

XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, 2007.

# Políticas Públicas de Empleo en Cuba.

Juan Carlos Campos Carrera.

Cita:

Juan Carlos Campos Carrera (2007). *Políticas Públicas de Empleo en Cuba. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1270>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Políticas Públicas de Empleo en Cuba. La respuesta a la crisis.**

**Juan Carlos Campos Carrera.**

**Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), Cuba.**

La estrategia de desarrollo emprendida por la Revolución Cubana desde el año 1959 ha tenido como objetivo armonizar las políticas sociales con el crecimiento económico. En el tema del empleo las políticas han estado dirigidas a procurar a cada ciudadano apto para trabajar un empleo digno y a reducir los altos índices de desempleo y subempleo heredados del sistema capitalista. La Constitución de la República aprobada en 1976, consagra que “El trabajo en la sociedad socialista es un derecho, un deber y un motivo de honor para cada ciudadano”.

En el llamado Periodo Especial, es decir, la crisis económica provocada fundamentalmente por la desaparición del campo socialista europeo y la URSS, que significó la pérdida de los principales socios comerciales y del financiamiento externo, y además, el recrudecimiento del bloqueo económico norteamericano por medio de las leyes Torricelli y Helms-Burton, se produjo la caída del 34,8% del PIB entre 1989 y 1993 y el abrupto declive en un 78% de las exportaciones, lo que dio lugar al desequilibrio financiero interno, el desestímulo al trabajo y la disminución de la eficiencia. Esta situación tuvo un fuerte impacto en el empleo, que entre 1990 y 1995 disminuyó a un ritmo promedio anual de 1,5 por ciento, registrándose en 1995 un 8,3% de desempleo.

Aún en esas difíciles condiciones, el Estado cubano mantuvo el principio inalterable de que ningún trabajador quedara desamparado, ni ningún jubilado o asistido dejara de percibir su pensión mensual, ni nadie fuera abandonado a su suerte; el objetivo fue administrar la crisis de forma tal que afectara menos a los que menos posibilidades tenían de enfrentarla con éxito. Desde finales de 1993 la economía cubana fue escenario de significativas transformaciones que modificaron su contexto jurídico y socioeconómico. Las medidas abrieron el camino a una serie de profundas reformas internas en las relaciones económicas y financieras, que sin lugar a dudas, tuvieron su consecuente reflejo en las relaciones laborales.

La realización de la reforma constitucional para asimilar la existencia de formas no estatales de propiedad, la transformación de la estructura agraria del país, y la ampliación del trabajo por cuenta propia, generaron la presencia de nuevos actores en el panorama laboral cubano: Junto al empresario cubano figura ahora el empresario extranjero; se unieron al cooperativista,

el ubepecista<sup>1</sup> y el usufructuario o parcelero. El empleado estatal, el campesino individual y el obrero agrícola, vieron multiplicarse a los cuentapropistas, y a los trabajadores de los sectores emergentes como representantes de la multiespacialidad económica<sup>2</sup> en formación.

Creció en este sentido la variedad de opciones de empleo, que se diferencian entre sí, por las características del espacio económico en que están enclavados. Se puede apreciar con más claridad en la actualidad, que existen factores como la retribución que reciben, los esquemas de estimulación, las condiciones de vida y de trabajo que les garantizan, la relación con la seguridad social, etc., que han propiciado la consiguiente aparición de grupos de trabajadores en desventaja, según el espacio económico en que están empleados.

A partir del inicio de la recuperación económica la política de empleo se orientó a disminuir la desocupación, incrementar la estimulación laboral y contribuir al logro de una mayor eficiencia, caracterizándose por la aplicación de programas territoriales; la redistribución de la fuerza laboral excedente; la protección de los ingresos de los trabajadores y de los grupos vulnerables; la garantía de empleo a los egresados de la enseñanza superior; la priorización del empleo de jóvenes, mujeres, personas discapacitadas y graduados de la enseñanza técnica profesional, así como la ampliación del trabajo por cuenta propia y del sector cooperativo en la rama agropecuaria.

Paradójicamente, es a partir de 1994 (cuando se inicia la reanimación de la economía) y hasta 1997, que comienzan a observarse un conjunto de fenómenos que convierten la relación empleo–desempleo en un problema social. Los más significativos fueron los siguientes:

- Se intensifica la contracción de la ocupación a pesar de que la economía comienza a mostrar signos de recuperación. Desde 1989 hasta 1997, la disminución de los ocupados alcanzó un 15%, correspondiendo a la etapa que analizamos las dos terceras partes.
- Continúa el decrecimiento del empleo estatal no sólo en términos absolutos, sino también relativos como consecuencia del incremento del cuentapropismo, las empresas mixtas

---

<sup>1</sup> Trabajadores de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa. Son unidades empresariales agropecuarias formadas a partir de tierras y medios de producción estatales otorgados en condición de usufructo; son propietarios de la producción que realizan.

<sup>2</sup> Multiespacialidad Económica. Un cambio trascendental para el trabajo en Cuba fue la aparición en la década de los 90 de espacios económicos laborales diferenciados en la actividad económica, o sea, el carácter multiespacial que ha asumido la economía y por tanto la sociedad cubana. Se habla de multiespacialidad ante la necesidad de segmentar teóricamente la realidad para estudiarla, por cuanto la distribución por sectores y ramas de la economía resulta confusa, cuando en un mismo sector o rama económica coexisten realidades socioeconómicas y laborales muy diferentes. Por tanto, la multiespacialidad económica cubana es otra de las categorías esenciales en los estudios del GEST, y designa la coexistencia en el mismo tiempo histórico de distintos espacios económicos laborales de acción para los actores y las organizaciones.

y, fundamentalmente por el paso al sector cooperativo de la mayor parte de las granjas agropecuarias estatales.

– Los sectores más afectados en relación con la ocupación fueron los de la construcción, el transporte y las comunicaciones, los cuales fueron fuertemente golpeados por la casi completa paralización del proceso inversionista el primero, y por la aguda falta de recursos materiales y financieros ambos.

– El desempleo llegó a situarse en una tasa alrededor del 8.0%, pero con una tendencia a la baja hacia el final del período. En esta etapa la reactivación económica más que provocar un aumento de la ocupación, lo que implicó fue una elevación de la intención de empleo, probablemente hacia los segmentos empresariales en reanimación.

