

POLÍTICA DE EMPLEO EN CUBA 2008-2014:
DESAFÍOS A LA EQUIDAD EN ARTEMISA

*Employment Policy in Cuba 2008-2014: Challengers for Equity
in Artemisa*

Dayma ECHEVARRÍA LEÓN*
Ileana DÍAZ FERNÁNDEZ**
Magela ROMERO ALMODÓVAR***

Fecha de recepción: noviembre del 2014

Fecha de aceptación y versión final: agosto del 2015

RESUMEN: Desde el 2007 se ha comenzado en Cuba un proceso de actualización del modelo económico y social que modifica de manera sustantiva, entre otros elementos, el empleo. Uno de sus resultados directos es el abandono del principio de pleno empleo que rigió esta política por más de tres décadas. En estas nuevas circunstancias, las diferentes inserciones al trabajo remunerado están, como nunca antes, en función de la gestión individual, con altos riesgos para aquellas personas con poco capital o acceso a redes de información, entre las que se encuentran más representadas las mujeres.

Este trabajo muestra los resultados preliminares de una investigación que se propone analizar la política de empleo y su incidencia en la equidad de género en un territorio que experimenta un modelo de gestión descentralizada.

PALABRAS CLAVE: Política de empleo, género, equidad, impactos sociales, actualización del modelo económico y social, territorio, Cuba.

* Dayma ECHEVARRÍA LEÓN – Doctora en ciencias sociológicas, Profesora Auxiliar en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana.

E-mail: dayma@ceec.uh.cu.

** Ileana DÍAZ FERNÁNDEZ – Doctora en Ciencias Económicas, Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Integrante de la directiva de la Red de Mujeres de América Latina y el Caribe en Gestión de Organizaciones. Dirección: CEEC, Universidad de la Habana,

*** Magela ROMERO ALMODÓVAR – Licenciada en Sociología y Derecho; Master en Estudios de Género y en Sociología. Profesora Auxiliar en el Departamento de Sociología de la Universidad de la Habana (UH). E-mail: magela@ffh.uh.cu.

ABSTRACT: Since 2007 Cuba has begun an updating process of its economic and social model, which deeply modifies employment, among other elements. One of its direct results is the neglect of full employment principle which commanded this policy for more than three decades. In these new circumstances, different insertion on paid jobs are, as never before, related with individual management, that could bring high risks for persons with low capital or those who have few access to information networks, among which women can be overrepresented.

This paper shows preliminary results of a research focused on employment policy and its incidence on gender equity in a locality that is going through a decentralized management model.

KEYWORDS: Employment policy, gender, equity, social impacts, updating economic and social model, territory, Cuba.

INTRODUCCIÓN

Las políticas de empleo regulan la inserción de las personas en la actividad del país y sus retribuciones – directas e indirectas. El empleo, se considera una variable que estructura los procesos de heterogenización social¹ ya que participa en la configuración de espacios de equidad² y de exclusión.

Un análisis de las políticas públicas de empleo no resulta un mero ejercicio técnico, sino una prioridad en las agendas que abogan por la democracia y la justicia social. En el caso cubano, desde el 2007 se ha comenzado un proceso de actualización del modelo económico y social que modifica de manera sustantiva, entre otros elementos, las formas de propiedad y el em-

¹ Existe un amplio campo de debate sobre las condiciones que configuran las clases y estratos sociales. Por lo general existe consenso en que la ocupación constituye uno de los elementos centrales, junto al prestigio social, la relación con la propiedad, posibilidad de acceder al bienestar material y espiritual entre otros. Para ampliar sobre el tema consultar: M. Espina, Territorialización de la desigualdad y reestratificación de los ingresos”, en: L. Witte (ed), *Seguridad social en Cuba*, Nueva Sociedad, Caracas 2003; S. Romanò, “Commercial Circuits and Economic Inequality.” en: A. Gabriele (ed.) *The Economy of Cuba After the VI Party Congress*, Nova Publisher, New York 2012.

² Para el presente trabajo se considera el concepto de equidad en tanto instrumento y objetivo de las políticas sociales, a partir de promover el disfrute del bienestar para diferentes grupos sociales al garantizar igualdad en el acceso de oportunidades así como igualdad en la distribución de beneficios y costos. (M. Espina, *Política Social en Cuba. Equidad y Movilidad*. Seminario Internacional: “Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa”, Brasilia 2007).

pleo. Uno de sus resultados directos es el abandono del principio de pleno empleo que rigió esta política por más de tres décadas.

Este proceso demanda nuevas formas de estudiar y proyectar la problemática del empleo en Cuba, y necesitan de un abordaje teórico y metodológico para visibilizar la diversidad de situaciones que se presentan, como oportunidades y como amenazas para los niveles de equidad alcanzados en décadas precedentes.

El objetivo general de este trabajo consiste en sistematizar y caracterizar los cambios sustantivos en la política de empleo ocurridas entre el 2007-2014, así como la forma de manifestarse la gestión del empleo en el municipio Artemisa de la provincia de igual nombre.

La idea a defender en el trabajo es la siguiente: si bien se han abierto nuevas oportunidades para los trabajadores fuera del empleo estatal, las diferentes inserciones al trabajo remunerado están, como nunca antes, en función de la gestión individual, con altos riesgos para aquellas personas con poco capital o acceso a redes de información.

Se aplicó una metodología que combina el análisis de documentos, la entrevista a expertos con el análisis de las estadísticas públicas existentes.

El artículo consta de tres partes: una primera donde se resumen los principales antecedentes en materia de empleo hasta el 2007, luego se recapitulan las principales transformaciones ocurridas en este tema a partir de un análisis del marco legal que le da vida, y finalmente se concluye con el análisis del municipio Artemisa como caso de estudio.

POLÍTICA DE EMPLEO EN CUBA DESPUÉS DE 1959

La política de empleo cubana desde 1959 se basó en los principios de garantía de empleo, que se tradujo en pleno empleo³, principio de igualdad y no discriminación por motivo de color de la piel.

