

**Mundos del trabajo
y políticas públicas
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves
y Marcela Pronko, editoras

Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: mayo, 2008

Presentación	9
Introducción: Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
SECCIÓN 1: JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas	27
Jürgen Weller	
La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?	49
Claudia Jacinto	
Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

Trabalho infanto-juvenil é bom para quem? 91
Rosiléa Clara Werner

O Programa Primeiro Emprego e a cidadania do jovem no Brasil 111
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales” en la enseñanza técnico-profesional de la región de Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica al debate sobre el emprendimiento juvenil 125
Mechthild Minkner-Bünjer

SECCIÓN 2:

TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola en México, a partir de las reformas estructurales. Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003 147
Nelson Florez Vaquiro

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales. Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas 171
Alma Amalia González y Flurina Doppler

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação política de trabalhadores rurais assalariados em plantações florestais em Minas Gerais, Brasil 191
Múcio Tosta Gonçalves

SECCIÓN 3:

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política 211
Luis Beccaria y Roxana Maurizio

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay 233
Cristian Pérez Muñoz

Evolución del empleo y pobreza en hogares, durante dos períodos de recuperación económica (Argentina, 1996-1998 y 2004-2006) 249
Rosalía Cortés y Fernando Groisman

A formação profissional na integração regional: reflexões preliminares sobre a formação de técnicos em saúde no MERCOSUL 269
Marcela Pronko

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y su apoyo al empleo en México ante el proceso de globalización (2002-2007) 287
Miriam Rodríguez Vargas

Políticas Públicas de Empleo en Cuba. La respuesta a la crisis 305
Juan Carlos Campos Carrera

Políticas Públicas de Empleo en Cuba

La respuesta a la crisis

Juan Carlos Campos Carrera

Resumen

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.

En el llamado Periodo Especial –es decir, la crisis económica provocada fundamentalmente por la desaparición del campo socialista europeo y la URSS, y el recrudecimiento del bloqueo económico norteamericano–, se produjo la caída del 34,8% del PIB entre 1989 y 1993 y la reducción de las exportaciones en el 78%, 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%, registrándose en 1995 un 8,3% de desempleo.

Aun en esas condiciones, el Estado cubano mantuvo el principio inalterable de que ningún trabajador quedase desamparado; el objetivo fue administrar la crisis de forma tal que afectara menos a los que más bajas posibilidades tenían de enfrentarla con éxito.

Palabras clave: políticas de empleo, empleo, Cuba, empleo local, desarrollo local.

La Política de Empleo Cubana

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%, registrándose un 8,3% de desempleo, en 1995.

Aun en esas difíciles condiciones, el Estado cubano mantuvo el principio inalterable de que ningún trabajador quedase desamparado, ningún jubilado o asistido dejase de percibir su pensión mensual, y que nadie fuese abandonado a su suerte. El objetivo fue administrar la crisis de forma tal que afectara menos a los que más bajas 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 ubepecista¹ 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 económica² 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. En la actualidad, se puede apreciar con más claridad 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.

1 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.

2 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 (Grupo de Estudios Sociales del Trabajo), y designa la coexistencia, en el mismo tiempo histórico, de distintos espacios económicos laborales de acción para los actores y las organizaciones.

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 en 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 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 sólo es atenuada por la voluntad estatal de continuar protegiendo a los trabajadores, sino, además, porque continúa el aumento desmedido de la categoría “otros”³, que alcanza su pico en 1995.

³ Inactivos, personas que no trabajan ni estudian ni tienen la intención de hacerlo

- 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 durante 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, aun 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 (decrecen también los llamados “inactivos” y “otros”), 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% al 42,9% en 1998, tendencia que no resultó afectada en los años difíciles de la economía, y que ha permitido que algo más de un millón trescientas mil mujeres estén incorporadas a las diversas actividades económicas y sociales del país. Hoy, más del 66% 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,

dado que esto influye en sus dos rasgos esenciales: seguridad (de seguirlo haciendo) y valor remunerativo (distancia ingreso-costos de la vida).