– La tendencia al crecimiento del desempleo no solo es atenuada por la voluntad estatal de continuar protegiendo a los trabajadores sino, además, porque continúa el aumento desmedido de la categoría “otros”<sup>3</sup>, que alcanza su pico en 1995.

– La información disponible confirma la existencia de una mayor proporción de jóvenes y mujeres en el universo de los que buscan empleo, por lo que aparecen como los segmentos más vulnerables ante la situación del empleo en el país.

– Con la reanimación de la economía se agudiza la contradicción entre la ubicación geográfica y las exigencias calificacionales de los puestos de trabajo, por un lado, y la localización y nivel de calificación de la demanda de empleos, por el otro.

Finalmente, ¿qué ha sucedido con el empleo en Cuba en estos años?

En 1999, por primera vez desde 1992, comienza a producirse una recuperación de los indicadores de empleo.

En primer lugar, comienza a revertirse el proceso de disminución de los ocupados en la economía, cuando se produce un aumento del 2,1% respecto a 1997, lo cual es un signo de que la recuperación de la economía comienza a hacerse palpable en el mundo del trabajo, aún en condiciones en que se reanima ligeramente la tasa de actividad económica de la población.

En segundo lugar, toma fuerza la tendencia a la disminución de la tasa de desempleo, la cual se estabiliza en torno al 6,2%. Pero lo más positivo de esto es que también, por primera vez, esta reducción de los desocupados no ocurre por su paso a la inactividad no clasificada (los

---

<sup>3</sup> Inactivos, personas que no trabajan ni estudian ni tienen la intención de hacerlo

llamados “inactivos” y “otros” también decrecen) sino, fundamentalmente, por su reincorporación a la ocupación.

No obstante, se mantienen los desbalances entre el desempleo en el área urbana y la rural, desfavorable a la primera, toda vez que las fuentes de trabajo se localizan en el sector agropecuario, con más de 1/3 de los incrementos previstos para los años futuros.

Por último, es bueno puntualizar las tendencias principales que caracterizan al empleo en esta década:

- Cesa el monopolio estatal sobre la estructura de la ocupación y aparecen nuevos espacios, así como se potencian otros ya existentes.
- La década marcó un crecimiento inusitado de la Población no Económicamente Activa (PnEA), capaz de absorber a la casi totalidad del crecimiento natural de los Recursos Laborales Disponibles, así como a una buena parte de los que salieron de la Población Económicamente Activa. Aún es muy pronto para hablar de una reversión de esa tendencia, pero es probable que la recuperación económica frene esta orientación a corto y mediano plazos.
- El movimiento negativo de la ocupación estuvo más asociado a la reanimación que a la crisis. Fue necesaria una consolidación de las estrategias de reanimación económica para que ella misma (la reanimación) condujera a un proceso análogo en la ocupación.
- No podemos decir aún que el subempleo es un fenómeno del pasado. Sin embargo, la reactivación de la planta productiva y de la esfera de los servicios con criterios de eficiencia, parecen estar aportando una nueva perspectiva en el tratamiento de los recursos humanos.
- El problema del empleo en Cuba es esencialmente urbano, joven y femenino, lo que es una evidencia incuestionable de la necesidad de desarrollar servicios de empleo territoriales como una acción concreta del trabajo social que se demanda en nuestras comunidades.
- No obstante, la participación de la mujer en el empleo ha mantenido un sostenido crecimiento, al pasar del 38,7 por ciento al 42,9 por ciento en 1998, tendencia esta que no resultó afectada en los años difíciles de la economía y que ha permitido que algo más de un millón trescientas mil mujeres están incorporadas a las diversas actividades económicas y sociales del país. Hoy, más del 66 por ciento del personal técnico está constituido por mujeres, lo cual es expresión de su desarrollo educacional y de su talento.

- El empleo, como el trabajo, sufrió una segmentación multiespacial, que diferencia a los trabajadores cubanos en cuanto a: primero, tener o no empleo y, segundo, en cuanto a tenerlo en determinado espacio, por cuanto esto influye en sus dos rasgos esenciales: seguridad (de seguirlo haciendo) y valor remunerativo (distancia ingreso–costo de la vida).

Estos dos rasgos han tenido oscilaciones sin precedentes a lo largo del reajuste:

- Entre 1989 y 1993, alto nivel de empleo y seguridad, pero muy bajo nivel remunerativo.
- Entre 1994 y 1997, crecimiento del desempleo hasta una cifra del 8% en 1996, con una disminución real de la ocupación; crecimiento de la inseguridad por la aparición de los espacios mixto y privado, y segmentación del valor remunerativo en espacios ventajosos y no ventajosos. Se remarca la oposición entre seguridad y valor remunerativo.
- Entre 1998 y 1999, aparecen nuevas tendencias que deben mantenerse hasta hoy en lo fundamental: se produce una cierta recuperación del empleo, que se manifiesta en la estabilización de la tasa de desempleo alrededor del 6%, pero aumenta la tasa de actividad y paralelamente, por primera vez también la ocupación. La seguridad se puede considerar que aumenta, porque decrecen los trabajadores por cuentapropia -podría implicar cierta selección natural- y, aunque crece, también se consolida el espacio mixto. El valor remunerativo se mantiene segmentado, pero crece en el estatal reanimado e incluso para una masa importante de trabajadores del no reanimado, que recibieron aumentos salariales. Crece también en el espacio cooperativo por la condición exitosa que alcanzan muchas unidades. Puede decirse que se distiende la oposición seguridad–valor remunerativo, aunque se mantiene.

– Ante la alta probabilidad de que se mantuviera una tasa de desempleo que pudiera moverse entre un 6% y un 7%, atendiendo a la esperada recuperación de la tasa de actividad económica y a la incapacidad del aparato productivo y de servicios, de asimilar un aumento en la intención de empleo de los inactivos y arribantes al mercado laboral, los programas sociales priorizaron la protección, particularmente de los grupos más vulnerables como jóvenes, arribantes y mujeres

Expresiones de esta política han sido la modalidad de estudio como empleo para ocupar útilmente a los jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo, y para recalificar la fuerza de trabajo excedente con la reestructuración del sector azucarero, además de la obligación que contraen las empresas en Perfeccionamiento Empresarial de reubicar en la propia entidad o en

el territorio y en condiciones similares, a los trabajadores disponibles como consecuencia de la racionalización de las plantillas.