³ Entendido este como el Estado como creador de las principales fuentes de trabajo, por lo que mantener la desocupación y la inactividad en niveles mínimos eran resultados esperados.

Durante 50 años el Estado generó las principales ofertas de trabajo e incluso cuando el boom demográfico de los años sesenta, convertido en población económicamente activa alrededor de los ochenta, creó un excedente laboral que se continuó absorbiendo a partir de la subutilización de la fuerza de trabajo y la creación de empleos en el sector de servicios sociales. Esta tendencia respondía a la incapacidad de generar empleos en los sectores productivos⁴.

Durante la crisis de los años noventa el sector estatal vio reducidos drásticamente sus niveles de actividad e implementó, entre otras medidas, un proceso de redimensionamiento a mediados de esta década: se convirtió también en un emisor de “personas disponibles”, aunque se mantuvieron con garantías laborales. Por otra parte, en este período se multiplicaron los actores no estatales que actuaban como empleadores, con lo que se diversificó la demanda de fuerza de trabajo: empresas mixtas, cooperativas agropecuarias, trabajadores por cuenta propia, sector informal, entre otros. Sin embargo, se mantuvo una cierta estabilidad con el control del Estado de las garantías laborales⁵.

En la primera década de los años 2000 se trató de recuperar la centralidad del Estado como principal proveedor de empleo⁶. Sin embargo, desde el año 2007, Cuba ha comenzado a transitar por un proceso de cambios, que ha generado, entre otros impactos, profundas transformaciones en materia de empleo, que se distinguen por un proceso de redimensionamiento del empleo estatal, por el que deben salir de este sector 1,5 millones de personas y por la diversificación de fuentes de empleo no estatales.

Esto supone el abandono del principio de pleno empleo, y la pérdida del protagonismo del Estado como creador de fuentes de empleo e ingresos,

⁴ M. Romero, *Mujeres y trabajo doméstico no remunerado. Una reflexión latente en la Sociología del Trabajo Contemporánea*, Tesis de Máster en Sociología, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana 2010; A. García et al., “Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales”, en: *CD Seminario sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial*, La Habana 2011.

⁵ D. Echevarría, “Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: entre dos siglos y repetidas desigualdades”, en: Omar Pérez Villanueva (comp.), *Miradas a la economía cubana*, Editorial Caminos, La Habana 2013.

⁶ Instituto de Estudios e Investigaciones de Trabajo (IEIT) (2004), *El empleo en Cuba. Síntesis*, junio 2004, Presentación digital, Fondo bibliográfico.

impone nuevas oportunidades y también nuevos desafíos para el logro de la equidad. El Estado transfiere parte sus responsabilidades a la gestión individual y familiar. En esta esfera, sin embargo, las condiciones de partida no son homogéneas para aprovechar las oportunidades y disminuir el impacto del proceso de ajuste, por lo que es de esperar la profundización y surgimiento de nuevos espacios de inequidad.

CAMBIOS DENTRO DEL MARCO LEGAL REFERIDO A LA POLÍTICA DE EMPLEO EN CUBA: 2007-2014

En Cuba el marco legal relacionado con el empleo tiene como base normativa principal la Constitución de la República, que considera el trabajo como un derecho pleno, sin discriminación de sexo, raza o religión. El Código del Trabajo y la legislación complementaria contenida en leyes, decretos-leyes, decretos que establecen los aspectos generales y estratégicos en materia de empleo, atribuye a los órganos de gobierno funciones de ejecución, control y organización de los asuntos laborales y la protección social. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social es el órgano de gobierno que tiene entre sus funciones normar, controlar, organizar y hacer cumplir todo lo establecido con el derecho laboral en el país.

Uno de los problemas que ha caracterizado la legislación laboral actual ha sido la falta de jerarquía. Significativa resulta también la fragmentación de la legislación laboral en la que se observa que para tratar un mismo tema existe diversidad de instrumentos legales: por ejemplo existen dos leyes, un decreto y nueve resoluciones que norman el tema de la suspensión de la relación laboral, algunos de ellos específicos para jueces legos (ley), movilizados a la defensa (ley), etc. Esto se repite para los aspectos de contratación (dos decretos y cinco resoluciones), régimen laboral a la inversión extranjera (una ley y dos resoluciones), etc.

Recientemente han ocurrido dos importantes modificaciones al marco legal relativo a las relaciones laborales. La primera resulta de la aprobación de un nuevo Código del Trabajo y la segunda atañe a las modificaciones

que se han aprobado sobre la política salarial (Res. 17/ 2014) y que sustituyen a la Resolución 9/2009 del MTSS. Por otra parte, existen cambios en las prácticas laborales y/o de cuerpos legales sectoriales que modifican de hecho las relaciones laborales pero que aún no se han concretado en ningún tipo de disposición legal. A continuación se explican con mayor detenimiento estos cambios.

Código del Trabajo 2013

Los contenidos del nuevo Código del Trabajo, discutido por la población y aprobados por la Asamblea Nacional en diciembre 2013 y su publicación seis meses después, reconocen con mayor peso la presencia del sector no estatal, elemento ausente en el Código anterior pero muy necesario en la actual coyuntura. El reconocimiento de la figura de “empleador” como persona natural o jurídica, sujeto de la relación de trabajo, amplía, atemperado a las nuevas circunstancias, la figura de “jefes de las entidades laborales” a las que remitía el Código de 1984⁷. También se legitima la diversidad de formas de propiedad y gestión actuales en las disposiciones “especiales” para regular las relaciones de trabajo entre personas naturales y con formas no estatales. Se establecen también por primera vez las relaciones de trabajo en Cuba para personas contratadas fuera del país, previa autorización.

Sin embargo, queda como asignatura pendiente la gestión de oferta y demanda de plazas del sector no estatal desde la Dirección del Trabajo a nivel territorial, así como las necesarias políticas de formación que apoyen el desarrollo de este sector.

