



► Nota técnica sobre los efectos del COVID-19 en la población venezolana en República Dominicana y su acceso a medios de vida

Fecha: 25 / Mayo / 2020

► Antecedentes

El estudio “Promoción de Medios de Vida para Personas Venezolanas en la República Dominicana” fue realizado entre septiembre de 2019 y marzo del 2020 como resultado de la colaboración entre el Instituto Nacional de Migración (INM), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el objetivo de analizar los perfiles laborales de las personas venezolanas en la República Dominicana e identificar sectores económicos y cadenas de valor, donde su inclusión laboral signifique una mayor oportunidad de sinergia sin externalidades negativas al mercado laboral dominicano.

Como resultado fueron identificados tres sectores potenciales, que cumplían con las

condiciones de crecimiento económico, condiciones formales de empleo pleno y sobre demanda en el mercado laboral, siendo estos: Salud, Turismo y Educación. Estos sectores reunían la característica de ser relevantes para la población venezolana en República Dominicana ya que una gran parte de este grupo cuenta con la formación y experiencia compatibles con las necesidades de empleomanía en dichos sectores. Posteriormente, se hizo un análisis de cadenas de valor que reveló que las cadenas de valor de:

a) Hoteles todo incluido y b) Atención hospitalaria, con un enfoque en profesionales en Enfermería, son las más propicias para intervenir con acciones y programas de inclusión laboral para dicha población.

La crisis sanitaria COVID-19 en República Dominicana

Después de haber terminado este estudio e incluso haber realizado un taller de validación con actores clave del sector público y privado, del otro lado del mundo se desencadenó la mayor crisis sanitaria del siglo XXI y la pandemia con expansión más rápida de la historia. El 22 de febrero, procedente de Italia, ingresó al país la primera persona portadora del virus SARS-CoV-2. El primero de marzo el Gobierno Dominicano declara que se tiene el primer enfermo de COVID-19 y después de 18 días se anuncia el cierre de fronteras a partir del 19 de marzo de 2020. A finales del mes de mayo,

cuando esta nota es publicada, existen más de 15,000 casos confirmados y las cifras aumentan diariamente.

La crisis sanitaria del COVID-19 representa la crisis más grave desde la Segunda Guerra Mundial en lo que respecta al rápido aumento de la destrucción de empleo en el mundo. No obstante, no todos los sectores son afectados del mismo modo. De hecho, de acuerdo con estimaciones realizadas por el Observatorio de la OIT, los sectores pueden ser clasificados según la repercusión actual de la crisis sobre la

2 Nota técnica sobre los efectos del COVID-19 en la población venezolana en República Dominicana y su acceso a medios de vida

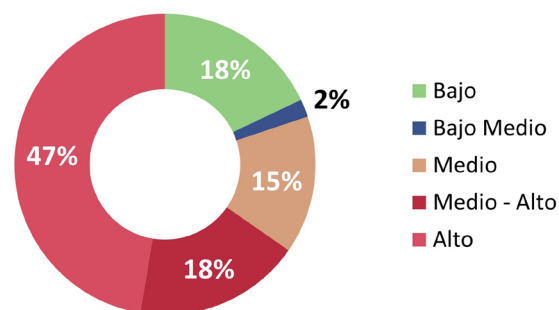
Antecedentes

Bajo	Bajo-Medio	Medio	Medio - Alto	Alto
<ul style="list-style-type: none"> - Enseñanza - Actividades Sanitarias y Servicios Sociales - Admin. Pública y Defensa; Seguridad Social - Servicios Públicos Esenciales 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción - Actividades Financieras - Minería y Canteras 	<ul style="list-style-type: none"> - Artes, entretenimiento y recreación - Transporte, almacenamiento e información y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades de Alojamiento y de servicio de comidas - Actividades Inmobiliarias; actividades administrativas y comerciales - Industrias manufactureras - Comercio al por mayor y al por menor - Reparación de vehículos de motor y motocicletas

Elaboración propia. Fuente: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Observatorio de la OIT.