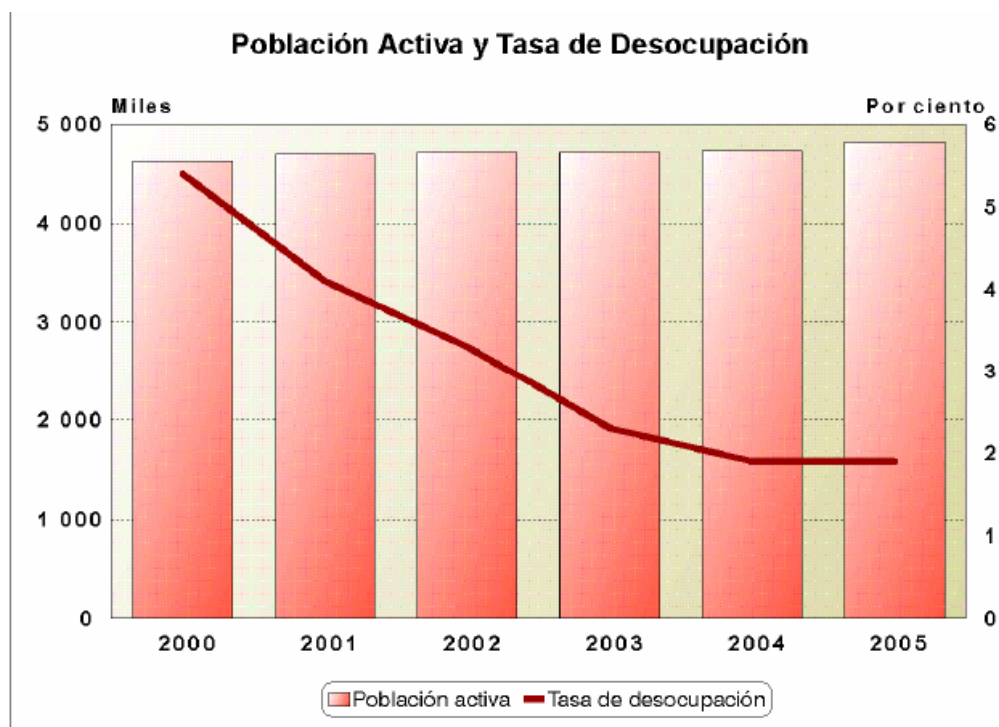
Otro resultado del reajuste es el tránsito que se está operando a un nuevo patrón de crecimiento económico, -que estaba basado en el protagonismo del sector exportador tradicional, el agroindustrial azucarero- mediante el impulso a los sectores del turismo y de otros servicios, de los que se aprovecha su capacidad de arrastre, como mercados en crecimiento, para desarrollar la industria manufacturera con mayor valor agregado (como la electrónica, la de los derivados de la caña de azúcar, la biotecnológica y la farmacéutica), pero sobre todo, de aquellas suministradoras al sector turístico, al mercado interno en divisas y a las exportaciones. Este proceso está influyendo en los reacomodos de la fuerza de trabajo, -que se mueve, hacia actividades más atractivas- y en el aprovechamiento del capital humano formado en estos años.

En su etapa inicial la despenalización de la tenencia de divisas y la creación de una red comercial recaudadora de esas monedas, disparó el valor del dólar y devaluó la moneda nacional, de esta forma aumentó el desequilibrio financiero, que lesionó aún más el valor del salario. Luego, el programa de saneamiento financiero interno, el establecimiento de las casas de cambio, la promulgación del sistema tributario y la creación de los mercados libres de productos agropecuarios e industriales, favorecieron la revalorización de la moneda nacional y en alguna medida del salario, pero sin llegar a recuperar aún el papel del empleo socialmente planificado como principal medio de vida, como la fuente de ingresos capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias.

Pero desde el año 2001 esta situación ha dado un vuelco: como parte de los nuevos programas sociales desarrollados en el marco de la llamada “Batalla de Ideas”, en los últimos años, el Estado ha generado miles de nuevos puestos de trabajo en vitales sectores productivos y de servicios, como la construcción, la industria sideromecánica, la agricultura, el turismo, la educación, la salud, la cultura, entre otros. Asimismo se desarrolló la concepción del “estudio como empleo”, que ha posibilitado que muchos jóvenes que estaban desvinculados del estudio y del trabajo, abandonaran la condición de inactivos o de desempleados y se dediquen a estudiar para acceder, en mejores condiciones, a los puestos de trabajo o continuar estudios superiores. Esta nueva concepción también ha jugado un importante papel en la impostergable e ineludible reestructuración del sector agroindustrial azucarero con la llamada “Tarea Álvaro

Reinoso”, que ha consistido en la reorientación laboral o el retorno a las aulas de miles de trabajadores azucareros.

Desde hace varios años, la tasa de desempleo está por debajo del 3%, por lo que Cuba se clasifica en la categoría de país con pleno empleo, el 2005 cerró con 1,9. Esto, que sin lugar a dudas es un logro importante, no constituye la finalidad última, que no es precisamente tener un empleo, sino que su ejercicio contribuya al interés social y personal en términos de superación, condiciones de trabajo, participación en las decisiones y medio de vida.



El deterioro de la calidad de los empleos, sobre todo en el sector estatal que concentra la mayor cantidad de trabajadores del país, ha tenido y seguirá teniendo una serie de efectos negativos como ilegalidad, corrupción, indisciplina laboral, desmotivación, etc. por ser el trabajo y sobre todo su utilidad personal y social, el principal eje de estructuración social. En otras palabras, el énfasis más que en su tenencia debe ponerse en su utilidad personal y social. Por tanto, el énfasis en la solución de la problemática del empleo en Cuba hay que hacerlo en la elevación de su calidad. Al ser aparente la contradicción, es posible, y sobre todo necesario, buscar alternativas que satisfagan los intereses o metas que se persiguen en las condiciones existentes. No hay por qué percibir de manera excluyente el desarrollo macro y micro



económico, la autonomía y el control, la planificación y el mercado, la propiedad estatal y las no estatales, los intereses de los productores y del estado, la estimulación de iniciativas individuales y la igualdad sociolaboral.