Se ratifica el derecho a la libre asociación de los trabajadores en sindicatos que defiendan y representen sus intereses, elemento demandado también por los trabajadores por cuenta propia y que se recogía en el Anteproyecto en el artículo 13⁸, sin embargo, en el Código aprobado, estos sindicatos deben establecerse “de conformidad con los principios unitarios fun-

⁷ MTSS, *Legislación útil para las empresas* (CD), Centro de Capacitación, Información y Archivo 2013.

⁸ ANPP, *Anteproyecto de Código del Trabajo*, Documento impreso a discutir en las Asambleas Sindicales 2013, p. 4.

dacionales”⁹, por lo que se justifica la práctica de que los trabajadores por cuenta propia se deben afiliar a las organizaciones sindicales del sector afín con la actividad que desempeñan. Esto puede afectar la firma de Convenios Colectivos de Trabajo en el sector no estatal, al que se extiende ahora la firma de este documento que regula los compromisos entre los empleadores y trabajadores y resulta un derecho de las organizaciones sindicales, según el Art. 14, inciso d¹⁰.

En términos de contratación, la principal diferencia respecto al Código anterior, además de que esta se puede realizar entre personas naturales, radica en que, en casos excepcionales y que no superen los noventa días, los contratos pueden ser orales, aspecto que flexibiliza este proceso. Al mismo tiempo, se debe cuidar de que no se generen situaciones que hagan vulnerables a las personas que se contraten bajo esta modalidad pues no queda claro cómo ese contrato verbal posee legalidad que ampare al trabajador, especialmente para los contratados por cuentapropistas, si se tiene en cuenta que las demandas de un trabajador contratado en el sector por cuenta propia se dirimen ante el sistema judicial.

En el Código del Trabajo se modifica la responsabilidad estatal para la ubicación de los graduados de la Educación Técnica Profesional y de Oficios, los que solo deberán cumplir con la etapa del servicio social en los casos que hayan sido solicitados previamente. Esta disposición general modifica lo estipulado en la Res. 9/2007 que planteaba que los recién graduados de la enseñanza técnica y profesional se insertarían según el Plan de distribución centralizada aprobado por los Consejos de Administración Provinciales y Municipales. En esta Resolución, los salarios de los graduados se debían contemplar dentro del presupuesto de capacitación de la entidad que los recibía, aspecto que se mantiene en el actual documento.

Con esta modificación, si bien se hace explícita la incapacidad mostrada por el sistema laboral de dar empleo acorde a las expectativas y preparación de los egresados de la enseñanza técnica y profesional desde hace

⁹ MINJUS, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 21, Extraordinaria, 28 de abril del 2014, p. 455.

¹⁰ *Ibidem*, p. 456.

unos años¹¹ y la obligatoriedad de cumplir el tiempo de servicio social en la plaza asignada aunque no fuera de interés del graduado, se transfiere a los jóvenes y sus familias la responsabilidad de buscar empleo en que puedan aplicar los conocimientos adquiridos.

El Código del Trabajo, en algunos de sus capítulos – como por ejemplo el VIII. Organización y Normación del Trabajo y el XII Disciplina del trabajo – mantiene aún un marcado acento del sector estatal.

Se deroga el Reglamento General sobre Relaciones Laborales¹², que establecía, entre otros temas, los principios de la política de empleo del país. Se sustituye por el Reglamento del Código del Trabajo¹³. Las principales diferencias respecto al documento anterior radica en: no explicita principios de la política de empleo, se le otorga mayor jerarquía al ser un decreto-ley y el anterior una resolución, en general el abordaje de los temas en los diferentes capítulos es más general¹⁴. Sin embargo se mantienen como grupos de asignación en el empleo por interés estatal o social, en correspondencia con las necesidades de las entidades, aquellas personas con discapacidad y egresados de la educación especial, personas que cumplen sanción o medida de seguridad en libertad, licenciados del Servicio Militar Activo.

La inclusión en el Reglamento de un capítulo de protección a la trabajadora, si bien encuentra en sus antecedentes el Capítulo VIII Trabajo de la Mujer del Código de 1984, sigue estando sesgada solo hacia las mujeres

¹¹ En el año 2006 el Instituto de Investigaciones del Trabajo realizó una investigación en dos provincias del país para conocer las causas que impedían o no estimulaban a algunos jóvenes graduados de la enseñanza técnico-profesional a acceder al empleo y se mantenían desvinculados del estudio. Entre las causas señaladas se apunta la insatisfacción con el lugar y el contenido de trabajo. Para profundizar en el tema consultar: Espiñeira, et. al., “Monitoreo sobre la aplicación de las Normativas de la política de empleo a los egresados de la enseñanza técnico profesional”, *Revista Hombre Trabajo*, Edición No. 2, 2006. En un seminario metodológico realizado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS) en el año 2005 se afirma que una parte no despreciable de los graduados de la enseñanza técnica y profesional no tenían ubicación laboral o en el estudio y una parte de los egresados de las escuelas de oficio no se encontraban empleados o estudiando. (Consultar: INASS, *Preparación metodológica a coordinadores de la superación del INASS*, 2005, Presentación en digital.

¹² Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 2005.

¹³ MINJUS, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 29, Extraordinaria, 17 de junio del 2014.

¹⁴ Se adjunta en la Gaceta de referencia algunos reglamentos sectoriales de: cultura, educación, salud pública (ibídem).

en procesos de maternidad, y queda fuera la inmensa mayoría de las trabajadoras, no inmersas en estos procesos así como los hombres que deseen acogerse a la licencia de paternidad. Además, se reduce la función de la mujer a la a la maternidad con lo que se refuerza la construcción social de la maternidad vista como encargo social, y no biológico.

Política salarial

En la política laboral cubana, hasta la década de los años noventa, los salarios tenían un importante rol redistributivo de riqueza, relacionado con el aporte y el esfuerzo de los individuos, lo que si bien, implicaba una desigual distribución y redistribución de tal riqueza, esta se realizaba con arreglo al aporte social y productivo¹⁵.