Dado el entorno actual, la vulnerabilidad de los migrantes venezolanos en República Dominicana aumenta notoriamente. El 80% de la población encuestada tiene su actividad económica en los sectores con riesgo medio a riesgo alto de perder su fuente de ingresos, si no es que ya lo han perdido. Los sectores de comercio, construcción y turismo, que previo a la crisis representaban un 48% de los empleos formales y un 49% de los informales en la población encuestada durante este estudio, han sido los más afectados en sus operaciones, mostrando una drástica disminución de personal aún incuantificable.

Población empleada por sector / riesgo



Además del desempleo, los migrantes son también vulnerables a una potencial desprotección en el acceso a los servicios de salud: la irregularidad migratoria y el poco o nulo acceso a seguridad social incrementan el impacto familiar de un potencial contagio, ya que los costos médicos no son cubiertos por el Estado. Incluso aquellas personas con seguros médicos privados se encuentran desprotegidas ya que las pandemias se encuentran fuera de la cobertura.

Dados los cambios en el entorno laboral, con un estimado de 800,000 empleos¹ suspendidos como resultado del cierre de operaciones decretado por el Gobierno Dominicano y un crecimiento económico del 0%², las recomendaciones previamente descritas deberán de revisarse y ajustarse al entorno actual.

En el estudio se analizaron los sectores de Turismo, Salud, Educación y Comercio. De ahí se llegó a la conclusión de analizar con mayor detalle las cadenas de valor de los sectores Turismo y Salud. Por un lado, en el sector Turismo se recomendó trabajar con la población de Venezolanos para que pudieran vincularse laboralmente con la cadena de valor de los hoteles todo incluido; por el otro lado, en el sector salud se recomendó trabajar con la cadena de valor de enfermería. A continuación se presenta el análisis sobre la pertinencia o no de trabajar en dichas cadenas de valor, tomando en cuenta el impacto del COVID-19.

¹Diario el Caribe. El COVID-19 será duro revés para las metas de empleo y turismo. 11 Mayo 2020

²Informe Especial COVID-19 No 2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 21 Abril 2020

3 Nota técnica sobre los efectos del COVID-19 en la población venezolana en República Dominicana y su acceso a medios de vida Salud

► Salud



El sector salud cobra particular relevancia en este momento. La crisis sanitaria ha expuesto las deficiencias y áreas de mejora de los sistemas de salud en el mundo y República Dominicana no es la excepción.

En el estudio “Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana” se sugirió intervenir en la cadena de valor de atención sanitaria, teniendo como recomendaciones:

1. Incentivar programas de capacitación en idiomas para otros profesionales de la salud, financiados por los países emisores del turismo médico y empresarios.
2. Creación de programa de flexibilización migratoria y facilidad de homologación para profesionales de especialidades médicas escasas en la República Dominicana.
3. Creación de programa de flexibilización de procesos migratorios para grandes empleadores de profesionales de la salud y enfermería, donde se incluyan procesos más eficientes, disminución de la penalidad por estadía prolongada, montos inferiores por concepto de trámites migratorios en caso de buscar regularizar a varios trabajadores o acceso a un seguro de repatriación grupal que disminuya su costo.

En lo que respecta a la primera recomendación, dada su estrecha relación con la cadena de valor de turismo médico, sigue siendo válida, pero ahora a un mediano plazo, una vez superada la crisis sanitaria y normalizada la demanda del sector turístico, lo que se estima suceda en el 2021³. Por su lado, los programas de flexibilidad migratoria y homologación de estudios para profesionales de la salud son aún vigentes e incluso han aumentado notoriedad.

República Dominicana aún no logra cumplir con la ratio recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 23 profesionales de la salud (médicos, enfermeros y parteros) por cada 10,000 habitantes. De acuerdo al Banco Mundial, en República Dominicana existían al 2017 solo 14⁴. Esto obedece no a un déficit de médicos sino de profesionales en enfermería.

Al igual que en crisis sanitarias anteriores, los profesionales de enfermería se han colocado en primera línea para combatir la propagación del COVID-19, siendo responsables de brindar atención y cuidados directos a pacientes hospitalizados en unidades de cuidados intensivos, participar activamente en intervenciones a gran escala e incluso tomar un rol protagónico en la educación sobre prevención.

