera en que la inmigración reciente contribuye y beneficia de los servicios públicos, puede ser diferente a la de la inmigración de 2007. El ingreso laboral medio de los individuos nacidos en el exterior era mayor que el de los autóctonos en 2007, pero eso se revirtió con el tiempo (véase el Gráfico 3.8). No obstante, en años recientes los individuos inmigrantes parecen beneficiarse en menor medida que los autóctonos de la educación, las pensiones y los servicios de salud (OCDE/CIES-UNEBA, 2017). Para determinar si la diferencia entre la contribución fiscal de los inmigrantes y la de los autóctonos ha evolucionado, sería necesario obtener más datos actualizados que tuvieran en cuenta todos los cambios que se han producido en los últimos años, tanto en las políticas como en las características de los individuos inmigrantes y autóctonos.

Conclusiones

La contribución fiscal neta de los inmigrantes en promedio fue positiva y mayor que la de los individuos autóctonos en la República Dominicana en 2007. En comparación con los demás países socios, solo en Ruanda y Sudáfrica, según el enfoque del costo en promedio, la contribución de los inmigrantes es más positiva y la diferencia con la de los individuos autóctonos es todavía mayor (OCDE/OIT, 2018). Una pequeña parte de la diferencia puede explicarse por el distinto nivel educativo y la diversa tasa de participación en la fuerza de trabajo de los inmigrantes. Además, si los inmigrantes tuvieran la misma edad que los individuos autóctonos en promedio, la diferencia sería ligeramente mayor aún (OCDE/OIT, 2018).

Los resultados que se presentan aquí indican que, al menos con base en el cálculo de 2007, la inmigración no representa una carga fiscal para la República Dominicana. Para determinar si la diferencia entre las contribuciones de los inmigrantes y la de los individuos autóctonos sigue siendo tan grande en años recientes, un análisis equivalente de la ENIGH de 2017 sería un buen primer paso. Yendo aún más lejos, el análisis de los registros fiscales individuales permitiría un cálculo más preciso de las contribuciones de impuestos directos, siempre y cuando se pudiera determinar el país de nacimiento. Tanto la ENIGH de 2017 como los registros fiscales también podrían usarse para analizar cómo las contribuciones a la previsión y la seguridad social de los inmigrantes han evolucionado con el tiempo en comparación con las de los individuos autóctonos.

Los cálculos que preceden indican que, probablemente debido a la falta de conocimiento y a un menor acceso, los beneficios de protección social per cápita recibidos por los inmigrantes fueron menores que los de los individuos

autóctonos. En el caso de algunos grupos de inmigrantes, esto puede estar asociado con un riesgo mayor de pobreza. En consecuencia, vale la pena vigilar la situación y, si es necesario y factible, intervenir.

Notas

1. Calculada con base en el gasto en consumo de bienes y servicios gravados con el impuesto sobre transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) del gobierno central, en el sector descentralizado y autónomo, que no ha pagado impuestos administrativos, así como en las exenciones otorgadas a empresas que construyen obras públicas (DGII, 2015)
2. El gasto social comprende las transferencias monetarias directas, las pensiones contributivas y no contributivas, y el gasto en educación y salud. El gasto gubernamental en vivienda pública y los gastos asociados de desarrollo urbano, que están muy subsidiados, no se incluyen en este modelo.
3. Los datos no permitían diferenciar entre las administradoras de fondos de pensiones públicas y privadas. Sin embargo, el 95% de la recaudación total de contribuciones sociales se maneja de manera privada. (BID/CIAT, 2014). En consecuencia, esta sección se centra solo en el fondo de solidaridad.
4. El SIUBEN (Sistema Único de Beneficiarios) es una división del gabinete social que identifica y registra a las familias que viven en pobreza por medio del censo del SIUBEN. Es la base de datos usada por las instituciones y organizaciones sociales para planear e invertir los recursos.
5. Este gasto comprende los hospitales de la SESPAS (Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social), el IDSS (Instituto Dominicano de Seguridad Social) y los hospitales militares.
6. Esto corresponde a 700 USD en 2007 (el tipo de cambio en promedio in 2007 es de 1 USD: 33 DOP).
7. Alrededor de 915 USD (de 2007).

Bibliografía

Banco Mundial (2012), "Resumen ejecutivo", en *Haití, República Dominicana: más que la suma de las partes. Un estudio sobre las relaciones económicas bilaterales*, Banco Mundial, Santo Domingo.

BID/CIAT (2014), *Equivalent Fiscal Pressure Database 2014*, Data on compulsory private and public social security contributions, *www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-101* (último acceso, agosto de 2017).

Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution [Centro de Datos sobre Redistribución Fiscal del Instituto de Compromiso con la Equidad], (2017), con base en información de: ARGENTINA (Rossignolo, 2018); ARMENIA (Younger y Khachatryan, 2017); BOLIVIA (Paz Arauco *et al.*, 2014); BRASIL (Higgins y Pereira, 2014); CHILE (Martínez-Aguilar *et al.*, 2018); COLOMBIA (Meléndez y Martínez, 2015); COSTA RICA (Sauma y Trejos, 2014); ECUADOR (Llerena *et al.*, 2015); EL SALVADOR (Beneke, Lustig y Oliva, 2018); ESTADOS UNIDOS (Higgins *et al.*, 2016); ETIOPÍA (Hill *et al.*, 2017); GEORGIA (Cancho y Bondarenko, 2017); GHANA (Younger *et al.*, 2017); GUATEMALA (ICEFI [Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales], 2017a); HONDURAS (ICEFI, 2017b); INDONESIA (Jellema, Wai-Poi y Afkar, 2017); IRÁN (Enami,

Lustig y Taqdiri, 2017); JORDANIA (Alam, Inchauste y Serajuddin, 2017); MÉXICO (Scott, 2014); NICARAGUA (ICEFI, 2017c); PARAGUAY (Galeano *et al.*, 2017); PERÚ (Jaramillo, 2014); REPÚBLICA DOMINICANA (Aristy-Escuder *et al.*, 2018); RUSIA (Lopez-Calva *et al.*, 2017); SUDÁFRICA (Inchauste *et al.*, 2017); SRI LANKA (Arunatilake, Inchauste y Lustig, 2017); TANZANIA (Younger, Myamba y Mdadila, 2016); TÚNEZ (Jouini *et al.*, 2018); UGANDA (Jellema *et al.*, 2018); URUGUAY (Bucheli *et al.*, 2014), y VENEZUELA (Molina, 2016).

Consejo Nacional de Seguridad Social (2001), Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, promulgada el 9 de mayo de 2001.

DGII (2017a), *Guía del contribuyente 1: Impuesto al patrimonio inmobiliario (IPI)*, Base legal: Ley 18-88 d/f 19/01/1988 y sus modificaciones; Ley 253-12 d/f 09/11/12, Dirección General de Impuestos Internos, Departamento de Educación Tributaria, Ministerio de Hacienda, enero de 2017, Santo Domingo.

DGII (2017b), *Guía del contribuyente 5: Impuesto sobre los activos*, Base legal: Código Tributario, Ley 11-92, d/f 16/05/92, modificada por la Ley 557-05 d/f 13/12/05; Ley 253-12 d/f 09/11/12, Dirección General de Impuestos Internos, Departamento de Educación Tributaria, Ministerio de Hacienda, enero de 2017, Santo Domingo.

DGII (2017c), *Guía del contribuyente 11: Impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios – ITBIS*, Base legal: Código Tributario, Ley 11-92, d/f 16/05/92, modificada por la Ley 557-05 d/f 13/12/05; Normas Nos. 07-2009, 08-2010, 01-2011; Ley 253-12 d/f 09/11/12; Base legal: Código Tributario, Ley 11-92, d/f 16/05/92, modificada por la Ley 557-05 d/f 13/12/05; Normas Nos. 07-2009, 08-2010, 01-2011; Ley 253-12 d/f 09/11; Dirección General de Impuestos Internos, Departamento de Educación Tributaria, Ministerio de Hacienda, marzo de 2017, Santo Domingo.

DGII (2017d), *Guía del contribuyente 12: Retención del impuesto a la renta*, Base legal: Código Tributario, Ley 11-92, d/f 16/05/92, modificada por la Ley 557-05 d/f 13/12/05, Ley 172-07 d/f 17/07/07, Ley 182-09 d/f 15/07/09, Ley 139-11 d/f 24/06/11; Ley 253-12 d/f 09/11/12, Dirección General de Impuestos Internos, Departamento de Educación Tributaria, Ministerio de Hacienda, enero de 2017, Santo Domingo.

DGII (2017e), *Guía del contribuyente 23: Impuesto a la emisión de cheques y pagos por transferencias electrónicas*, Base legal: Ley 288-04, d/f 28-09-2004, Dirección General de Impuestos Internos, Departamento de Educación Tributaria, Ministerio de Hacienda, enero de 2017, Santo Domingo.

DGII (2015), *Sistema tributario de la República Dominicana*, Departamento de Estudios Económicos y Tributario, Sección de Estudios y Mediciones, Dirección General de Impuestos Internos, Santo Domingo.

DGII (2012), *Documentación Histórica de las Figuras Impositivas según el Clasificador de Ingresos de la República Dominicana*, Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, Sección de Estudios y Mediciones, Dirección General de Impuestos Internos, Santo Domingo.

DIGEPRES (2007), *Ejecución presupuestaria del gobierno central. Clasificación Funcional Enero-Diciembre 2007*, Dirección General de Presupuesto.

Dustmann, C. y T. Frattini (2014), "The fiscal effects of immigration to the UK", *The Economic Journal*, vol. 124, núm. 580, pp. 593-643, *http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12181*.

Giedion, U., *et al.* (2010), *Los sistemas de salud en Latinoamérica y el papel del seguro privado*, Fundación MAPFRE, Madrid.