En la política salarial vigente en la década de los años ochenta se establecía que el rango de diferenciación entre salarios máximos y mínimos era de 4,5 a 1, sustentada en las diferentes calificaciones y la productividad. La crisis de los noventa y las reformas a ella asociadas condujeron al paso desde un sistema de relaciones laborales que se sustentaba en los ingresos que ofrecía el salario asociado al empleo estatal para el 95% de los ocupados, hacia otro en el que se diversificaron las vías y volúmenes de los ingresos, ampliando el margen entre los máximos y mínimos¹⁶.

Existen un conjunto de resoluciones desde 1981 hasta la fecha que norman diversos aspectos salariales, algunos de carácter muy sectorial (educación, educación superior, médicos, deportistas, etc.) o específicos (ópticas y farmacias, etc.), y que aumentaron en su diversidad sectorial a partir de la década de los años noventa; asociados fundamentalmente a la necesidad de estimular a trabajadores de sectores estratégicos, para elevar la productividad y en consecuencia con el modelo socialista cubano.

¹⁵ A. Llópiz, *Cuba, Estructura Social Desigualdades y Política Salarial*, Tesis de Licenciatura en Sociología, Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, Universidad de La Habana 2008.

¹⁶ M. Espina, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires 2008.

Desde 2008 hasta abril del 2014 la Resolución No. 9 constituía el Reglamento General sobre las formas y sistemas de pago que regía en el país. Explicaba los diferentes pagos por rendimiento (a destajo y por resultados) y establecía los límites para la cuantía del estímulo. Tuvo como objetivo vincular de forma directa el salario con la contribución de cada trabajador. Las anteriores resoluciones vinculan los pagos de los trabajadores con indicadores globales de sus empresas o centros de trabajo como los ingresos, las ventas y las utilidades¹⁷.

La Resolución actual tiene como objetivo “eliminar restricciones administrativas para estimular el incremento de la productividad del trabajo” según la experiencia en la aplicación de la Resolución anterior. Sin embargo, no mantiene el carácter de “Reglamento General sobre las formas y sistemas de pago” que proclamaba la resolución No. 9. Es posible que por esta razón resulte un documento muy concreto donde solo se explica el pago a destajo, no el pago por resultados¹⁸.

A continuación en la Tabla No. 1 se presenta una comparación de los aspectos centrales entre la antigua y la actual legislación de salarios.

Como se observa, la actual normativa fortalece la visión de asociar los salarios a los aportes realizados por el trabajo y su vínculo con la productividad. Intenta situar nuevamente los salarios como principal vía de ingreso para un grupo de trabajadores. Sin embargo, estarán en mejores condiciones de beneficiarse de esta medida aquellas organizaciones que hayan logrado elevados niveles de productividad laboral y niveles de autogestión empresarial para un óptimo manejo de sus recursos y sus compromisos. Aún queda enfrentar el reto de la falta de motivación de muchos trabajadores con el trabajo, luego de varios años de desarticulación entre ambos aspectos; así como la falta de disciplina y organización en muchas organizaciones. En los próximos años se podrá constatar si esta medida tuvo impactos positivos sobre el incremento de los salarios y sobre la productividad.

¹⁷ MTSS, 2008.

¹⁸ En el Código del Trabajo (Capítulo X) y su Reglamento (X Organización del Salario) se incluyen como formas y sistemas de pago las consideradas como a tiempo y por rendimiento (a destajo y por resultados). MINJUS, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 29, Extraordinaria, 17 de junio del 2014.

TABLA NO. 1: COMPARACIÓN DE LAS LEGISLACIONES DE SALARIO EN CUBA

Resolución 9	Resolución 17/2014
Límite salarial hasta 30% del salario base para contenidos de trabajo que no se reflejen en contribuciones directas	No existe límite salarial, mientras no se deteriore el gasto de salario por valor agregado bruto, de ser así se paga por el salario mínimo, excepto por que cobran a destajo
Aprobación del sistema de pago por el director de empresa en perfeccionamiento, de no ser así por Jefes de Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y Consejo de la Administración Provincial o Municipal	Directores de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), Directores de empresa en perfeccionamiento o que se subordine a un OACE
Los trabajadores solo podían estar comprendidos en una forma de pago del salario	Los trabajadores pueden estar comprendidos en más de una forma de pago del salario de forma simultánea

Fuente: elaboración propia de las autoras.

Otra de las diferencias significativas que ha ocurrido en la política de empleo se relaciona con el proceso de disponibilidad laboral. Para los trabajadores disponibles las garantías salariales disminuyen de forma significativa en el nuevo contexto¹⁹ ya que la actual Resolución (34/2011) otorga garantías salariales del 100% de salario en el primer mes y luego del 60% en dependencia del tiempo de servicio siempre que acumule 10 años o más de servicio y bajo un régimen que está en correspondencia con la cantidad de años trabajados en la entidad.

Existe un desafío en la actualidad para el marco legal relativo a las relaciones laborales vigentes en Cuba ya que debe responder a la diversidad de transformaciones que en materia de empleo están sucediendo en las relaciones laborales. En ellas, la presencia creciente del sector no estatal deberá asumirse y generar disposiciones que la regulen tanto como el empleo estatal, pues según los Lineamientos de la Política Económica y Social del país, este último constituirá un sector importante de empleo y de oferta de servicios dentro del futuro cubano.

¹⁹ E. Álvarez, J. Mattar, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, CEPAL, PNUD, INIE 2004, p. 191.

ARTEMISA: IMPLEMENTACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN DEL EMPLEO COMO PARTE DE LA POLÍTICA

El estudio de la situación del empleo en el municipio Artemisa, de la provincia de igual nombre, permite corroborar las importantes transformaciones que en relación al mundo del trabajo están aconteciendo en el país, y sobre todo los retos que estos cambios suponen para el establecimiento de la equidad social en sentido general.

Existen determinadas condiciones en la provincia de Artemisa que vale la pena resaltar en tanto fundamentales para la explicación de algunas peculiaridades de este territorio en relación al fenómeno objeto de interés: su reciente condición de provincia, a partir de la nueva división político-administrativa; el ser provincia experimento en temas de descentralización de la gestión de gobierno y su proximidad a la zona de desarrollo del Mariel, la cual constituye uno de los proyectos de crecimiento económico más importante para el país.