³Organización Mundial del Turismo. Las cifras de turistas internacionales podrían caer un 60-80% en 2020, informa la OMT. Mayo 2020

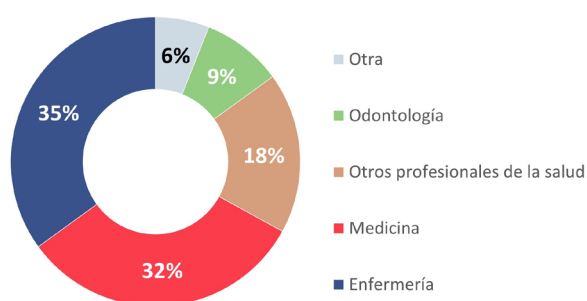
⁴Consultado en datos.bancomundial.org

4 Nota técnica sobre los efectos del COVID-19 en la población venezolana en República Dominicana y su acceso a medios de vida Salud

Los profesionales de la salud representan el colectivo más expuesto y por ende con mayor riesgo de contagio. Se estima que un trabajador de la salud tiene hasta 9 veces mayor posibilidad de contagio que un ciudadano promedio⁵. Un estudio realizado por la Secretaría de Salud Laboral y la Federación de Sanidad y Sectores Sociosanitarios de Castilla y León, España, encontró que el riesgo de contagio de los profesionales de enfermería es mayor que el resto de los trabajadores de salud (9.37% vs.6.29%), por lo que a la escasez de profesionales de enfermería debe sumarse el potencial aumento de licencias médicas por motivo de contagios. Además, es importante considerar el envejecimiento del personal de enfermería: se espera que uno de cada seis profesionales de la enfermería que hay en el mundo se jubile en los próximos 10 años⁶.

En la encuesta realizada para el estudio "Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana" se encontró que el 5.1% de los entrevistados venezolanos que viven en República Dominicana cuentan con estudios profesionales en áreas relacionadas al cuidado de la salud, y una buena proporción de ellos cuenta con experiencia en enfermería. Por lo tanto la recomendación de facilitar la incorporación de este colectivo en el sector Salud sigue siendo válida y aún más apremiante.

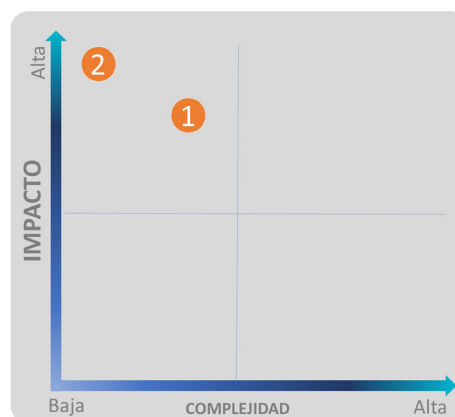
Experiencia funcional de profesionales de la salud



Recomendaciones para la incorporación de personas venezolanas en la cadena de valor de atención sanitaria en República Dominicana:

La necesidad de una respuesta rápida a la crisis sanitaria del COVID-19 ha creado una coyuntura que propicia la incorporación de nuevas recomendaciones que se suman a las descritas en el estudio "Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana".

1. Crear un programa de reconocimiento de estudios para profesionales de la salud (especialidades médicas y enfermería). Por ejemplo, se puede crear un concurso: un exámen teórico-práctico donde se permita la participación de migrantes venezolanos, incluso en condición migratoria irregular, y sin reválida académica. Una vez aprobado su examen, el gobierno podría fungir como garante en el proceso migratorio y así acelerar la reválida académica de aquellos participantes que hayan ganado el concurso.
2. Generación de programas de capacitación técnica en enfermería y atención primaria donde puedan capacitarse de manera rápida a personas venezolanas interesadas en emplearse en el sector sanitario.



