

Aspectos y oportunidades del mercado laboral en la zona fronteriza

Tomando en consideración los hallazgos de la Estrategia de Desarrollo de la Zona Fronteriza (EDZF) en el sector laboral y productivo, un enfoque de protección social focalizado serviría para crear intervenciones que contribuyan a la reducción de las brechas estructurales encontradas en la *Dimensión Social* de la estrategia. Se recuerda que [la edición](#) que precede este monitor se profundizó respecto a posibles iniciativas de protección social enfocadas en reducir la mortalidad materna y neonatal, en el marco del diagnóstico de salud.

En esta edición, se presenta un contexto del mercado laboral de la zona fronteriza, con miras a la creación de oportunidades para ampliar el alcance de la protección social en el territorio. Según CEPAL (2019), el trabajo es el principal motor para la superación de la pobreza y el ámbito más decisivo para la mitigación de las desigualdades. En este sentido, las herramientas de protección social se deben orientar a garantizar la inserción laboral dignificada del individuo.

En la zona fronteriza se profundizan las debilidades estructurales del mercado laboral dominicano, entre las que destacan el predominio de la informalidad; las actividades de baja productividad y reducida remuneración; y limitado nivel del capital humano disponible.

En el territorio, la baja presencia del sector privado con capacidad para absorber empleo, en particular en la frontera sur, dificulta la efectividad de las intervenciones. En atención a esta realidad, EDZF prioriza el desarrollo productivo de la zona considerando sus particularidades.

Objetivos de intervención de mercado laboral en el territorio



DIFUSIÓN DEL

Observatorio de la zona fronteriza

Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo

La protección social en el contexto del mercado laboral del territorio

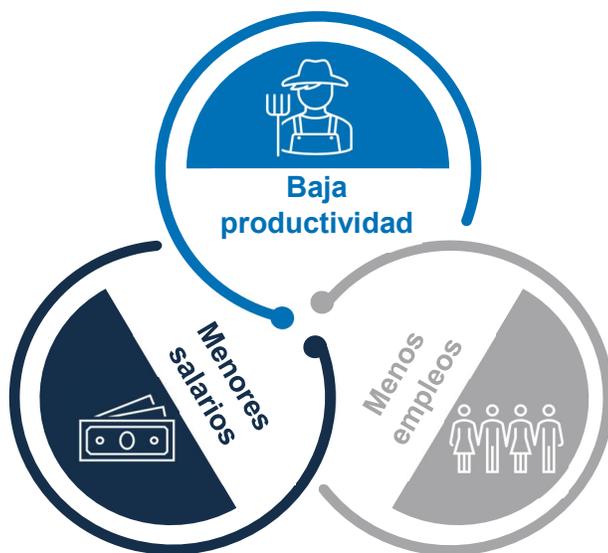
La protección social laboral en República Dominicana contempla el apoyo contra riesgos como enfermedades, invalidez, longevidad y muerte, asimismo, incluye regulaciones laborales en materia de estabilidad de empleo y salario mínimo¹.

Estas acciones son aplicables dependiendo de la condición de trabajo del empleado (formal o informal). A nivel nacional, se observa que, en 2019, el 52% de los trabajadores pertenecían al sector formal y el 48% al informal (ENCFT 2019). Esta situación se profundiza en las regiones correspondientes a la zona fronteriza², con el 31% de los empleados pertenecientes al sector formal y 69% en el sector informal. Es decir, 2 de cada 3 de los ocupados en el territorio se encontraban en condición de vulnerabilidad por no tener acceso a los beneficios del sistema de protección social.

La literatura relacionada a la protección social y competitividad nacional señala que el país ha mejorado su desempeño económico y productivo como resultado de una fuerza de trabajo más numerosa y educada (PNUD, 2021)³. Sin embargo, lo anterior no se observa en la zona fronteriza, como consecuencia del mayor predominio de población con reducidos niveles de escolaridad (OZF, 2021)⁴, y actividades económicas de baja productividad.

Además de la informalidad, el mercado laboral en la zona fronteriza presenta un marcado rezago como resultado de la limitada presencia de empresas privadas (3,171, 2% del total), con más del 90% clasificadas como Microempresas y una mayor concentración en la agricultura y el comercio.

La evidencia apunta a que un mayor número relativo de empleos de baja productividad deprime los salarios en toda la economía (OCDE, 2018)⁵. En el caso de la zona fronteriza, las actividades de agricultura (32%) y comercio y



¹ El enfoque de protección a los trabajadores del sistema de protección social dominicano está normado a través de la Ley de Seguridad Social (Ley 87-01).