Al analizar la implementación de la política de empleo en el territorio, en este análisis preliminar, nos hemos basado en los procesos de gestión del empleo a nivel municipal, desde la inserción laboral y con frecuencia situándolo en el contexto provincial más amplio. Hasta el momento, la gestión de empleo se realiza tanto desde la Dirección Municipal y provincial de Trabajo como desde el Departamento de Trámites.

Se revisaron tres grandes grupos de procesos que desarrollan las instituciones arriba mencionadas encargadas de la gestión del empleo: la estimación de la demanda de fuerza de trabajo, el proceso de disponibilidad de trabajadores del sector estatal y la oferta de plazas vacantes dentro del sector estatal, que corresponde al grupo de políticas pasivas. Por otra parte se encuentran los procesos que se insertan dentro de las políticas activas como la inserción en el empleo de los grupos priorizados: desvinculados, egresados de escuelas especiales, licenciados del Servicio Militar Activo, egresados de centros penitenciarios, técnicos medio, obreros calificados, sancionados sin internamiento, personas con discapacidad.

Inserción laboral y demanda de fuerza de trabajo

El Departamento de Trámites es el encargado tanto de tramitar los documentos necesarios para obtener las licencias para el trabajo por cuenta propia como de gestionar las plazas vacantes, a través de la bolsa de plazas disponibles, que en el caso del municipio Artemisa se actualiza semanalmente. Se debe señalar, sin embargo, que la gestión de empleo que hacen las Direcciones de empleo municipal solo responde a la demanda de empleo estatal, y no incluye sectores “emergentes” como las tiendas de recaudación de divisas o el puerto Mariel, entre otras. El sector no estatal queda fuera de alcance para la gestión tanto de la oferta como de la demanda de empleos, con excepción de las cooperativas agropecuarias, quienes con frecuencia acuden a solicitar personas con ocupaciones especializadas como económico, auditor, etc.

En la provincia de Artemisa el sector no estatal de la economía no es despreciable ya que los datos muestran un progreso significativo en la incorporación de las personas²⁰ a este ámbito.

De forma general se puede decir que la gestión del empleo queda rezagada aún frente a una realidad cambiante en la que el sector no estatal está llamado a ocupar el 60% de los trabajadores cubanos. Un cambio en este sentido podría favorecer el aumento de la productividad pues si bien hasta el momento, los trabajadores por cuenta propia que emplean asalariados los seleccionan entre sus redes sociales, donde prima la confiabilidad, esta situación podría cambiar en la medida en que determinadas actividades se hagan más competitivas y entonces entre los criterios de selección primen además de la confiabilidad, las competencias laborales.

De esta forma el acceso a las ocupaciones que tienden a ser más atractivas en términos económicos, como tendencia, está en función de la in-

²⁰ Desde septiembre del 2010 al cierre de Marzo de 2013 dicho ascenso se constata en un total de 14066 nuevas autorizaciones para ejercer el cuentapropismo, lo que triplica las cifras del 2010 (Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, Artemisa, *Análisis valorativo del Trabajo por Cuenta Propia en la Provincia*, 2 de abril 2013, informe en versión digital).

formación y la influencia que tiene la red social de la que dispone y puede movilizar un individuo²¹.

En relación al análisis de la fuente de procedencia de las y los cuentapropistas de este territorio resulta significativo la creciente incorporación que han tenido a este sector las amas de casa: un 16,40% del total de los que solicitan licencias²². Esta cifra resulta reveladora, en tanto demuestra que ellas encuentran en el cuentapropismo un espacio legal para el trabajo remunerado. Téngase en cuenta que estudios precedentes evidencian que algunas de estas mujeres (trabajadoras domésticas no remuneradas) realizan actividades informalmente para lograr ingresos, entre las que resaltan la elaboración y venta de dulces caseros, arreglos de mano y pies, planchar y lavar para la calle, entre otras²³.

Si bien la apertura que se dio en dicho sector buscaba, ente otros motivos, favorecer a quienes quedaban disponibles como consecuencia del proceso de reestructuración laboral llevado a cabo en el país, las estadísticas constatan, al menos en Artemisa, que uno de los grupos que menos se incorporan a este sector son las y los “menos idóneos”, pues representan solo el 0,29% del total de cuentapropistas controlados en la provincia durante el presente año. Los datos muestran que la mayor cantidad de personas que ingresan, antes estaban desvinculadas, lo que permite inferir que dicha apertura benefició fundamentalmente a quienes tenían la oportunidad y el deseo de abrir un negocio propio o de incorporarse al que otros abriesen, pero no contaban con las autorizaciones para hacerlo o que ante esta situación, realizaban estas actividades en el marco de la informalidad, la ilegalidad.

Otra de los temas relevantes sobre la gestión del empleo lo constituye el proceso de demanda de fuerza laboral actual y proyectada. A través de

²¹ Este comportamiento confirma los hallazgos de la tesis de doctorado de Sara Romanò donde en la muestra seleccionada de guías, animadores turísticos y cuentapropistas, independientemente de la posición de partida, los individuos lograron sus posiciones movilizando los contactos fuertes. Ver: S. Romanò, op. cit.

²² Dirección Provincial del Trabajo Artemisa, *Análisis valorativo del Trabajo por Cuenta Propia en la Provincia*, 2 de abril 2013, informe en versión digital.

²³ M. Romero, *Trabajadoras domésticas no remuneradas a tiempo completo: un estudio de su rol desde la perspectiva de género*, Tesis de Máster en Estudios de Género, Cátedra de la Mujer, Universidad de La Habana 2009.

este proceso se estiman los planes de formación y capacitación por profesiones u ocupaciones en la enseñanza técnica y profesional así como la universitaria además del seguimiento a la inserción de los graduados de estos niveles educativos.

Según entrevista realizadas en la Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social, este proceso ha variado en los últimos cinco años, ya que con anterioridad esta demanda provenía de los Ministerios ramales y en este momento es coordinado por la Dirección Municipal de Trabajo, en función de los intereses de desarrollo estratégico del territorio y los planes de las empresas que allí radican. Además, en la actualidad solo le da seguimiento a la inserción de los graduados de técnico medio y de obrero calificado, no a los universitarios, con lo que se redujo el alcance de esta política activa.