⁵Estudio de incidencia acumulada. Federación de sanidad y sectores sociosanitarios de Castilla y León. 28 Abril 2020

⁶State of the World's Nursing Report 2020. Organización Mundial de la Salud. 6 Abril 2020

► Educación



El sector educativo inicialmente no fue considerado para un análisis de cadenas de valor; sin embargo, bajo las condiciones actuales, cobra una mayor relevancia, no sólo por el bajo riesgo que representa en lo relacionado a la pérdida de empleo sino también por el déficit existente de maestros para educación básica en la República Dominicana y la presión previsible que una crisis económica tendrá en la demanda de servicios de educación básica pública. Sumado a eso, hay una alta incidencia de graduados en Pedagogía y Educación en personas venezolanas en República Dominicana, quienes representan al 16% del total de personas encuestadas con estudios superiores en el estudio “Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana”.

Es importante considerar que se prevé una conversión en la demanda de servicios de educación de privado a público. En un estudio publicado por Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), se determinó que la elasticidad de los servicios educativos con respecto al gasto es de los más altos, sólo por debajo de servicios financieros, esparcimiento y transporte⁷. Es decir, ante variaciones en los ingresos del consumidor, este optará por el sustituto de la educación privada, es decir la educación pública. Esto es importante ya que de cara a una recesión económica se podría estimar un incremento en la demanda de servicios públicos de educación.

El aumento en la demanda de servicios públicos representa un reto para el sistema educativo actual. Como fue descrito en el estudio de “Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana”, el país posee puntajes por debajo del promedio de la región en la prueba Programme for International Student Assessment (PISA) realizada por la OECD y experimenta un déficit actual de aproximadamente 5,000 educadores⁸.

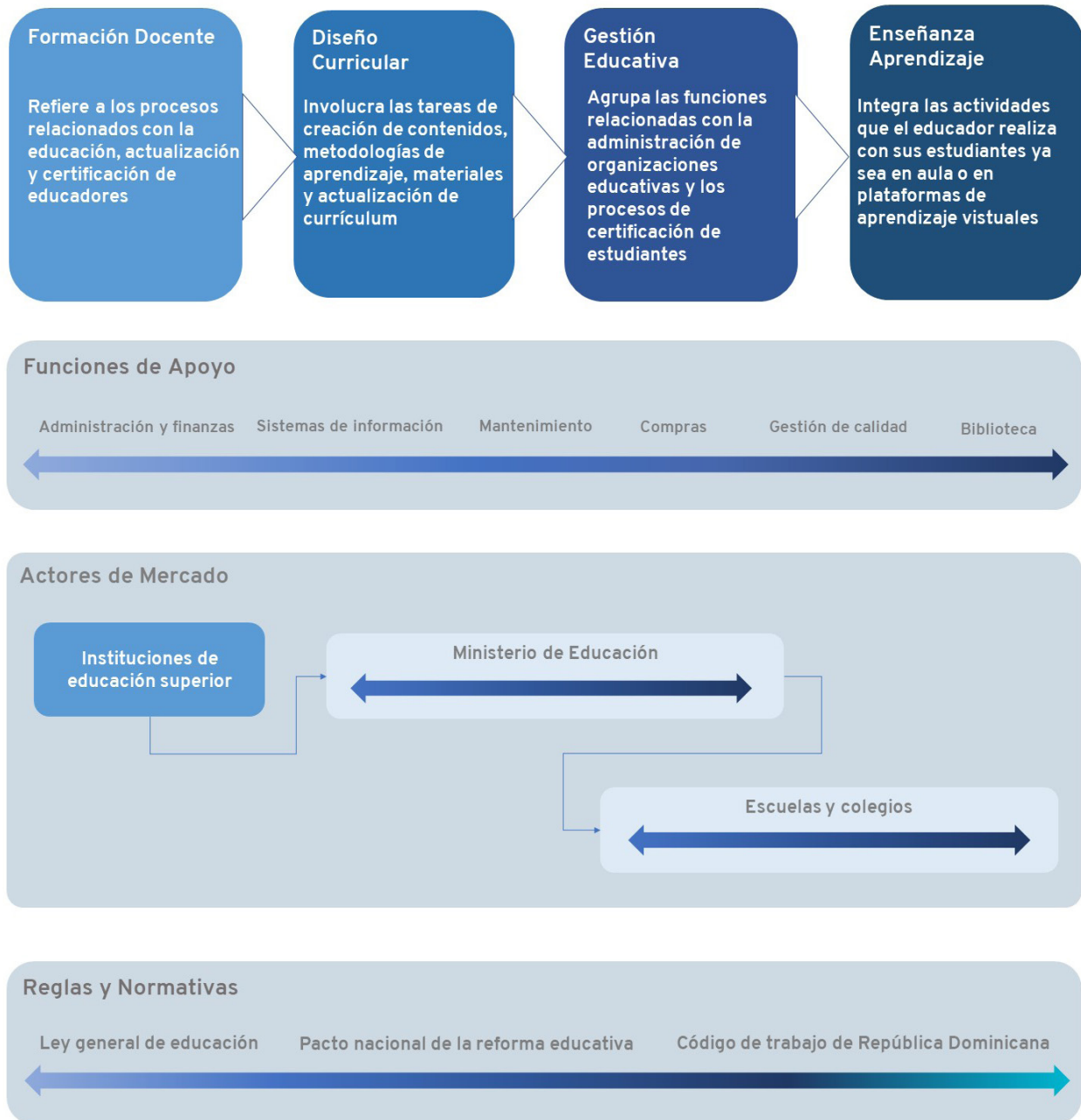
Si bien la Educación Superior y la inserción de profesionales venezolanos en la docencia universitaria también fueron detectadas como una potencial área de inclusión laboral, dada la crisis sanitaria se sugiere poner particular atención a la cadena de valor de Educación Básica.