En el caso cubano, tomar como punto de partida el análisis de la política de empleo pudiera resultar obvio, dado que el Estado desempeña el papel fundamental en todo el proceso de transformaciones que tiene lugar, pero además, estamos hablando de un Estado central que asume tanto la voluntad política de pleno empleo como la necesidad de buscar eficiencia en una economía multiespacial (estatal, mixta, cooperativa y privada).

Como señala Juan José Castillo, remitirse a la política de empleo resulta de gran utilidad al menos por tres razones:

a) porque a través de ella se "diseñan cambios en perspectiva de futuro, creando los marcos que van a moldear con cierta capacidad de influencia, las posibilidades de desarrollo de las imágenes de trabajo. Las formas en que se llevan a cabo esas políticas, por ejemplo, con un énfasis mayor en la iniciativa local, o en el apoyo a la autocreación de empleos, son muy reveladoras no sólo de lo que se cree hoy día que es el trabajo posible, sino también de qué trabajo se busca crear y, consecuentemente, qué valores se espera encontrar en una parte de la población".<sup>4</sup>

Efectivamente, si como indica la práctica común, Cuba se ha encaminado hacia una diversificación de las posibilidades de empleo que rebasan el sector estatal, con un marcado énfasis no solo en las iniciativas locales y el autoempleo, sino también en la inversión extranjera, incluyendo al sector privado, resulta de vital importancia esclarecer el papel y lugar de cada uno de estos sectores en tres direcciones: como creadores netos de empleo, como receptores de fuerza de trabajo racionalizada y como variables importantes que puedan pautar los niveles de redistribución deseada o indeseada, temporal o permanente de la fuerza de trabajo, a partir de la creación de determinadas "imágenes de trabajo", y la formación, en consecuencia, de determinados valores asociados al trabajo.

b) "... porque estudiando sus resultados conocemos las formas en que los actores sociales gestionan las posibilidades contenidas o abiertas en ese marco"<sup>5</sup>

Así, la verificación de fenómenos de la realidad cubana como son la diversificación de las formas de propiedad, una elevada movilidad social con tendencia al paso de la propiedad estatal a la no estatal y del sector tradicional al emergente, la heterogeneidad y complejidad crecientes de un

<sup>4</sup> Castillo J.J." Crisis del trabajo y cambios sociales". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas". # 38. 1987.

<sup>5</sup> Castillo, op. cit.

modelo socioestructural en transición, así como la fuerte diferenciación en general y fragmentación de las estructuras internas de las clases y capas<sup>6</sup>, modifica en medida creciente las posibilidades de actuación de los diferentes grupos sociales en cuanto al acceso y mantenimiento del empleo. Estas modificaciones en los "modos de actuación" sin duda tienen su base en la manera en que a estos actores les llega la aplicación de determinadas políticas. Por tanto, su percepción del asunto no sólo tiene que ver con las posibilidades que la política les reserve, sino también con la adopción de estrategias de acción que contribuyan a ganar nuevos espacios.

c) "porque permite detectar áreas de actuación de amplio consenso y aprobación social que, en caso de identificarse, nos mostrarían el grado de aceptación de una determinada forma de concebir el trabajo"<sup>7</sup>.

Tanto como hallar un nivel de consenso dado, también resulta importante establecer las posibles distancias que existan entre una política dictada centralmente y la percepción que de ella tengan los diversos actores que se mueven en los distintos niveles de funcionamiento del sistema social. Como hemos mencionado, lo complejo del caso cubano radica en que el Estado central sintetiza la voluntad política de pleno empleo con la necesidad de buscar eficiencia económica, algo que en otros contextos parece inconciliable.

En Cuba, hablar de política de empleo significa remitirse a un conjunto de documentos partidistas y gubernamentales en los que se refieren los principios fundamentales de ésta. Igualmente, es imprescindible la consideración de las intervenciones de los máximos dirigentes del Estado y las organizaciones políticas y de masas, así como el conjunto de normativas legales que regulan los procedimientos de acceso al empleo.

Se puede apreciar un conjunto de problemas asociados al fenómeno empleo, que aún cuando no han sido tratados con profundidad, representan una alerta, en tanto son cuestiones que hasta un pasado bastante reciente no alcanzaban un lugar relevante en la investigación social del trabajo, al ser consideradas resueltas o inexistentes en la realidad nacional.

En primer lugar, el reordenamiento laboral no puede identificarse exclusivamente con racionalización de plantillas para disminuir el gasto salarial en una empresa, rama o sector, sino debe ser un proceso organizado, gradual y convenido con la finalidad de contribuir al incremento de la productividad social.

---

<sup>6</sup> Espina M. y otros. "Impactos socioestructurales del reajuste económico". CIPS. 1995.

<sup>7</sup> Castillo, op. cit.

Para ello corresponde emprender tanto la reorganización empresarial en el sentido de potenciar la eficacia y eficiencia de su gestión, como la incorporación de nuevos principios en el tratamiento a los recursos humanos que contribuyan a alcanzar mayores niveles de competencia, creatividad y satisfacción.

En segundo lugar, la polémica centralización - descentralización en torno al rol del Estado en la elaboración de la política de empleo se eleva a un primer plano. El reforzamiento del nivel de determinación en la definición de la estrategia en cada territorio (provincia y municipio) y de hecho en cada localidad, debe contribuir no sólo al desarrollo de iniciativas locales, sino a la complementación de esfuerzos por completar los niveles de fuerza de trabajo necesarios en actividades decisivas para el país que hoy presentan déficits.

Del mismo modo, aún cuando ya no es el Estado el único responsable de crear empleos, se mantiene la necesidad de que éste fomente la ejecución de programas que abran espacio a nuevos puestos de trabajo, tomando como base:

- la diversificación de la producción a partir de la utilización de desechos productivos;
- el apoyo material y financiero a los programas de empleo territoriales;
- la recalificación de la fuerza de trabajo y la ampliación de su perfil ocupacional;
- el perfeccionamiento del trabajo de las agencias y oficinas de empleo ramales y/o territoriales;
- la posibilidad de brindar servicios mediante la subcontratación tanto a unidades estatales como no estatales.