En la práctica, se evidencian varias contradicciones. Según opinión de especialistas entrevistados en la Dirección Municipal de Trabajo de Artemisa las empresas no comprenden la relevancia de este proceso, tanto para ellas como para el desarrollo territorial. Por otra parte, existe una visión compartida de que este proceso solo es responsabilidad de la Dirección de Trabajo. En la actualización del balance para el período 2014-2022, realizado durante el mes de mayo de 2013, donde se analiza la oferta de fuerza de trabajo y la demanda, se encontró que el territorio solo cubriría para este período el 57,2% de la demanda. Las demandas de obrero calificado solo estaban cubiertas en un 6,9% y las de técnicos medio en un 45%. Los graduados universitarios eran los que mejor situación tendrían ya que se cubre el 99,3% de la oferta. En opinión de los especialistas de la dirección de trabajo existe un sub-registro de la demanda efectiva, actual y proyectada por parte de las empresas estatales, lo que unido a la demanda “invisible” de aquellas empresas que pertenecen a sectores con disposiciones específicas, no permite realizar un balance efectivo acorde a la situación del territorio.

La demanda de fuerza de trabajo de un municipio deberá responder a las estrategias de desarrollo económico y social del territorio, complementada con los intereses nacionales sectoriales y empresariales. Aún falta articular de forma efectiva estos tres tipos de intereses ya que, en la práctica, continúan primando los intereses sectoriales nacionales – ministerios – por

encima de los empresariales o los del territorio. Tampoco se ven reflejadas las demandas, actuales y potenciales del sector no estatal.

En el municipio Artemisa, según entrevista realizada, han tenido algunas experiencias en la valoración de la presencia o no de trabajadores por cuenta propia en una actividad específica para su inclusión en los planes de formación. Este fue el caso de los herreros: la presencia en el territorio de pocas licencias concedidas en esta actividad y la demanda esperada de este oficio si se tiene en cuenta su relación con la agricultura combinado con la existencia de cinco consejos populares rurales determinó que en la demanda de fuerza de trabajo se estableciera la necesidad de formar jóvenes en este oficio. Sin embargo, existen otras ocupaciones que podrían estar en la misma situación como la de cuidadora infantil – solo tienen ocho licencias otorgadas y cuentan con seis círculos infantiles ubicados en el casco urbano- así como cuidador de enfermos y personas con discapacidad – tienen una población con tendencia al envejecimiento y solo cuentan en el municipio con un hogar de ancianos que no tiene capacidad disponible, tampoco tienen hogares de abuelos.

Se hace necesario articular y sistematizar estos análisis porque en la práctica no se está considerando de forma suficiente los aportes del sector no estatal a la ocupación, como otra fuente de empleo legítima. También, al hacerlo de forma discrecional, se podrían estar privilegiando ocupaciones no estatales más valoradas económicamente por sus aportes al mundo de la producción, mientras, aquellas actividades relacionadas con el cuidado y que tributan directamente a la reproducción social, podrían estar permanentemente invisibilizadas, con consecuencias para el empleo – también el de las mujeres – y a la oferta de servicios al hogar que esta decisión trae para el territorio.

Otro grupo que ha estado en la mira de la gestión del empleo por parte de las Direcciones de Empleo tanto a nivel provincial como municipal lo representan los trabajadores disponibles, producto del proceso de reordenamiento laboral para aquellos que no cumplieran el principio de idoneidad demostrada. A los trabajadores que resulten disponibles y que no puedan ser

reubicados²⁴, se les garantiza el 100% del salario durante el primer mes, aunque, después y en dependencia del tiempo trabajado, se les otorgará como máximo el 60% del salario en los siguientes cinco meses para los que acrediten más de 30 años de servicio.

A cinco años de iniciado el proceso de restructuración, se puede decir que existe una mayor conciencia social en relación al papel activo que deben jugar las personas en caso de quedar disponibles en la búsqueda de uno nuevo; sin embargo, en la práctica, la mayoría de las alternativas dependen de la tenencia de un capital económico para iniciar su propio negocio o de redes sociales que faciliten tanto la información como posibles contactos para acceder a las oportunidades existentes. Esta situación afecta fundamentalmente a quienes no son reubicados tras su condición de disponibilidad o no se encuentran satisfechos con las opciones que les ofrecen, a veces incompatibles con sus niveles escolares, de formación o posibilidades de tiempo y desplazamiento para asumir el nuevo puesto, una cuestión que afecta principalmente a las mujeres con dobles y triples jornadas de trabajo.

Un ejemplo lo constituye la Zona de Desarrollo Económico del Mariel, con una alta demanda de personas que trabajen en la construcción y que además estén dispuestas a destinar largas jornadas de trabajo o turnos extras, para priorizar la entrega en tiempo de una obra de gran importancia económica para el país. Esta sería una buena opción de empleo para quienes quedan disponibles, sobre todo porque desde de punto de vista simbólico impulsan una obra de gran impacto social y económico; y en el plano personal, se benefician de un régimen de retribución salarial especial. Sin embargo, según cifras del 2012, de un total de 2067 personas empleadas en dicha zona, sólo 114 eran mujeres (6,6%) lo que constituye un elemento a considerar para promover estrategias que en un futuro les beneficie y logre una mayor participación de ellas en proyectos de tal magnitud. Para el logro de esa meta, deberán implementarse algunas medidas para la conciliación de la vida per-

²⁴ Las opciones para reubicación son: plazas vacantes, con carácter definitivo o temporal, dentro o fuera de la entidad u organismo de la Administración Central del Estado, actividades de trabajo por cuenta propia; entrega de tierras en usufructo; y otras formas de empleo en el sector no estatal. Además se consideran aquellas reubicaciones en cualquier entidad o actividad laboral que el trabajador disponible gestione.

sonal – familiar y laboral de las personas que forman parte de este proyecto, sobre todo de las mujeres que no residen en el propio Mariel.