⁷Elasticidades gasto e ingreso de la demanda de educación. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Colombia, Mayo 2000

⁸Bello Romero, Alejandra “Sistema educativo dominicano trabaja con un déficit de 5000 maestros”, Periódico El Día, 5 de septiembre de 2019.

6 Nota técnica sobre los efectos del COVID-19 en la población venezolana en República Dominicana y su acceso a medios de vida Educación

Cadena de valor de la educación básica



7 Nota técnica sobre los efectos del COVID-19 en la población venezolana en República Dominicana y su acceso a medios de vida Educación

Análisis de los actores clave

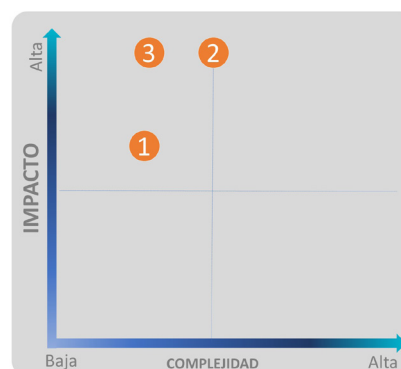
Actor	Limitantes de mercado	Oportunidades	Riesgos	Intervención
Instituciones de Educación Superior	El proceso de reválida académica y sus costos asociados limitan la capacidad de los migrantes de insertarse en el mercado laboral.	El sistema educativo en Venezuela ha perfeccionado una serie de perfiles en áreas como Educación Especial y Educación Física que no están desarrollados en República Dominicana, por lo que su inserción a nivel docente podría traer beneficios a todo el sistema educativo.	Escalabilidad (baja capacidad de generar empleos)	Se recomienda intervenir
Ministerio de Educación	Los puestos de trabajo requieren de conocimiento del entorno y sistema educativo dominicano	Potencial de incluir buenas prácticas provenientes de otros países	Escalabilidad (baja capacidad de generar empleos)	No recomendable
Escuelas públicas	El proceso de contratación es realizado solamente una vez al año y requiere de una condición migratoria regular y reválida académica. El tiempo y costo asociados de ambos procesos limitan la capacidad de los migrantes de insertarse en el mercado laboral.	Existe un déficit de educadores en la República Dominicana que pudiera ser cubierto con migrantes. Se estima que un 16% de los migrantes venezolanos con estudios superiores son graduados en pedagogía y educación.	Es probable que la mayor demanda de docentes sea en el interior del país y no en las principales ciudades, donde residen la mayoría de las personas venezolanas en República Dominicana,	Se recomienda intervenir
Colegios privados	El proceso de contratación es realizado solamente una vez al año y requiere de una condición migratoria regular. El tiempo y costo asociados de este proceso limitan la capacidad de los migrantes de insertarse en el mercado laboral.	El sistema educativo en Venezuela ha perfeccionado una serie de perfiles en áreas como Educación Especial y Educación Física que no están desarrollados en República Dominicana, por lo que su inserción a nivel docente podría representar una ventaja competitiva con respecto a sus competidores.	Se prevee una disminución de consumo en los servicios privados de educación como consecuencia de la crisis sanitaria.	No recomendable