INM (2017), *Migrantes, salud y seguridad social en la República Dominicana*. Departamento de Investigación y Estudios Migratorios (DIEM), *http://inm.gob.do/index.php/noticias/item/337-migrantes-salud-y-seguridad-social-en-la-republica-dominicana*

Instituto de Estadística de la UNESCO (sin fecha), *UIS.Stat Database*, *http://data.uis.unesco.org/Index.aspx*.

Lustig, N. (2017), "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela", *CEQ Institute Working Paper*.

Ministerio de Salud (2012) de la República Dominicana, Cuentas Nacionales de Salud: Informe Gasto Público 2011, Santo Domingo.

ONE (2018), *Informe sobre avances resultados ENI-2017*, Oficina Nacional de Estadística.

OCDE (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en*.

OCDE (2013),"The fiscal impact of immigration in OECD countries", en *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-6-en*.

OCDE (2008), *Reviews of National Policies for Education: Dominican Republic 2008*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264040823-en*.

OCDE *et al.* (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr*.

OCDE *et al.* (2015), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2015-en-fr*.

OCDE/OIT (2018), *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra/OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264291904-es*.

ONE (2018), *Informe sobre avances resultados ENI-2017*, Oficina Nacional de Estadística.

ONE (2012), IX Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010, Oficina Nacional de Estadística, Santo Domingo.

ONE (2007), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Oficina Nacional de Estadística, Departamento de Estadísticas Sociales, Santo Domingo.

ANEXO 6.A1

Metodología

La metodología de este capítulo sigue la de Dustmann y Frattini (2014) en su análisis del efecto fiscal directo de la inmigración en el Reino Unido. Los cálculos dependen de varias fuentes de información, principalmente la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) de 2007 (ONE, 2007), los ingresos fiscales del Centro de Desarrollo de la OCDE (OCDE *et al.*, 2015) y el presupuesto de la República Dominicana de 2007 (DIGEPRES, 2007). La información sobre las reglas fiscales está tomada de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII, 2017a-e y 2012).

La ENIGH de 2007 es la encuesta más reciente sobre ingreso y gasto. En ella la proporción de inmigrantes es menor que en el censo de 2010 (2.81% y 4.19% respectivamente) (Cuadro 6A1.1). Es probable que esta diferencia se deba a los inmigrantes de Haití, pues la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* de 2012 revela que 39.1% de los haitianos declararon haber migrado entre 2010 y 2012.

Cuadro 6.A1.1. **Comparación de características entre las poblaciones autóctona e inmigrante en el Censo de Población de 2010 y la ENIGH de 2007 de la República Dominicana**

	Censo de 2010		ENIGH de 2007	
	Población autóctona	Inmigrantes	Población autóctona	Inmigrantes
Total	9 049 490	395 791	9 094 429	263 243
Proporción en la población (%)	95.81%	4.19%	97.19%	2.81%
Proporción de mujeres (%)	50.3%	39.4	50.5%	39.7%

Fuente: Elaboración propia con base en ONE (2012), IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y ONE (2007), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*.

Éditions OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(41 2018 19 4 E1) ISBN 978-92-64-30218-1 – 2018

Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana

Comprender mejor la manera en la que los inmigrantes influyen en la economía de la República Dominicana puede ayudar a los responsables de la elaboración de políticas a aprovechar al máximo los efectos de la inmigración. Este informe revela que los efectos de la inmigración en la República Dominicana son variados, pero que su incidencia económica es limitada. Aunque los inmigrantes parecen reemplazar a los trabajadores autóctonos en el mercado laboral, al verse incrementada la competencia, no se ha detectado repercusión alguna en los ingresos laborales de la población autóctona. Se calcula que la proporción del valor agregado producida por los inmigrantes es cercana a su proporción en la población. Asimismo, los inmigrantes hacen aportaciones positivas al presupuesto del Estado, ya que pagan más impuestos indirectos, pero se benefician del gasto público en menor medida que la población autóctona. Las políticas que tienen como objetivo facilitar la integración de los inmigrantes y una mejor inserción de la inmigración en diferentes políticas sectoriales, son factores que podrían impulsar la contribución económica de los inmigrantes en la República Dominicana.

Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana es resultado de un proyecto realizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo, con el apoyo de la Unión Europea. El proyecto se propuso analizar varios efectos económicos –en el mercado laboral, el crecimiento económico y las finanzas públicas – de la inmigración en diez países socios: Argentina, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ghana, Kirguistán, Nepal, la República Dominicana, Ruanda, Sudáfrica y Tailandia. Las pruebas empíricas proceden de una combinación de análisis cualitativos y cuantitativos de fuentes de datos secundarias y en algunos casos primarias.

Consulte esta publicación en el sitio web: *http://dx.doi.org/10.1787/9789264302181-es*

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** y no dude en contactarnos para más información.

Este proyecto está cofinanciado por la Unión Europea

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

THE LONDON BOOK FAIR WINNER
INTERNATIONAL EXCELLENCE Awards 2017
IN PARTNERSHIP WITH THE PUBLISHERS ASSOCIATION

ISBN 978-92-64-30218-1
41 2018 19 4 E1

9 789264 302181