Una gestión local de empleos en este territorio deberá tener en cuenta de igual modo, las potencialidades locales para cubrir las plazas de interés, sobre todo porque el propio Mariel se encuentra entre los municipios de la provincia que más personas disponibles se han declarado, para un total de 1 266 personas²⁵.

En el 2013 en la provincia de Artemisa los principales organismos que desarrollaron procesos de disponibilidad fueron: MINSAP, MINED y MINCULT, caracterizados por tener emplantilladas una cantidad considerable de mujeres. Al cierre de junio de 2013 fueron declaradas disponibles un total de 11 343 personas, de ellas 5 830 son mujeres (51,4%) y 2 305 jóvenes (29,3%). Una primera lectura de estas cifras indica que aunque era de esperar una disponibilidad femenina mayor, por la feminización de los sectores redimensionados, esta diferencia no resulta suficientemente significativa. Incluso, en el municipio Artemisa, en julio del 2013, el 48,2% de los disponibles eran mujeres.

Una hipótesis a confrontar a futuro consistirá en verificar la profundidad de la reducción de empleos a partir del estudio de su implementación en grupos empresariales específicos, pues pareciera que lo que está ocurriendo es, en primer lugar el cierre definitivo de plazas no ocupadas que formaban parte de la plantilla – congelamiento de las plantillas – y en segundo lugar, un reacomodo dentro de la empresa y del organismo de las personas disponibles, en el corto o mediano plazo después de ser notificados de su disponibilidad, por lo que realmente el volumen de personas que queda sin vínculo laboral estatal no resulta significativo ya que son absorbidas a nivel de grupo empresarial.

²⁵ Según la Res. 16/2014 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se establece el Reglamento sobre régimen laboral en la inversión extranjera y se autorizan como entidades empleadoras a empresas cubanas autorizadas por el MINVEC y el MTSS. Sin embargo, no se observa en esta resolución la forma en que esta entidad empleadora se relaciona con la Dirección del Trabajo ni cómo responde a los intereses del territorio en términos de demanda de fuerza de trabajo.

La inserción laboral para grupos priorizados

La gestión del empleo para grupos priorizados constituye una de las políticas activas de empleo. Esta trata de garantizar un empleo estatal para grupos con determinadas desventajas sociales.

En el caso de los jóvenes licenciados del cumplimiento del Servicio Militar, seis meses antes de su licenciamiento, son visitados por funcionarios de la Dirección Municipal de Trabajo quienes les ofrecen dos opciones de empleo, una de ellas es el sector no estatal. De esta forma, al licenciarse ya tendrían una ubicación laboral. El análisis de las carreras laborales que siguen estos jóvenes a nivel provincial evidencia una tendencia a incorporarse más a empleos no estatales que a las ofertas de las entidades estatales a diferencia con lo que ocurre a nivel provincial y nacional, quienes como tendencia se ubican en empleos estatales.

En el caso de los sancionados sin internamiento y egresados de establecimientos penitenciarios, quienes ocupan un lugar especial en las agendas de ubicación de las Direcciones Municipales de Trabajo de los CAM de Artemisa, se insertan en el empleo estatal en su mayoría.

Los discapacitados representan uno de los grupos que a nivel provincial cuesta más ubicar, ya que solo logran insertar en el empleo – estatal – a poco más del 50% de la demanda²⁶. No ocurre de igual forma en el municipio Artemisa en el que todos los interesados se encuentran ubicados en talleres de industrias locales²⁷.

Las personas sin vínculo laboral acuden a las Direcciones Municipales de Trabajo en la búsqueda de un empleo, ya sea porque lo perdieron o porque lo están buscando por primera vez. En el primer semestre del 2014, de las 6616 personas que se presentaron, el 87,2% obtuvo ubicación. En el municipio Artemisa, en igual período se logró ubicar el 100% de las solicitudes, 863, de las cuales una ligera mayoría (435) son mujeres. Una adecuada interpretación de este indicador y de su comportamiento entre mujeres y hombres puede dejar en evidencia varios análisis: las mujeres manifiestan

²⁶ Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social Artemisa, *Evaluación sobre el comportamiento del programa de empleo en la Provincia*, enero 2013, Informe en versión digital.

²⁷ *Ibidem*.

más libremente el deseo de trabajar que los hombres, las mujeres se demoran más en encontrar un empleo que los hombres, hay más desaliento en los hombres que en las mujeres por trabajar y por eso no buscan empleo.

Según los datos ofrecidos, la mayoría de las personas que integran los grupos priorizados son hombres, con excepción de las personas sin vínculo laboral. Se debe resaltar la necesidad de implementar políticas activas para la inserción de mujeres en el trabajo remunerado ya que, a partir de la nueva configuración de las ofertas de empleo, ellas estarán en mayores desventajas para acceder a los empleos mejor remunerados, ya sea por la vía estatal o por el trabajo por cuenta propia pues, en ambos sectores se necesita como nunca antes la tenencia de activos, ya sean bienes materiales e inmuebles y/o una red social con vínculos fuertes que pueda movilizar para insertarse.

REFLEXIONES FINALES

La diversificación del empleo en el sector no estatal, uno de los principales cambios en la política de empleo del país, aún no ha generado un marco legal, coherente y debidamente jerarquizado que responda a las nuevas demandas, en especial aquellas que se relacionan con las garantías de los trabajadores contratados por cuentapropistas. El nuevo Código del Trabajo, cubre un grupo de demandas actuales pero aún quedan vacíos por resolver.