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

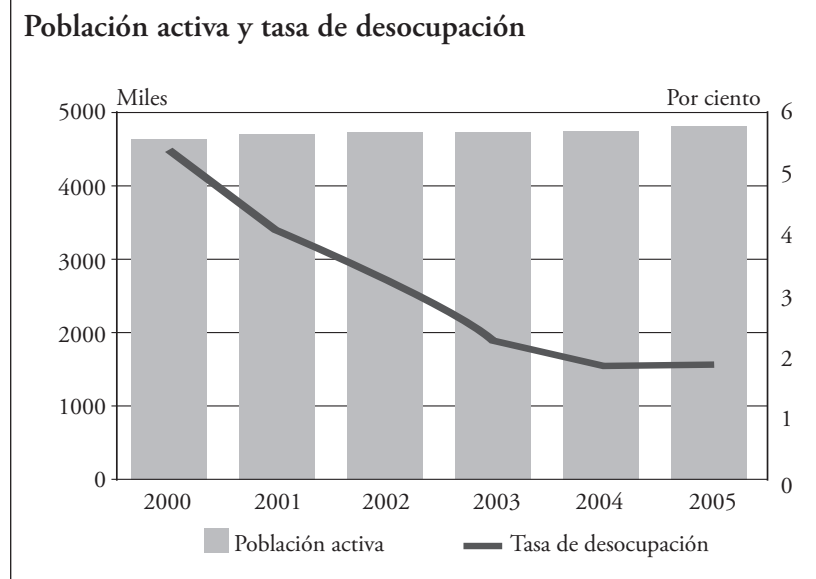
- Entre 1989 y 1993, alto nivel de empleo y seguridad, pero muy bajo nivel remunerativo.
- Entre 1994 y 1997, crecimiento del desempleo hasta una cifra del 8% en 1996, con una disminución real de la ocupación; crecimiento de la inseguridad por la aparición de los espacios mixto y privado, y segmentación 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 cuenta propia –pudiera 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), y 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.

Pero, desde el año 2001, esta situación ha dado un vuelco: es 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, desvinculados del estudio y del trabajo, abandonen la condición de inactivos o de desempleados y se dediquen a estudiar para acceder, en mejores condiciones, a los puestos de trabajo, o bien se dediquen a 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. Además, las empresas en Perfeccionamiento Empresarial están obligadas a 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.

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 año 2006 también 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 social y personal, el eje más importante 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 un

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).

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 déficit.

La política al nivel local

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, 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” (Martín et al., 1996).

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. 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” (Nicolau, 1999).

“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” (Martín et al., 1996).

“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.)” (Nicolau, 1999).

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.

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” (Martín et al., 1996).

Otra precisión es necesaria aún, y se refiere a los niveles de análisis de la problemática, puesto que ésta no se presenta igual en cada uno 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 puede apreciar un macronivel, un mesonivel y un micronivel, que es donde se determina esta problemática, es decir 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 manifiesta 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 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 sociubicacionales 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” (Romero y Nicolau, 1997).

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 esencial 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 año 2004, dentro del marco del Pro-

yecto 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 del empleo y, en consecuencia, la necesidad de que su tratamiento y 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 pudiese actuar sobre las dimensiones ambiental, económico-productiva y social, con el objetivo de 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 que brinde 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, aun 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.

PET CP Palmarito del Cauto	Empleos creados	PET CP Bungo La Venta de Casanova	Empleos creados
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)		
total	123		79
mujeres	47		38

Las producciones agrícolas y de materiales de construcción se han diversificado e incrementado paulatinamente, así como las del centro de elaboración de alimentos. Esto 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, humanos y productivos, sea clave para el logro de este objetivo. 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 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, y 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 es 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 a 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 están desarrollando en América Latina. Esta experiencia se conecta también 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, prácticas que deben ser recuperadas, transformándolas de iniciativas individuales a sociales.

El desarrollo económico local no se alcanza 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, dados 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 es capaz de generar un desarrollo local integral sostenible; al contrario, está agotada, 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 las 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: “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” (Coraggio, 2002).

La articulación con la economía regional, nacional y global debe buscar 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.

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.

Reflexiones finales

En el decenio de los 90, en Cuba se tomaron 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 hegemonía 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 seguido 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.
- De manera gradual y ordenada, alcanzar un uso más eficiente de la fuerza de trabajo, llevando a cabo procesos de redimensionamiento empresarial, y racionalización del personal ocupado en exceso.
- 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.
- Pese a las difíciles condiciones económicas, mantener la política que garantiza 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 intenta 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, 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. y J. L. Martín (2004). *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.
- Coraggio J. L. (2002). “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*. Foro Social Mundial, Porto Alegre, 31 enero-5 febrero.
- Martín, J. L., J. L. Nicolau, A. Capote y J. C. Campos (1996). *La Problemática del Empleo en Cuba y su Reflejo Subjetivo. Una Primera Aproximación*. Noviembre. Departamento de Estudios Laborales. CIPS.
- Ministerio de Economía y Planificación (MEP) (2004). *Propuesta para el Perfeccionamiento de la Planificación Municipal*. Mayo. La Habana.
- Nicolau, J. L. (1999). *La Problemática del Empleo en San Miguel del Padrón. Del Diagnóstico a los Servicios de Empleo*. Departamento de Estudios Laborales. CIPS.
- Romero, J. L. y Nicolau, J. L (1997). *La problemática del empleo en Cuba y los elementos de precariedad que incorpora*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales05/Caudales/ARTICULOS/ArticulosPDF/25MN126.pdf>