² Las regiones que contiene provincias fronterizas son: Noroeste (Dajabón, Santiago Rodríguez, Montecristi y Valverde), El Valle (Elías Piña y San Juan), y Enriquillo (Independencia, Baoruco, Pedernales y Barahona).

³ Ñopo, H., y Barinas, S. (2021). *Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana*. UNDP LAC Working Paper No. 18. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC.

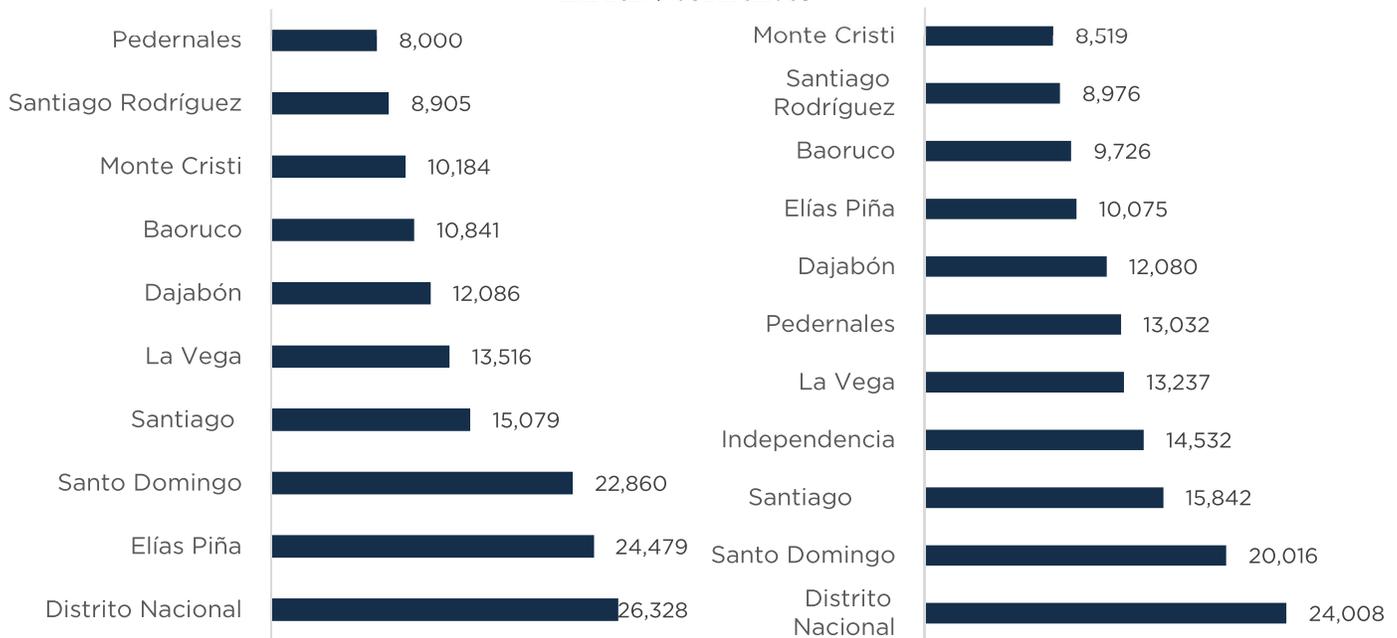
⁴ Ver [Monitor de la Frontera, Julio 2021](#).

⁵ OECD (2018), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/pdtvy-2018-en>.

otros servicios (30%) son las de mayor peso en términos de población ocupada (ENCFT 2019).

En este sentido, al profundizar sobre las dinámicas laborales que se desarrollan en estos sectores, lo primero que se observa son las marcadas diferencias territoriales de remuneración dentro de una misma actividad. De acuerdo con los datos del Sistema Integrado de Registro Laboral (SIRLA)⁶, En particular, Pedernales (RD\$8,000.00 mensuales), Santiago Rodríguez (RD\$8,905) y Montecristi (RD\$10,184) están entre las

Salario promedio mensual por provincia seleccionadas en agricultura y comercio, 2017-2020
En RD\$ corrientes



Elaborado por la DPDZF-OZF en base a data del SIRLA

primeras provincias con menor salario formal agrícola del país. La reducida remuneración es propia de la poca tecnificación con que se desarrolla el oficio, y en el caso de la agricultura, del reducido valor agregado del sector.