El abandono del principio de pleno empleo y el proceso de disponibilidad laboral a él asociado muestra también la dilución de responsabilidades que hasta el momento el Estado había asumido y que ahora pasan a ser, en última instancia, responsabilidad individual. La disminución de las garantías salariales para los disponibles respecto al período anterior así como la escases de oferta efectiva de empleo caracterizan el nuevo escenario, en que la gestión del empleo, se encuentra como nunca antes a nivel individual en función de la tenencia de activos fijos o de las redes sociales que las personas puedan activar para facilitar su inserción en aquellos espacios estatales y no estatales, económicamente más atractivos, con altos riesgos para aque-

llas personas con poco capital o acceso a redes de información, como podrían ser mujeres, no blancos, no heterosexuales y jóvenes. Esta característica de la actual política de empleo profundiza brechas de equidad preexistentes (especialmente las de género), ya que no todos/as tendrán acceso a las mismas oportunidades y los costos mayores serán para estos grupos sociales

La gestión del empleo solo cubre plazas en el sector estatal –con excepción de grupos empresariales que tienen normas específicas – y para grupos priorizados, con lo que se desaprovecha las potencialidades del sector no estatal como fuente de empleo. En el caso de Artemisa se observó que en algunos casos se intencionaba la formación de oficios no estatales, pero al hacerlo de forma discrecional no necesariamente se favorece ocupaciones relacionadas con actividades relativas al cuidado, tradicionalmente desempeñadas por las mujeres.

La demanda de fuerza de trabajo que determina en última instancia los planes de formación de estudiantes, que antes provenía de los ministerios, ahora, al hacerse desde el municipio, necesita articulación entre las diferentes instituciones del territorio y debe responder a la estrategia de desarrollo económico y social, de forma tal que combine intereses sectoriales, empresariales y locales.

Un aspecto que limita el análisis desde la perspectiva de la equidad del impacto de la política de empleo seguida por el país desde 2008 es la escasa desagregación de los datos a nivel provincial y municipal según variables sociodemográficas (sexo, edad, color de la piel, procedencia ocupacional, entre otros). Este hecho, que también se repite en muchas de las estadísticas nacionales, ha sido resaltado como uno de los principales obstáculos que afrontan los estudios de equidad en la actualidad, ya que interfiere no sólo en la riqueza de los análisis a realizar desde este enfoque, sino en la dificultad para proponer alternativas que faciliten la inserción y el desarrollo de los grupos menos favorecidos. No obstante esta limitación, las cifras expuestas en el texto permiten demostrar las diferentes oportunidades que tienen los grupos en desventaja social (especialmente las mujeres y los jóvenes) para insertarse o permanecer en el mercado de trabajo, así como para disfrutar del régimen laboral y de retribución salarial especial existente en la Zona de Desarrollo Económico del Mariel.

Por último, destacar que mantener condiciones de trabajo decente para todos los que participan en el mercado laboral debe permanecer como un principio de la política de empleo actual. Esta será una vía que garantice, al mismo tiempo, ingresos relacionados con el aporte social y económico que produzca cada ocupación y acerque la relación ingreso-productividad como mecanismos para la configuración de la equidad en una sociedad socialista.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Elena, Máttart Jorge (2004), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, CEPAL, PNUD, INIE.
- ANPP (2013), *Anteproyecto de Código del Trabajo*. Documento impreso a discutir en las Asambleas Sindicales.
- Atria, Raúl (2004), *Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales*. CEPAL División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile
- Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social Artemisa (2013), *Evaluación sobre el comportamiento del programa de empleo en la Provincia*, enero 2013, Informe en versión digital.
- Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, Artemisa (2013a), *Análisis valorativo del Trabajo por Cuenta Propia en la Provincia*, 2 de abril 2013, informe en versión digital.
- Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, Artemisa (2013b). *Informe sobre el desarrollo del proceso de reordenamiento laboral y el empleo en la Provincia*, 7 de Julio 2013, informe en versión digital.
- Echevarría, Dayma (2013), “Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: entre dos siglos y repetidas desigualdades”, en: Omar Pérez Villanueva (comp.), *Miradas a la economía cubana*, Editorial Caminos, La Habana.
- Espina, Mayra (2007), *Política Social en Cuba. Equidad y Movilidad*. Seminario Internacional: “Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa”, Brasilia.

- Espina, Mayra (2008), *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Espina, Mayra et al. (2010). *Informe Desarrollo, equidad y política social. Integración de estudios recientes en Cuba*, Fondo bibliográfico CIPS.
- Espiñeira, et al. (2006), "Monitoreo sobre la aplicación de las Normativas de la política de empleo a los egresados de la enseñanza técnico profesional", *Revista Hombre y Trabajo*, Edición No. 2.
- García, Anicia, Anaya, Betsy, Piñero Camila (2011), "Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales", en: *CD Seminario sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial*, La Habana.
- ILO (2012), *Global Employment Trends for Women*, disponible en: www.ilo.org/publns (consultado: 20.02.2013).
- INASS (2005), *Preparación metodológica a coordinadores de la superación del INASS*. Presentación en digital.
- Instituto de Estudios e Investigaciones de Trabajo (IEIT) (2004), *El empleo en Cuba. Síntesis*. Junio 2004. Presentación digital, Fondo bibliográfico.
- Instituto de Estudios e Investigaciones de Trabajo (IEIT) (2004a), *El sistema de empleo en Cuba*, Documento en formato digital, Fondo bibliográfico.
- MINJUS (2010), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 12, Ext Especial. 8 de octubre del 2010.
- MINJUS (2014 a), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 29, Extraordinaria. 17 de junio del 2014.
- MINJUS (2014), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 21, Extraordinaria. 28 de abril del 2014.
- MTSS (2013), *Legislación útil para las empresas*, (CD), Centro de Capacitación, Información y Archivo.
- Llópiz, Alejandro (2008), *Cuba, Estructura Social Desigualdades y Política Salarial*. Tesis de Licenciado en Sociología, Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, Universidad de La Habana.
- Romanò, Sara (2012), "Commercial Circuits and Economic Inequality", en: A. Gabriele (ed.) *The Economy of Cuba After the VI Party Congress*, Nova Publisher, New York, pp. 97-130.

Romero, Magela (2010), "*Mujeres y trabajo doméstico no remunerado. Una reflexión latente en la Sociología del Trabajo Contemporánea*", Tesis de Máster en Sociología, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.

Romero, Magela (2009), *Trabajadoras domésticas no remuneradas a tiempo completo: un estudio de su rol desde la perspectiva de género*, Tesis de Máster en Estudios de Género, Cátedra de la Mujer, Universidad de La Habana.