## **I. La política al nivel local**

Por otra parte, desde el año 2004 el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) viene trabajando en el desarrollo de la “Iniciativa Municipal”, proyecto que persigue lograr un aporte más efectivo a los procesos de dirección y planificación en los territorios, para lo cual se plantea orientar y desarrollar un trabajo más activo y coordinado de las Direcciones Municipales de Economía y Planificación, Planificación Física y Estadísticas, con el fin de brindarle un apoyo más efectivo a los Gobiernos Municipales. Esta tarea de la Iniciativa Municipal constituye una dirección general de trabajo, la cual debe enfocarse con una adecuada flexibilidad, adaptándola a las condiciones existentes en cada territorio y aprovechando las experiencias sobre desarrollo local que se han logrado en algunos municipios.

Los antecedentes teórico-metodológicos del abordaje de la problemática del empleo, por el Grupo de Estudios Sociales del Trabajo (GEST) del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), datan de 1996, cuando inmersos en el Período Especial, desapareció el pleno empleo del contexto laboral cubano y comenzó a estudiarse esta temática ya convertida en un problema social emergente, y asumimos convencionalmente que “el empleo es el vínculo con el trabajo mediante el cual se puede vivir en términos socialmente aceptables y con cierta garantía de seguirlo haciendo”.<sup>8</sup>

Esta definición pretende diferenciar el concepto de empleo del concepto de trabajo y, a la vez que trata de enfatizar en su vínculo, intenta superar la tradicional identificación con el trabajo formal y, del mismo modo resalta la cercanía con la función esencial del trabajo, la de ser medio y garantía de vida. “El empleo es el dispositivo de entrada en el Sistema de Relaciones Sociales en el Trabajo.”<sup>9</sup>

“El empleo, entendido como fenómeno social, no solo incluye al desempleo, sino que al regular las entradas y salidas al propio sistema rebasa la dicotomía empleo-desempleo, en tanto moviliza o desmoviliza toda una serie de cualidades del sujeto y del entorno social que se ponen de manifiesto en el proceso de trabajo... De ese modo, el empleo no solo indica la existencia de un vínculo con el trabajo, sino también le imprime determinados rasgos cualitativos al referido vínculo.”<sup>10</sup>

“No menos importante, para obtener una visión sistémica del asunto, resulta del análisis de lo que hemos denominado calidad del empleo, entendida como *la relación entre el conjunto de cualidades que un puesto de trabajo dado demanda de un trabajador (nivel escolar, calificación, habilidades, experiencia, etc.) y las ventajas que resultan del desempeño de esas funciones en un lugar determinado (condiciones de trabajo, remuneración, posibilidades de desarrollo profesional, etc.)*.”<sup>11</sup> La calidad del empleo es el resultado de la interacción de diversos elementos (retribución, contenido de trabajo, calificación que demanda, formas organizativas, participación en la toma de decisiones) y las condiciones de trabajo.

<sup>8</sup> La Problemática del Empleo en Cuba y su Reflejo Subjetivo. Una Primera Aproximación. Autores: Dr. José Luís Martín, Lic. José Luís Nicolau, Lic. Armando Capote, Lic. Juan Carlos Campos y la colaboración de la Lic. María Josefa Gómez. Departamento de Estudios Laborales. CIPS. Noviembre, 1996.

<sup>9</sup> La Problemática del Empleo en San Miguel del Padrón. Del Diagnóstico a los Servicios de Empleo. Autor: Lic. José Luís Nicolau Cruz. Departamento de Estudios Laborales. CIPS. 1999.

<sup>10</sup> La Problemática del Empleo en Cuba y su Reflejo Subjetivo. Una Primera Aproximación. Autores: Dr. José Luís Martín, Lic. José Luís Nicolau, Lic. Armando Capote, Lic. Juan Carlos Campos y la colaboración de la Lic. María Josefa Gómez. Departamento de Estudios Laborales. CIPS. Noviembre, 1996.

<sup>11</sup> La Problemática del Empleo en San Miguel del Padrón. Del Diagnóstico a los Servicios de Empleo. Autor: Lic. José Luís Nicolau Cruz. Departamento de Estudios Laborales. CIPS. 1999.

Es decir, la problemática del empleo no es sólo tenerlo o no, sino la calidad del mismo. “La adopción de este término para establecer toda una serie de nexos, tiene que ver con la concepción de que la problemática del empleo no puede reducirse a la verificación de la relación empleo-desempleo.”<sup>12</sup>

“La adopción de este término para establecer una serie de nexos, tiene que ver con la concepción de que la problemática del empleo no puede reducirse a la verificación de la relación empleo-desempleo”.<sup>13</sup> Es decir, la problemática del empleo no es sólo tenerlo o no, sino la calidad del mismo.

“Otra precisión es necesaria aún: los niveles de análisis de la problemática, puesto que ésta no se presenta igual en todos los espacios y no puede ser captada del mismo modo. Además, los sujetos no reflejan igual la realidad en los diferentes niveles y de hecho, lo que se capte subjetivamente en un nivel, puede ser determinante para la aplicación de políticas en un nivel inferior.

Así pues, se habla de un macronivel que involucra a la sociedad como un todo (por lo tanto excluye el espacio territorial, por supuesto, no al económico-laboral), donde se refleja la macroeconomía como ámbito de relaciones y a la actividad dentro de ella de los decisores políticos y laborales, así como de los sindicatos.

También se considera un mesonivel donde toman cuerpo tanto el espacio económico-laboral como el territorial (hablamos de la provincia, el municipio, el cuerpo institucional allí representado, así como las relaciones económicas entre gestores y trabajadores).

Por último, el micronivel que es donde se identifican las relaciones que pueden ser percibidas directamente por los trabajadores, tanto reales como potenciales. Este nivel toma cuerpo en los colectivos laborales y en las comunidades tales como barrios o Consejos Populares.”<sup>14</sup>

Por tanto, esta problemática se determina en los territorios, allí es donde se concretan las relaciones que pueden ser percibidas directamente por los trabajadores y por los empleadores, tanto reales como potenciales. Estas toman cuerpo en los colectivos laborales, (ubicados en determinado *espacio económico-laboral*, que concreta en cada organización laboral la *multiespacialidad económica resultante del reajuste de los 90* y donde funciona singularmente el *sistema de relaciones sociales en el trabajo* en medio de *condiciones de trabajo* específicas), y en

<sup>12</sup> La Problemática del Empleo en Cuba y su Reflejo Subjetivo. Una Primera Aproximación. Autores: Dr. José Luís Martín, Lic. José Luís Nicolau, Lic. Armando Capote, Lic. Juan Carlos Campos y la colaboración de la Lic. María Josefa Gómez. Departamento de Estudios Laborales. CIPS. Noviembre, 1996.

<sup>13</sup> Op. cit.

<sup>14</sup> La Problemática del Empleo en San Miguel del Padrón. Del Diagnóstico a los Servicios de Empleo. Autor: Lic. José Luís Nicolau Cruz. Departamento de Estudios Laborales. CIPS. 1999.

las comunidades, tales como barrios o consejos populares.

“También en el caso del espacio territorial encontramos criterios de peso. La actividad económica y sus componentes laborales se concretan en un territorio, tanto desde el punto de vista espacial como cultural y es en el territorio donde cualesquiera problemas de los que se le asocien alcanzan un carácter más o menos agudo, urgente o soluble. De manera que hablar de la problemática del empleo, así como encontrar los elementos que lo definen solo en su espacio económico laboral, sería considerarlo de manera parcial y limitada.

Por otra parte, desde el punto de vista social el nivel de expresión de la problemática del empleo es el territorio. El asunto no es que sea una instancia de balance en este aspecto como no lo es en el terreno económico, es que en el territorio están los sujetos económicos que emplean y desemplean, en el territorio se concretan las dinámicas socioprofesionales y socioubicacionales que pueden entrar o no en contradicción con la estructura económica y ocupacional. Es en el territorio también donde únicamente pueden tomar cuerpo los programas de empleo y las políticas al respecto, siempre en función de las posibilidades económicas concretas que allí puedan delimitarse.”<sup>15</sup>

Entonces, la importancia de esta problemática en la escala local, determina que sea clave conocer su situación, tanto en los municipios como en los consejos populares, y de esa manera poder evaluar el potencial humano que existe en cada localidad para realizar las acciones transformadoras, prever sus necesidades de formación de acuerdo con las demandas de los empleos que se generen y poder localizar dichas acciones en aquellos lugares con mayores dificultades con el empleo.

De ahí que la gestión local de empleo sea clave para resolver la problemática, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el punto de vista de su calidad.

En el “Diagnóstico de la Situación del Empleo en los Consejos Populares Palmarito del Cauto, del Municipio Mella y Bungo-La Venta de Casanova, del Municipio Contramaestre” realizado por el Grupo de Estudios Sociales del Trabajo del CIPS, en el 2004, en el marco del Proyecto Cauto (“Recuperación del entorno ambiental, participación y desarrollo comunitario en la región del río Cauto en Cuba”), que se lleva a cabo conjuntamente por varios grupos de investigación del CIPS, se reafirma una vez más la especificidad territorial de la problemática

---

<sup>15</sup> La problemática del empleo en Cuba y los elementos de precariedad que incorpora. Autores: Dr. José Luís Martín Romero y Lic. José Luís Nicolau Cruz. CIPS. 1997.

del empleo y, en consecuencia, la necesidad de que tanto su tratamiento como las soluciones que se implementen sean igualmente concretados a ese nivel, de modo que no sólo se puedan fijar objetivos estratégicos a ese nivel, sino que además, se puedan articular con las políticas y las estrategias nacionales.

Los elementos centrales de la propuesta fueron el fortalecimiento de la sociedad a través del apoyo a la participación comunitaria, el mejoramiento en la gestión administrativa de los gobiernos locales y la revalorización del potencial en recursos humanos y materiales locales. El objetivo general del proyecto Cauto fue potenciar el desarrollo integral de dos consejos populares rurales de los municipios de Contramaestre y Mella, de la provincia Santiago de Cuba. Para ello se diseñó e implementó una estrategia de desarrollo que actuara sobre las dimensiones ambiental, económico-productiva y social para mejorar las condiciones de vida de la población a través del incremento de empleos por la explotación de los recursos locales. Este proyecto es un programa de desarrollo local, complejo y abarcador, dentro del cual los Proyectos Específicos de Transformación (PET) constituyen la pieza fundamental. Su concepción es desarrollar las potencialidades del territorio mediante la provisión de recursos mínimos para emprender iniciativas económicas sustentables y no un proyecto asistencial de brindar fondos para ser consumidos en un breve plazo.

La ejecución de los PET ha sido satisfactoria, no sólo han contribuido a la generación de empleos, sino también a la introducción de métodos y técnicas de producción ecológica y económicamente sostenibles, que garantizan la vitalidad de los proyectos con el uso de recursos propios, aún cuando culmine el financiamiento por la colaboración internacional. Esto se promovió a través de las redes de ciencia y tecnología, que también se potenciaron y ampliaron, lo que se expresa en la realización de acciones de capacitación asociadas a cada PET, la búsqueda e introducción de tecnologías apropiadas y la incorporación como asesores de instituciones científicas y académicas nacionales y locales de reconocido prestigio.

<b>PET CP Palmarito del Cauto</b>	<b>Empleos creados</b>	<b>PET CP Bungo La Venta de Casanova</b>	<b>Empleos creados</b>
Huerto intensivo “El Pimiento”	Total: 22 14 mujeres	Finca integral “Baire Santo”	Total 10 6 mujeres
Finca integral “Baracaldo”	Total: 35 16 mujeres	Huerto intensivo “Bungo Campesino”	Total: 11 6 mujeres
Tratamiento de residuos sólidos	19 hombres	Huerto intensivo “Bungo 8 y El 21”	Total: 11 5 mujeres
Producción de flores y plantas ornamentales	Total:12 7 mujeres	Finca integral “Loma Blanca”	Total: 19 13 mujeres
Papel Reciclado	1 mujer	Centro de producción de proteína animal “La Venta”	Total: 13 7 mujeres
Taller de ecomateriales	Total: 16 1 mujer	Taller de ecomateriales	Total: 15 1 mujer
Centro de elaboración	Total: 11 6 mujeres		
Centro de recreación	4 hombres		
Taller de servicios	Total: 3 2 mujeres (discapacitados)		
<b>total</b>	123		79
<b>mujeres</b>	47		38

Las producciones agrícolas y de materiales de construcción se han incrementado paulatinamente y diversificado, así como las del centro de elaboración de alimentos, lo que logra una mayor satisfacción de las demandas de la población, además de los empleos creados y los ingresos para esas unidades productivas, que no existían o estaban muy deprimidas. Aunque la política de empleo en Cuba es centralizada y promueve la incorporación de todas las



personas al trabajo, su implementación mediante los programas de empleo municipales deja espacios sin cubrir (tanto necesidades insatisfechas como potencialidades sin aprovechar) en el nivel territorial, que no se conocen a fondo y que son específicas y particulares de cada localidad, como es el caso de este proyecto que reseñamos.