La agricultura y el comercio, predominantes en el territorio, se caracterizan por la poca empleabilidad y productividad (Heredia, 2020)⁷, reducida inclusión, y en el territorio fronterizo, con la alta presencia de economía de subsistencia y el micro empresariado. De igual modo, el predominio de microempresas implica poca capacidad para absorber mano de obra y, a su vez, un margen muy limitado para asumir los costos de la protección social que corresponden al empleador.

Otro patrón que caracteriza el empleo en el territorio para estas actividades es la alta masculinidad en las actividades. De acuerdo con datos del SIRLA, el 58% de los empleados

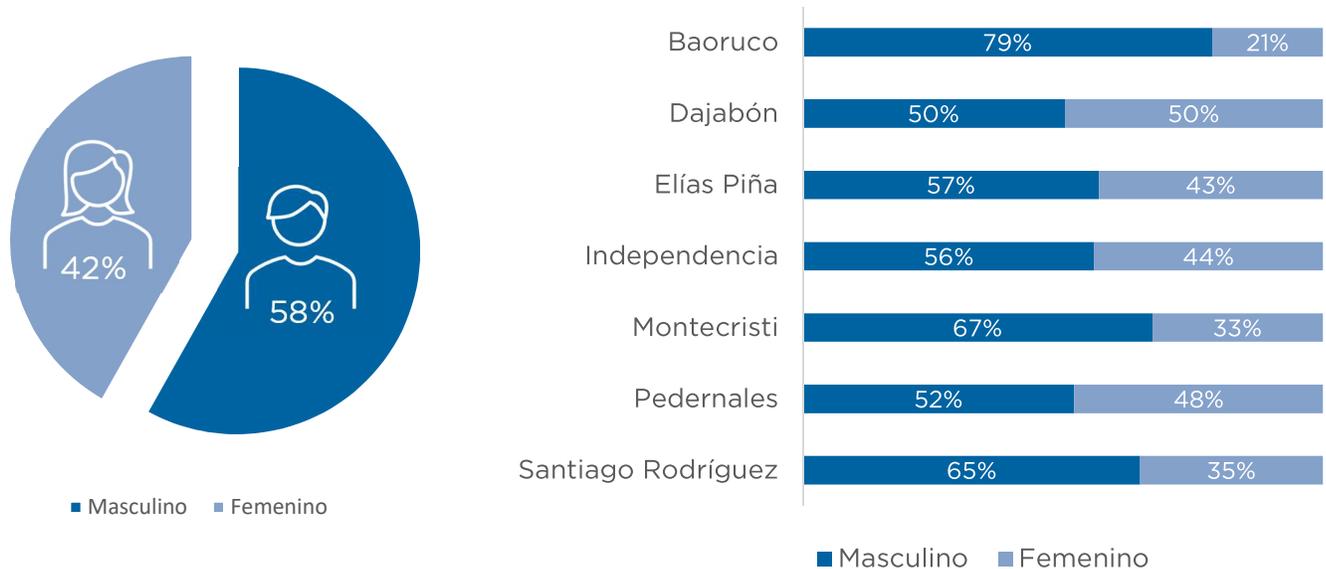
⁶ El SIRLA es un registro de trabajadores del sector formal, que se envía al Ministerio de Trabajo. No corresponde necesariamente el universo del sector u ocupación formal.

⁷ Ver DGII (2020). *Boletín MIPYMES 2020*. Accesible en [DGII](#).



en el sector laboral formal son hombres (42% mujeres), con mayor incidencia en Baoruco (79 vs. 21%), Montecristi (67 vs. 33%) y Santiago Rodríguez (65 vs. 35%). Lo anterior presenta un contexto de oportunidad para el fomento de iniciativas orientadas a hacer estas actividades más inclusivas tomando en consideración la naturaleza de este.

Distribución de la participación laboral por sexo en la zona fronteriza, 2019



Elaborado por la DPDZF-OZF en base a data del SIRLA

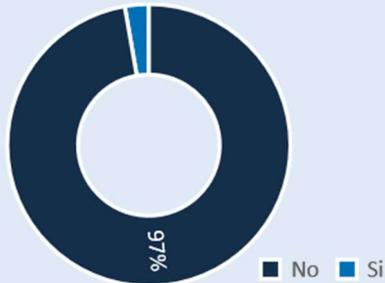
El territorio también presenta condiciones estructurales relacionadas a la baja cualificación de la población. De acuerdo con el *Monitor de la Frontera (2021)*⁸, el stock de capacidades es muy reducido en la población potencialmente activa (15 a 64 años), los niveles de escolaridad son muy bajos, y la escolaridad promedia 10 años (9.7 hombres, 10.8 mujer). Además, se observa una reducida presencia de habilidades relacionadas con el conocimiento técnico: cerca del 70% de la población no tiene conocimientos básicos de informática, más del 70% no usa computadora y más del 60% no ha accedido a cursos técnicos.