Recomendaciones de intervención

Actor	Ineficiencias de mercado	Causas subyacentes	Recomendación
Instituciones de educación superior	Actualmente más de un 60% de aplicantes a concurso para plazas docentes no logran aprobar el examen	Existen oportunidades de mejora en el proceso de desarrollo y formación docente	Facilitar la reválida académica con prioridad en profesionales con Educación Especial, Educación Física, Formación Docente y profesionales con estudios doctorales y de posgrado en Educación
		Únicamente el 3.94% de los profesores universitarios cuentan con estudios doctorales, lo que limita el desarrollo de futuros profesores	
		El concurso está limitado a participantes nacionales o con situación migratoria regular, lo que limita su participación	
Escuelas públicas	La calidad de la educación pública en República Dominicana es comparativamente inferior al resto de los países de la región evidenciado en documentos como el índice global de competitividad o los resultados de la prueba PISA	Existe un déficit de docentes que se incrementará con una potencial conversión de usuarios de colegios privados a escuelas públicas	Crear un concurso extraordinario para docentes donde se permita la participación de migrantes venezolanos, incluso en condición migratoria irregular y sin reválida académica. Una vez aprobado el concurso, el gobierno fungiría como garante en el proceso migratorio.
			Creación de programa de flexibilización de revalidas académicas para profesionales de la educación

Recomendaciones para el sector Educación:

1. Facilitar la reválida académica con prioridad en profesionales de Educación Especial, Educación Física, Formación Docente y Profesionales con Estudios Doctorales y de posgrado en Educación.
2. Crear un concurso extraordinario para docentes donde se permita la participación de migrantes venezolanos, incluso en condición migratoria irregular y sin reválida académica, y una vez aprobado su examen el gobierno pueda fungir como garante en el proceso migratorio.



3. Creación de programa de flexibilización de reválidas académicas para profesionales de la educación interesados en la docencia pública.

► Turismo

El sector turístico es definitivamente uno de los más afectados por la crisis sanitaria, debido a que dentro de las primeras medidas impuestas para frenar el contagio mundial, se propuso la restricción de viajes, medida adoptada por el 100% de los países y el cierre de fronteras en un 75% de los países del mundo⁹, lo que afectó drásticamente el flujo de turismo internacional a la República Dominicana. Además, las políticas de distanciamiento social y confinamiento, recomendadas por la comunidad médica y adoptadas por los gobiernos, impactaron también de manera drástica al sector de hospitalidad local.

El impacto que tendrá la crisis sanitaria en el sector turístico dominicano dependerá no sólo de la capacidad del país para dar una pronta respuesta y ajustar sus protocolos para convertirse en un “destino seguro”; también dependerá de las acciones que lleven a cabo los principales países de donde provienen los turistas: Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Rusia, España e Italia. Se estima que el impacto económico puede llegar a ser un decrecimiento entre US\$,1800 y US\$,4,500 millones del PIB, además que la pérdida total de la economía por turismo podría superar los 200,000 empleos¹⁰.

En el estudio “Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana” se destacan las posibilidades de intervención en la cadena de valor de las cadenas hoteleras “Todo incluido” por su capacidad generadora de empleo y relevancia económica del país. Sin embargo, dadas las condiciones actuales, con un cierre de 99% de la oferta hotelera (Sólo 16 hoteles a nivel nacional siguen funcionando, hasta tanto sus huéspedes puedan regresar a sus países de residencia¹¹), las posibilidades del sector para proveer empleos dignos a la población venezolana se verán deterioradas.