Tampoco se conoce a fondo la problemática de la calidad del empleo, vista ésta como el resultado de la interacción de diversos elementos tales como la retribución, el contenido del trabajo, la calificación que demanda, las formas organizativas, la participación en la toma de decisiones y las condiciones de trabajo.

El fenómeno de la mala calidad del empleo, tiene mucho que ver con el desarrollo económico del país, pero concretamente en el caso que nos ocupa, depende del desarrollo económico local; de ahí que buscar alternativas para movilizar los factores potenciales del desarrollo, tanto humanos, como productivos es clave para el logro de este objetivo, pero para ello es esencial tener un conocimiento acabado de estos factores en los territorios.

No basta analizar el desempleo desde el punto de vista macro, es decir, sólo a través de la magnitud de la tasa de desempleo, ya que en el nivel micro, en el territorio, es donde se manifiesta la problemática desde el punto de vista social, allí es donde están las personas buscando empleo y los trabajadores y trabajadoras con empleos precarios o de mala calidad; por otra parte también es allí donde se materializan los programas de empleo y donde está limitada su aplicación por las dificultades económicas y financieras concretas de la localidad.

Por todas estas razones el funcionamiento de un dispositivo que se encargue de estudiar esta problemática es una necesidad para el desarrollo de las localidades y los territorios y una forma de buscar el aprovechamiento óptimo del capital humano y social acumulado, así como los recursos naturales de su entorno más inmediato, articulado con un manejo ambiental sostenible.

La temática de los servicios de empleo es bastante novedosa en el medio académico cubano. Su irrupción en la realidad social cubana ha sido más bien un producto de la necesidad de ordenar la entrada al empleo en determinadas actividades económicas con una alta demanda, como el turismo, las empresas mixtas o que operan en moneda libremente convertible.

También las agencias empleadoras han sido creadas por diversos Organismos de la Administración Central del Estado, con el objetivo de reubicar a su personal disponible, que han comenzado procesos de reestructuración de su fuerza de trabajo o el redimensionamiento de sus entidades productivas o de servicios.

Son, por tanto servicios de empleo sectoriales o ramales, con políticas y metodologías específicas en función de la naturaleza de las tareas asignadas y del organismo al que pertenecen. En unos casos actúan en función del reclutamiento y la selección de personal, mientras que en otros su misión consiste en la racionalización y posterior ubicación de la fuerza de trabajo. Las hay incluso que combinan ambas funciones.

Un aspecto importante y novedoso en el caso de Cuba, es que teniendo en cuenta que la situación no es de desempleo sino de subempleo y de mala calidad de los empleos (en lo concerniente a la remuneración y a las condiciones de trabajo), la solución de esta problemática en los territorios pasa por el desarrollo económico local con nuevas concepciones que aprovechen los recursos potenciales, tanto naturales como humanos y productivos. El fomento de empleos de alta calidad, innovadores, va de la mano de la promoción de nuevas formas organizativas, que también debe ser una función de los servicios de gestión local de empleo como consultores locales.

La experiencia internacional acerca del desarrollo desde los territorios es amplia y está a tono con los nuevos movimientos sociales y políticos que se está desarrollando en América Latina, y se conecta con las prácticas desarrolladas por las comunidades y familias cubanas como alternativas para generar ingresos durante los años más duros de la crisis en la década del 90 y que deben ser recuperadas, convirtiéndolas de iniciativas individuales en sociales.

El desarrollo económico local no se alcanza a mediante el desarrollo centralmente planificado, como resultado de las estrategias nacionales en este sentido (que por muy equitativas que traten de ser en la promoción del desarrollo, frecuentemente chocan con las diferencias territoriales, ya sean naturales o sociales). El desarrollo económico planificado centralmente se manifiesta a través de inversiones en obras sociales o productivas, decididas centralmente, que no promueven el desarrollo desde el territorio, ya que no se basan en los intereses, necesidades y potencialidades de la localidad; además, en el caso de Cuba el desarrollo económico local no puede apoyarse en la autogeneración de los recursos financieros necesarios, pues los beneficios económicos que obtienen las municipalidades a través del cobro de tasas e impuestos son mínimos, por los procedimientos establecidos para la formación de los presupuestos y, por tanto, no aportan los recursos adicionales necesarios para destinarlos a financiar iniciativas de desarrollo local.

Por su parte, la iniciativa local tradicional, con las PyMEs privadas o incluso con el movimiento cooperativo, o la ayuda de los proyectos de los organismos internacionales, de la cooperación

extranjera o de las ONGs, tampoco son capaces de generar un desarrollo local integral sostenible, están agotados, pues sus beneficios tampoco son suficientes para satisfacer las demandas de toda la comunidad.

La economía social solidaria es la que se vislumbra como la alternativa capaz de generar el desarrollo económico local que se extienda desde la comunidad al territorio, es la vía para la creación de empleos de calidad sin tener que esperar que lleguen las inversiones nacionales o extranjeras que la mayoría de las veces crean falsas ilusiones con imágenes virtuales de desarrollo, que muy pocas veces se trasladan de la pantallas de los monitores de las computadoras a la realidad cotidiana.

Coraggio se refiere a la economía solidaria justamente como una alternativa de desarrollo frente al desenfreno neoliberal<sup>16</sup>:

“El reto de la economía social y solidaria es convertirse en una alternativa real y factible de desarrollo económico autogestionado desde lo local y no dejarse atrapar por las redes de los paradigmas tradicionales que la condenarían a ser una economía marginal.”

Debe buscar la articulación con la economía regional, nacional y global, su papel y lugar en la estrategia de desarrollo en todos esos niveles. No puede limitarse a ser promovida por las políticas sociales, debe llegar a ser un componente de la política económica en función de la gestión del desarrollo.