Sumado a lo antes mencionado, es importante resaltar el componente de la población inmigrante en la fuerza de trabajo en el país, que tiene mayor presencia en las provincias de la zona. Según la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2017), Pedernales (27.3%), Montecristi (26.7%) y Elías Piña (24%) concentran los porcentajes más elevados de población extranjera del país. Además, se evidencia que aproximadamente el 76% son hombres, en edades productivas -15 a 60 años-; de origen haitiano (79.5%), con limitado dominio del español (49%) y bajo nivel de escolaridad (56% solo alcanzó el nivel primario). Estos tienden a desarrollar en actividades de baja productividad (89.2%) con contrato temporal.

⁸ Ver [Monitor de la Frontera, Julio 2021](#).

Un acercamiento a la situación laboral de la población identificada por SIUBEN en la zona fronteriza, 2018

Población ocupada por tenencia de seguro de riesgo laboral, 2018



Población ocupada por tenencia de seguro de pensión, 2018



La data del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) permite profundizar respecto de alcance de la protección social laboral en el territorio. A 2018, el 80% de las personas ocupadas no contaban con un contrato laboral formal, de las cuales la mayoría eran hombres (69% vs 31% mujeres). De las personas en esta categoría, el 98% no tenía Seguro de Pensión y 97% no tenía Seguro contra Riesgo Laboral.

De igual modo, de la población ocupada que pertenece al sector formal el 34% no tenía Seguro de Pensión y el 26% no tenía Seguro de Riesgo Laboral.

Estas informaciones ponen de relieve la situación de vulnerabilidad con la que se desenvuelve la población del territorio, con consecuencias significativas de largo plazo. En el caso de los ocupados del sector formal, los datos presentan la oportunidad de mejorar la fiscalización de las condiciones laborales que efectivamente son ofrecidas al trabajador.

Elaborado por la DPDZF-OZF en base a datos de SIUBEN (2018)

Prácticas de protección social en el mercado laboral aplicables en la zona fronteriza

El contexto descrito previamente presenta la necesidad de crear propuestas diferenciadas tomando en cuenta la dimensión territorial de acuerdo con las limitaciones y potencialidades de cada demarcación. A grandes rasgos, los programas de protección social para el mercado laboral en la zona fronteriza deberían contemplar acciones que aborden sus limitaciones estructurales: informalidad, baja productividad y limitado capital humano. Es decir, los esfuerzos deben dirigirse a aumentar la oferta de empleo, organizar los sectores productivos, crear oportunidades para el emprendimiento, fomentar la capacitación en áreas propias de cada territorio, atracción de la inversión y aumento de la empleabilidad.

Actualmente, los programas de protección social orientados al mercado laboral contemplan la formación continua, la gestión de bolsa de empleos, la protección al riesgo laboral. En el país, los principales programas estatales son ofrecidos por Supérate (*Empléate o*

Emprende), el Ministerio de Trabajo (*RD Trabaja*) y la capacitación permanente ofrecida a través de la red del INFOTEP. En el contexto de la zona fronteriza, donde es más profunda la brecha de acceso a internet en 8 de cada 10 hogares (ENHOGAR 2018), en conjunto con la escasa presencia de medianas y grandes empresas limitan la efectividad de estas intervenciones, poniendo de relieve la necesidad de profundizar el enfoque territorial en el diseño de los programas de protección vigentes. Por ejemplo, al 30 de septiembre de 2021, en el caso de la herramienta *EmpleateYa* de *RD Trabaja*, en toda la zona fronteriza se observó una disponibilidad de 4 ofertas de trabajo (1 en Montecristi y 3 en Santiago Rodríguez).