Es importante mencionar que todas las recomendaciones vertidas en el estudio de “Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana” son válidas una vez que la crisis sanitaria termine y el flujo turístico vuelva al país, pero esto no será un proceso de corto plazo. Si bien se estima una reapertura de la mayoría de los establecimientos turísticos para el 3 de julio, conforme lo dispuesto por la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y el Control del Coronavirus liderada por el presidente Danilo Medina, es una realidad que el impacto económico mundial traerá una notable reducción en sectores de esparcimiento como es el turismo. Además se prevé que los hoteles reinicien operación con una capacidad reducida, y un menor número de personal con el objetivo de evitar aglomeraciones.

Si bien en los Hoteles todo incluido se necesitará personal que se especialice en la sanitización de los espacios, y/o el cumplimiento de protocolos sanitarios, es también una realidad que esas oportunidades carecen de escalabilidad por lo que se sugiere concentrarse en los dos sectores previamente descritos (Salud y Educación).

⁹El 100% de los destinos del mundo ha restringido ya los viajes a causa de la covid-19, informa la OMT. Organización Mundial del Turismo. 28 Abril 2020

¹⁰Perspectiva e Impacto del Turismo en República Dominicana, Frente al Contexto Covid-19. Asociación Nacional de Hoteles y Turismo de República Dominicana (ASONAHORES). Abril 2020

¹¹Asociación Nacional de Hoteles y Turismo de República Dominicana (ASONAHORES), Mayo 2020

► Conclusiones

La crisis sanitaria supone cambios económicos a nivel mundial que nadie pudo haber estimado a inicios del 2020. Se estima que para el segundo trimestre del 2020 se habrán perdido 305 millones de empleos a tiempo completo en el mundo¹². Para República Dominicana esta crisis representará un desafío en materia de empleabilidad tanto para la población dominicana como para los migrantes, cuya vulnerabilidad se verá incrementada.

El sector turístico, que tradicionalmente es uno de los principales empleadores del país, es uno de los más afectados por esta crisis. En consecuencia, la implementación de todas las recomendaciones plasmadas en el estudio “Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana” deberán ser pospuestas en tanto el flujo turístico y la demanda laboral se regularicen.

En lo que respecta al sector sanitario, la actual crisis no solo hace que las propuestas recomendadas en el estudio “Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana” mantengan su validéz, sino que incrementan su relevancia dado el alto potencial que dichas recomendaciones tienen en robustecer los esfuerzos que permitan hacer frente a la actual crisis sanitaria y a sus futuras consecuencias.

En el sector educativo también cobra relevancia ya que dada la elasticidad de los servicios educativos privados se estima que el sistema público de educación aumente su demanda para el siguiente ciclo. Esto supondría la contratación de más docentes, en una situación donde existe ya incluso un déficit de dichos profesionales.

Además del impacto en el corto plazo es importante considerar el impacto del incremento de profesionales en los sectores sociales para la competitividad futura del país. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su estudio “El Futuro del Trabajo en América Latina y El Caribe” del año 2019 estima que República Dominicana incrementará en más de un 100% sus necesidades de Profesores, Médicos y Enfermeros en los próximos 20 años.

Finalmente es importante retomar el hallazgo del estudio “Promoción de medios de vida para personas venezolanas en República Dominicana”, donde se encontró que la población de venezolanos que actualmente viven en República Dominicana cuentan en su mayoría con estudios superiores (61%) además de experiencia y habilidades relevantes para la empleabilidad en los sectores antes descritos, por lo que su inclusión en el mercado laboral no solo supondría la promoción de medios de vida para dicho grupo sino beneficios en el desarrollo económico y social de República Dominicana.

¹²El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Observatorio de la OIT, 29 Abril 2020.

Oficina de la OIT para América Central,
Haití, Panamá y República Dominicana

Correo: sanjose@ilo.org / Teléfono (506) 2207-8700
Web: www.ilo.org/sanjose / Twitter: @OIT_AmerCentral