---

<sup>16</sup> Coraggio, J. L. La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal. Exposición realizada en la Conferencia sobre Economía Solidaria dentro del Eje I: La producción de riquezas y la reproducción social, del Foro Social Mundial, Porto Alegre, 31 enero-5 febrero 2002.

## **Reflexiones finales**

En el decenio de los 90 se tomaron un conjunto de medidas que potenciaron el mercado como mecanismo de regulación económica, pero esto no implicó una reducción del protagonismo del estado, sino que permaneció como institución líder y representativa de los intereses sociales, en la regulación macro y microeconómica. El mercado se convirtió en un instrumento a su servicio a pesar de que su alcance trascendió los límites fijados para su actuación y las consecuencias previstas y asumidas de antemano. Las responsabilidades económicas que desde entonces compartió con otros actores, como por ejemplo inversión, importación, producción, comercialización y contratación, no alteraron su hegemonismo en todas ellas, tanto por el grado y forma en que participa como por su capacidad para establecer, revocar o modificar las bases funcionales en que se sustentan.

Por tanto, las políticas sociales han continuado estando encaminadas a garantizar el derecho al empleo, incluso en los momentos de mayor inflexión económica.

En general, la política de empleo adoptada ha estado dirigida fundamentalmente a lograr los objetivos siguientes:

- Potenciar la preparación de la fuerza de trabajo necesaria para los sectores económicos emergentes como opción para contrarrestar la crisis, principalmente en el Turismo, la Biotecnología y la Industria Farmacéutica.
- Alcanzar un uso más eficiente de la fuerza de trabajo, llevando a cabo procesos de redimensionamiento empresarial y racionalización del personal ocupado en exceso de manera gradual y ordenada.
- Protección a los trabajadores que resulten afectados por los procesos de racionalización de las plantillas, dictando normas jurídicas que establezcan garantías o subsidios a los trabajadores en función del tiempo de servicios prestados, partiendo del principio de no dejar a ningún trabajador desamparado.
- Desarrollo de Programas de Empleo Territoriales, priorizando aquellas provincias y municipios con una situación más difícil.
- Desarrollo de Programas de Capacitación, tanto de recalificación para las personas racionalizadas, como de otras en busca de empleo, dirigidos a facilitar su inserción laboral.

- Mantener, no obstante las difíciles condiciones económicas, la política de garantizar la ubicación laboral de los jóvenes recién egresados de la enseñanza superior y proteger a los que se gradúan de la enseñanza técnico profesional.
- Creación de Programas de Empleo Especiales dirigidos a los sectores de la población más vulnerables, como son: las personas discapacitadas, madres solas y otros segmentos poblacionales que lo requieran.
- Garantizar la permanencia de la fuerza de trabajo calificada en sectores claves desde el punto de vista social como la educación y la salud pública.

De igual manera se está intentando disminuir las desigualdades sociolaborales existentes entre los diferentes espacios económico laborales (mixto, cooperativo, privado, estatal tradicional y reanimado), a lo que en buena medida se espera que contribuya el Perfeccionamiento Empresarial en el sector estatal que concentra la mayor cantidad de trabajadores y en peores condiciones.

Para ello se trabaja en la revalorización del trabajo como medio principal de sustento, tanto para los ocupados como para la población dependiente de sus ingresos, a través de acciones como el incremento del salario mínimo, la vinculación del salario a los resultados, la implantación de sistemas de estimulación paralelos al salario y el incremento progresivo de los salarios en varios sectores y la reciente modificación general de las escalas con los consiguientes incrementos salariales.

## Bibliografía

- Campos, J. C. El Sistema de Relaciones Sociales en el Trabajo; principales categorías y conceptos. CD Habanalast, 2003.
- Campos, J. C. y J. L. Martín. Diagnóstico de la Situación del Empleo en los Consejos Populares Palmarito del Cauto, del Municipio Mella y Bungo-La Venta de Casanova, del Municipio Contramaestre. Grupo de Estudios Sociales del Trabajo, CIPS, 2004.
- Campos, J. C. y J. L. Nicolau. Repercusión del reajuste en la realidad laboral cubana. CD Caudales, CIPS, 2004.
- Castillo J. J. " Crisis del trabajo y cambios sociales". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas". # 38. 1987.
- Coraggio J. L. "Alternativas en la lucha contra la pobreza y la exclusión". Exposición invitada como experto internacional en la sesión plenaria del Eje 3: "Lucha contra la pobreza y la exclusión", del DIALOGO NACIONAL, Quito, 21-23 enero de 2003.
- Coraggio, J. L. "La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal". Exposición realizada en la Conferencia sobre Economía Solidaria dentro del Eje I: La producción de riquezas y la reproducción social, del Foro Social Mundial, Porto Alegre, 31 enero-5 febrero 2002.
- Coraggio, J. L. La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal. Exposición realizada en la Conferencia sobre Economía Solidaria dentro del Eje I: La producción de riquezas y la reproducción social, del Foro Social Mundial, Porto Alegre, 31 enero-5 febrero 2002.
- Espina M. y otros. "Impactos socioestructurales del reajuste económico". CIPS. 1995.
- Grupos de Desarrollo local, de Estructura y Política Social, de Estudios sobre la Familia y de Estudios Sociales del Trabajo. Diagnóstico de los Consejos Populares Palmarito de Cauto y Bungo-La Venta, en la región del río Cauto. CIPS, Noviembre del 2004.
- Martín, J. L., J. L. Nicolau, A. Capote y J. C. Campos. La Problemática del Empleo en Cuba y su Reflejo Subjetivo. Una Primera Aproximación. Departamento de Estudios Laborales. CIPS. Noviembre, 1996.
- Martín, J. L., J. L. Nicolau, A. Capote, J. C. Campos, A. García e I. Candelé. Reajuste y trabajo en los 90. GEST, CIPS, 2000.

- Ministerio de Economía y Planificación. Propuesta para el Perfeccionamiento de la Planificación Municipal. La Habana. Mayo 2004.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). "Situación del empleo a partir de 1990". Informe. 1994.
- Nicolau, J. L. La Problemática del Empleo en San Miguel del Padrón. Del Diagnóstico a los Servicios de Empleo. Departamento de Estudios Laborales. CIPS. 1999.
- Oficina Nacional de Estadística. Anuario Estadístico de Cuba 2005. [www.one.cu](http://www.one.cu)