Por el lado de la capacitación, el esquema de protección social basado en educación mantiene el enfoque tradicional (oferta sin seguimiento a la capacidad de inserción laboral) de la mayoría de los programas ya existentes. Se recuerda que en el caso de la zona fronteriza:

- La oferta de educación técnica no está completamente alineada a la demanda laboral de la zona (OZF 2021)⁹, y no existe evidencia sobre lo que demanda el mercado laboral en las provincias de Dajabón y Santiago Rodríguez.
- La baja presencia del sector privado en el territorio para absorber la población en edades productivas: provincias como Pedernales con apenas 107 empresas registradas a 2018 no cuentan con la capacidad de absorber la demanda de trabajo de 21,164 personas en edad de trabajar más 7,798 jóvenes con edades entre 12 y 17 años, que forman parte de la demanda potencial.

Mecanismo de fomento a la consolidación del sector privado en el territorio

La perspectiva territorial del mercado laboral en la zona fronteriza ha demostrado la necesidad de intervenciones que generen dinamismo en las actividades productivas para tener efectos multiplicadores que beneficien la sociedad y la economía. Estas intervenciones deberían tener un enfoque dual que contemple i) crear las condiciones para que emerja un sector privado que asuma los costos que conlleva la protección

Protección social orientada a la población potencialmente activa

Aumento de la capacidad técnica de la población

Vinculación oferta y demanda de empleo



Fomento al desarrollo y formalización del sector privado

Incentivo a la inversión

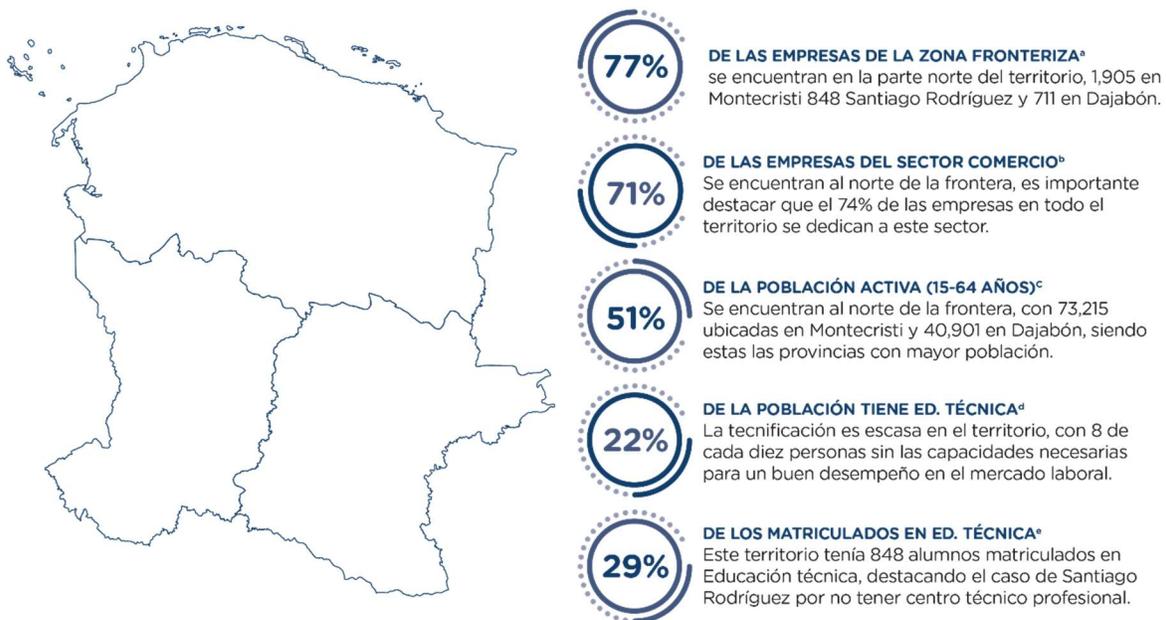
Fomento y acompañamiento al emprendimiento

⁹ Ver [Monitor de la Frontera, junio 2021](#).

social y ii) intervenciones en el mercado laboral dirigidas a incidir en la población que formará parte del sector formal.

En este sentido, la experiencia internacional (BID, 2021)¹⁰ presenta alternativas de fomento al emprendedurismo con participación del sector público. Un ejemplo de esto lo constituyen los Bono de Impacto Social (BIS). Los BIS son definidos como contratos basados en resultados que incorporan el uso de financiamiento privado para cubrir el capital inicial necesario para que un proveedor establezca y ofrezca un servicio. El servicio está diseñado para lograr acciones medibles establecidas por la autoridad encargada y el inversor recibe el reembolso solo si se logran los objetivos. En Latinoamérica, estos programas están siendo implementados en Colombia y Chile.

En el caso de la zona fronteriza, las condiciones más favorables para considerar el pilotaje de una intervención similar se encuentran en las provincias de la parte norte. Inicialmente, Dajabón, Montecristi y Santiago Rodríguez presentan la mayor densidad de empresas en todo el territorio: el 77% de las empresas formales de la zona, con mayor presencia en Montecristi (43% del total).



Elaborado por la DPDZF-OZF en base a data de: ^aPorcentaje corresponde a contribuyentes categorizados MIPyMEs, Fuente: Boletín MIPyMES 2020, DGII; ^bENCFT, Banco Central; ^cONE; ^dENHOGAR 2018; ^eMINERD.

Las actividades económicas desarrolladas al norte de la zona fronteriza reafirman la potencialidad de este territorio para poner en marcha este proyecto. En el caso de la agricultura, una de las principales actividades de la zona, la variedad climática tiene gran incidencia en el desarrollo productivo en cada provincia. Puntualmente, Montecristi y Santiago Rodríguez forman parte de la cuenca del río Yaque del Norte, facilitando la actividad agrícola intensiva (arroz, banano, plátano, vegetales orientales, etc.). Sin embargo,

¹⁰ Agusti Strid, A., Ronicle, J., & BID. (2021). *Bonos de impacto social en América Latina: El trabajo pionero de BID Lab en la región: Lecciones aprendidas.* <https://doi.org/10.18235/0003004>

este modelo productivo se desarrolla en condiciones mejorables que, de aumentar la inversión, resultaría en aumento de la productividad y mayor capacidad de empleo¹¹.

Respecto a los establecimientos no agrícolas (Comercio), el 71% está concentrado en la parte norte, ubicados en los centros urbanos cabeceras de las provincias que también son los de mayor proporción de los habitantes, propiciando mayores actividades económicas. Por lo general, estas actividades son de menor escala, es decir, negocios familiares con poca cantidad de empleados.

El primer paso para condiciones óptimas de sostenibilidad de la protección social en el territorio debe contemplar el fomento al desarrollo del tejido privado. Inicialmente, reduciendo al mínimo las barreras de entrada que tienen las micro y pequeñas empresas hacia los mercados formales, el reducido acceso a internet y necesidad de acompañamiento en cada uno de los procesos relacionados.

En el caso de la zona fronteriza, el fomento a la formalización del micro empresariado debe hacer énfasis en la simplificación de trámites y documentación requeridos para la formalización y crear una cuota o tasa básica que cuente como pago de impuestos. En particular, se recuerda que desde el sector informal las personas no tienen acceso a programas de la protección social como riesgos laborales, muy pertinentes en caso de oficios que requieren mayor esfuerzo físico como es el caso de la agricultura.

Adicionalmente, es pertinente profundizar los esfuerzos de promoción a la inversión extranjera en el territorio. Una herramienta para lo anterior lo constituye la Ley 12-21 de Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo, que contempla significativas facilidades para el establecimiento de nuevas actividades económicas y la contratación de la población residente en estas provincias.

Una vez construido un sector privado más sólido se sugiere promover la asociación, unión o cooperativización de las micro y pequeñas empresas existentes. La asociatividad permitirá aumentar la escala de producción sectorial y sentaría las bases para el impulso a la cadena de valor y la mejora continua de las capacidades de los miembros.

Finalmente, se recuerda el potencial de la parte norte de la frontera para profundizar el alcance de la protección laboral existente. Este territorio concentra la mayor cantidad de empresas, los recursos naturales y mayor dinamismo económico para sentar las bases de un nuevo modelo de mercado laboral.

¹¹ Idea extraída de Yunén, R & Rosario, P. *Consultoría MEPyD-BID de Zonificación Productiva*. Informe en proceso.

monitor de la frontera
#somoseconomía #somosplanificación #somosdesarrollo

MINISTRO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO **MIGUEL CEARA-HATTON** | DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA **ERICK DORREJO** | COORDINACIÓN **ILVIN MENDOZA** | REDACCIÓN TÉCNICA **JOHANNA MONSERRAT VÁSQUEZ, KERSTHIN PANIAGUA E ILVIN MENDOZA** | EL MONITOR DE LA FRONTERA ES UNA PUBLICACIÓN MENSUAL DONDE SE DESTACAN TEMAS ESTRATÉGICOS DE LA ZONA FRONTERIZA, COMO APORTE AL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACION Y DESARROLLO - DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA

