

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

GESTIÓN LOCAL DEL EMPLEO

Los territorios y la formación de
su fuerza de trabajo calificada

Dayane Proenza González
Mayra Tejuca Martínez
Mayo 2022



Es necesario considerar el territorio como un factor fundamental para crear empleo e impulsar el desarrollo económico y social. Otorgándoles protagonismo a los gobiernos locales les permitiría considerar las realidades particulares de cada territorio, y adaptar las propuestas políticas a estas.



La incidencia de los territorios en la formación de la fuerza de trabajo calificada que requieren, precisa de la participación de los Consejos de Administración Municipales, no sólo en los procesos de planificación, asignación y ubicación de los egresados de la Educación Técnica y Profesional, sino también en los procesos que conciernen a las carreras universitarias.



Se necesitan medidas de acción afirmativa dirigidas al incremento del acceso de los y las estudiantes de los territorios menos favorecidos a la Educación Superior, así como la creación de fondos locales para incentivar la formación de estudiantes en las carreras de interés del municipio y desarrollar acciones de estímulo para el retorno de los graduados.

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

GESTIÓN LOCAL DEL EMPLEO

los territorios y la formación de
su fuerza de trabajo calificada

Dayane Proenza González
Mayra Tejuca Martínez
Mayo 2022

En cooperación con:



Contenido

1.	
La Gestión local del empleo. Breve aproximación teórica.....	2
2.	
Incidencia del territorio en el binomio formación-empleo.....	5
Reflexiones finales	8
Bibliografía.....	10

1. LA GESTIÓN LOCAL DEL EMPLEO. BREVE APROXIMACIÓN TEÓRICA

Los procesos de descentralización iniciaron en América Latina en la década de los ochenta, y al terminar el siglo XX se afirma que prácticamente todos los países habían adoptado alguna de sus modalidades (económica, política, fiscal, administrativa). La descentralización implicó el desplazamiento de la responsabilidad estatal hacia entidades de gobierno localizadas en niveles provinciales y locales, que en determinados países permitió resolver un número considerable de problemas, en otros solo consiguió agravarlos (Carrera, 2013).

La descentralización del Estado se defendió a partir de dos premisas fundamentales. La primera se relacionó con el fomento de la eficiencia en la gestión pública, para de esta forma optimizar el uso de los recursos; la segunda se relacionó con el aumento de la democratización en las sociedades, a través de la participación de los ciudadanos. En el ámbito de las políticas públicas implicó el paso de una lógica sectorial, impulsada desde el gobierno central, a una lógica de orden territorial de base local (Rodríguez y Velásquez et al., 1994). A partir de los supuestos anteriores, los gobiernos locales cobraron una importancia significativa, erigidos ahora como los principales agentes del conjunto de transformaciones a ser implementadas. Dichas transformaciones condicionaron cambios importantes a nivel de la gestión municipal.

Como proceso, la gestión implicó la posibilidad de diseñar, implementar, monitorear y evaluar el conjunto de políticas, programas y proyectos para el alcance de objetivos puntuales en ámbitos como la salud, la vivienda, la educación, el empleo, entre otros, a partir de la emisión de un conjunto de legislaciones. Sin embargo, es importante señalar que no todos los gobiernos, en su gestión, contaron con iguales atributos de capacidad institucional, dígame el respaldo normativo necesario, una dotación de recursos suficiente, iguales niveles de autonomía, formación profesional de los funcionarios involucrados para ejercer los cargos de mayor responsabilidad, relaciones interinstitucionales con y entre sectores e instituciones considerados importantes. Lo anterior limitó en algunos países, fortaleció en otros, el desempeño de las instituciones de gobierno a este nivel.

Según Aghón y Cortes (1998) una gestión descentralizada posibilitaría una coordinación estrecha entre un número mayor de actores e instituciones, incluyendo a la ciudadanía; un conocimiento más detallado a propósito de la realidad socioeconómica local, identificando y priorizando, a partir de lo anterior, inversiones y proyectos ajustados a las propias realidades particulares de los territorios; y por último la posibilidad de implementar mecanismos para el control y la evaluación por parte de la ciudadanía.

Los cambios operados en la realidad laboral y el reconocimiento de la estrecha relación entre el mundo del trabajo y el de la seguridad social, permitieron considerar el empleo como tema importante dentro de las agendas de gobierno de estas instituciones. Aunque la formulación y coordinación de dicha política permaneció en manos de los

gobiernos centrales, en algunos países se optó por descentralizarla. Algunos autores consideraron que en su diseño se obviaban aspectos cruciales como las características socioeconómicas de grupos objeto y las características de las entidades responsables de generar empleo en las diferentes regiones o localidades de los diferentes países (Álvarez y Agudelo, 2011). La gestión descentralizada de la política en este ámbito también estuvo muy relacionada con la adopción de nuevos enfoques de desarrollo como el local, que convirtieron al territorio en su principal punto de análisis.

Una gestión descentralizada supone un efecto más directo sobre el mercado de fuerza de trabajo: puede promover la cooperación entre entidades localizadas en un mismo territorio o entre entidades localizadas en territorios vecinos, tributando a enriquecer las estrategias que han sido trazadas; permite mejorar la eficiencia en términos de redistribución de recursos económicos y favorece, en el mismo sentido, el desarrollo social y económico de los territorios; la definición de las estrategias a implementar puede contar con los criterios de la población que está directamente interesada; y por último se gana en inmediatez en la identificación y resolución de problemas como el desempleo (Ibidem, 2011).

Cuando se habla de políticas de empleo se hace referencia a medidas de naturaleza económica, social e institucional que afectan tanto el nivel como la calidad del empleo, y que buscan atenuar los efectos del desempleo (Samaniego, 2002; Neffa, 2011). Son reconocidas desde un sentido más amplio o más estrecho, en correspondencia con el ámbito donde se diseñen y ejecuten, dígame desde el gobierno central o desde niveles provinciales o locales; pueden ser clasificadas en activas o pasivas, haciendo referencias a sus características o a su enfoque temporal.

Las políticas activas de empleo son aquellas que actúan al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de trabajo, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, con el propósito de reducir el desempleo estructural y generar nuevos empleos. Buscan incrementar la demanda laboral y una vinculación más estrecha entre el trabajador y su empleo. Las políticas pasivas, por su parte, ponen el acento en la oferta de trabajo, operan en un horizonte a corto plazo o coyuntural, proporcionando subsidios a desempleados y buscando contener el desempleo (Samaniego, 2011). Se relacionan con mantener y garantizar, en la medida de lo posible, los medios de subsistencia a las personas que se encuentren excluidas de manera temporal o por un tiempo ya prolongado del mercado de la fuerza de trabajo.

Es importante entonces advertir que una gestión descentralizada en el ámbito del empleo llegaría a presentar barreras a la integración laboral cuando no se encuentra en sinergia con una política pública de más largo alcance, en términos no solo productivos, sino, sobre todo, humanos. Las políticas públicas de empleo, como afirmarían Danani y Grassi (2009), constituyen un puente entre las políticas sociales y las productivas; se considera, además, que son un eje transversal dentro de otras áreas de actuación que suponen una política integral de desarrollo en el ámbito territorial. Es este el espacio idóneo según Romero y Nicolau (1997) donde pueden y toman cuerpo los programas de empleo y sus políticas; donde se localizan los sujetos eco-

nómicos que emplean y desemplean; y donde se concretan las dinámicas socioprofesionales y socioubicacionales que pueden entrar o no en contradicción con la estructura económica y ocupacional. Lo anterior apunta a trascender la idea del territorio como mero espacio físico; es entenderlo según afirmaría Boisier (1999): como espacio socialmente construido, como factor determinante para comprender e iniciar procesos de desarrollo.

Considerar entonces la dimensión territorial en las políticas de empleo supone reconocer que el alcance de mejoras en el mercado de la fuerza de trabajo requiere de manera imprescindible del análisis de las dinámicas socioproductivas, de las potencialidades y desventajas de cada territorio, del perfil laboral de los mismos y de las demandas específicas y requerimientos de los actores tanto públicos como privados (Casalis y Villar, 2011). Requiere de igual forma de un sistema territorial de capacitación que satisfaga los requerimientos del perfil productivo del territorio, tanto estatal como no estatal, de manera que no solo se desarrollen políticas que actúen directamente sobre el sistema productivo local, sino que también incidan sobre el mercado de la fuerza de trabajo. No basta con que los programas, desarrollados a partir de la gestión descentralizada, se orienten hacia la diversificación productiva local y la creación de empresas que conduzcan a la generación de empleos para con ello garantizarle ingresos a la población. Es imprescindible asegurarles a los recursos humanos la calificación que les permita el aprovechamiento de esas oportunidades.

Para un mejor abordaje de la gestión descentralizada de la política de empleo deben tenerse en consideración elementos tan importantes como el marco normativo que rige la organización y funcionamiento de las instituciones a este nivel; las competencias y atribuciones otorgadas para gestionar de forma descentralizada en materia de empleo; los actores e instituciones implicados; las relaciones establecidas dentro de la estructura local y entre otros niveles de gobierno; y las estrategias y mecanismos puestos en práctica para resolver las demandas en el ámbito del empleo. Estos elementos servirán de base para analizar el caso cubano.

1.1 GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CUBA A PARTIR DE LA DESCENTRALIZACIÓN: LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Con el triunfo revolucionario de 1959, el Estado pasó a convertirse en el principal actor dentro de la provisión del bienestar, aunque a la par se creó un número importante de instituciones a nivel local¹ que asumieron determinados poderes. Sin embargo, es importante señalar que, en el decurso de varias décadas, la gestión descentralizada llevada a la práctica por estas instituciones fue muy limitada. No contaron con la autonomía requerida para llevar a efecto, por sí solas o en sinergia con otras instituciones, las estrategias para resolver el conjunto de demandas que se iban

generando. El funcionamiento de las mismas quedó bajo la planificación y el control de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), quienes establecieron los principios y procedimientos metodológicos a seguir.

Durante la crisis de los noventa, volvió a validarse la necesidad de otorgarles mayor protagonismo a los gobiernos locales. Se considera que tal hecho fue directamente proporcional al proceso de apertura económica iniciada en este período, cuyo progreso exigía el fomento de nuevas capacidades gerenciales y de manejo en el orden administrativo. Sin embargo, los márgenes de descentralización se limitaron al manejo de algunas partidas del presupuesto, a la gestión de las industrias de subordinación local, al control del funcionamiento de determinados servicios básicos y velar por la correcta implementación de las políticas y programas desarrollados en el espacio territorial. En materia de empleo, el gobierno central continuó ostentando un papel protagónico en el diseño político y las instituciones se limitaron a velar por el correcto funcionamiento de los, recién instituidos, programas territoriales para la creación de puestos de trabajo. Estos últimos surgieron para contribuir a la eliminación del subempleo, que apareció debido al impacto sufrido por la economía con la desaparición del bloque socialista europeo. De igual forma ofrecían datos referidos a la oferta y demanda de mano de obra según las diferentes actividades económicas.

Con la llegada del nuevo siglo, el Estado se posicionó como principal actor, gestor y promotor del desarrollo. Aunque las medidas implementadas en los noventa habían impreso cierto dinamismo a la economía, se valoró la necesaria aplicación de nuevas regulaciones dirigidas a elevar el grado de centralización y control sobre la misma por parte del Estado. El objetivo era alcanzar mayor eficiencia en el uso de las divisas y un mayor control sobre los recursos. La política educativa se puede afirmar fue la que alcanzó un mayor grado de localismo, con el proceso de municipalización de la enseñanza superior en los territorios.

Con la actualización del modelo económico y social, iniciado formalmente a partir del 2011 a través de la aprobación de los Lineamientos Económicos y Sociales del Partido y la Revolución (actualizados en el 2016), se contempló la posibilidad de transferir capacidades de autogestión a los municipios. El conjunto de estas nuevas decisiones solo se aplicó de manera experimental en dos provincias del país: Artemisa y Mayabeque. Se intentaba constatar en la práctica si las medidas, en este orden propuestas, lograban dinamizar la gestión descentralizada, a partir de nuevas atribuciones concedidas para estas instituciones en el orden administrativo y fiscal. Sin embargo, constituyó un paso de avance importante en materia de descentralización; desde el punto de vista administrativo las transformaciones acontecidas implicaron sólo una redistribución de funciones, pero al nivel mínimo. Se puede afirmar que se produjo un proceso de desconcentración de funciones para gestionar un número importante de acciones en el orden administrativo y fiscal, que tuvo como principal objetivo mantener la legitimidad y el poder del Estado como principal actor dentro del proceso de transformaciones acontecidas en el país. Aún con un número de inconsistencias, se decidió extender el proyecto experimental a todas las provincias y municipios en el país (Proenza, 2016).

¹ Por ejemplo, la creación de las Juntas de Coordinación y Ejecución (JUCEL) en el año 1961, la Administración Local, la constitución de los OLPP, la instauración de la Asamblea en provincias y municipios en el año 1966, y la creación de la figura del Delegado Ejecutivo en 1980. En la década del 90 la institucionalización de los Consejos Populares y los Consejos de la Administración.

La renovada Constitución de la República del año 2019 abre nuevos espacios en términos de organización y funcionamiento para las instancias de gobierno a nivel local. Según establecen los artículos 168 y 169, el municipio es la sociedad local, organizada por ley, que constituye la unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional, que goza de autonomía y personalidad jurídica propia. El principio de autonomía concede a los gobiernos locales la capacidad jurídica para gobernar, para decidir sobre la utilización de los recursos locales, para desarrollar obras y servicios que satisfagan las necesidades locales, entre otras (Constitución de la República, 2019).

Sin embargo, cuando se analiza la Ley de leyes y las restantes normativas que rigen el quehacer de estas instituciones, dígame la Ley No 132 para las Asambleas Municipales (AMPP) y la Ley No 139 para el Consejo de la Administración Municipal (CAM), continúan siendo imprecisas las competencias particulares que, en materia administrativa, incluso fiscal, tendrán a su cargo las instituciones de gobierno a este nivel. Aunque el artículo 168 de nuestra Constitución establece como fin de los municipios cubanos la satisfacción de las necesidades locales, normas posteriores deberán precisar el sentido y el alcance de las necesidades que, por sí mismas, deben atender las autoridades locales. La atribución de competencias a este nivel no debe realizarse de manera uniforme ni tampoco rígida, posibilitando que el municipio, a partir de sus necesidades particulares, tenga un margen de maniobrabilidad en pos del desarrollo de su territorio (Pérez y Díaz, 2020).

El CAM coordina, controla y fiscaliza la ejecución en su demarcación de las políticas y programas aprobados por los órganos estatales; de igual forma implementa y evalúa el cumplimiento de las políticas nacionales en lo que le compete según la ley. A dicho órgano se subordinan las Direcciones Municipales de Trabajo, que tienen por objeto dirigir, controlar y asesorar la política laboral, de prevención, asistencia y trabajo social, de seguridad y salud ocupacional. A partir del avance del nuevo modelo de gestión económica se tiene como objeto social lograr la efectividad en el uso de la fuerza de trabajo, proteger a la población que lo requiera, contribuyendo de esta forma al aumento constante de la productividad del trabajo y al fortalecimiento del sistema de justicia laboral. Por parte de estas Direcciones, algunos estudiosos sobre el tema en Cuba consideran que se aplican políticas activas y pasivas (Echevarría, Díaz y Romero, 2015), sobre las que se abordará a continuación.

Las políticas pasivas incluyen la estimación de la demanda de fuerza de trabajo, la oferta de plazas vacantes del sector estatal, y el proceso referente a la disponibilidad de trabajadores. En los últimos años el gobierno local da cuentas de la demanda de fuerza de trabajo a la Dirección Municipal de Trabajo, y dicha demanda se define teniendo en consideración entre otras, las futuras inversiones a ser realizadas, los procesos de movilidad y fluctuación laboral, las potencialidades y los intereses estratégicos del territorio, así como los intereses y planes correspondientes de las empresas que se localicen en cada territorios. En lo que concierne a la demanda de la fuerza laboral actual y proyectada, el proceso incluye la creación de un sistema de planes para la formación y capacitación por ocupaciones y

profesiones en la enseñanza universitaria y en la enseñanza técnica y profesional.

En el caso de las personas disponibles² pueden ser reubicadas en plazas vacantes de manera definitiva o temporal, dentro o fuera de las entidades u organismos de la Administración Central del Estado, en actividades del sector cuentapropista, se les puede entregar tierras en usufructo o en actividades que formen parte del sector no estatal, también pueden ubicarse en una plaza que el propio trabajador gestione.

Las activas incluyen la inserción de determinados grupos considerados priorizados: desvinculados, egresados de escuelas especiales, licenciados del servicio militar activo, egresados de centros penitenciarios, técnicos medios, obreros calificados, personas con algún tipo de discapacidad, y sancionados sin internamiento. Otros servicios incluyen la oferta de plazas para el sector cuentapropista y se brinda información sobre el funcionamiento y la estructura de los órganos de justicia laboral.

Sin embargo, aunque la política de empleo ha tenido un carácter sistémico, su implementación ha sido centralizada y con disímiles obstáculos en su aplicación a nivel territorial. Por ejemplo, la normativa vigente que ampara el funcionamiento de las estructuras de gobierno a este nivel no establece la posibilidad de que estas instancias puedan diseñar, implementar y evaluar políticas públicas descentralizadas; tampoco existen normativas que regulen la proyección estratégica de estos órganos en función del desarrollo municipal.

El rol del gobierno municipal, en manos de su entidad ejecutiva-administrativa, se resume a la aplicación y evaluación de dichas políticas según queda normado centralmente. No existe un marco habilitante que les permita a estas estructuras diseñar estrategias particulares que fomenten el empleo y que tengan impactos positivos no solo en los ciudadanos, sino también en los territorios. Si el sentido es romper con la lógica de considerar al territorio como mero ámbito de aplicación de las políticas públicas y a los actores a este nivel como meros receptores pasivos, el territorio debe entenderse como verdadero lugar de proyección, siendo los actores a este nivel verdaderos promotores y decisores en materia de empleo.

No obstante, es importante señalar que el impulso, en materia de descentralización, se vuelve a retomar en la actual-

2 En el sector estatal los trabajadores pueden ser declarados disponibles según regula el Código Laboral vigente como consecuencia de la amortización de plazas del perfil del cargo que desempeñan por una diversidad de causas, dígame: procesos de reorganización de los órganos, organismos, entidades nacionales, consejos de la administración y organizaciones superiores de dirección empresarial; procesos de racionalización por cambios estructurales o conversiones de entidades; fusión o extinción de entidades; cambios técnicos o tecnológicos; disminución del nivel de actividad y; estudios de organización del trabajo u otras medidas que permitan un uso más racional de la fuerza de trabajo. En relación con los trabajadores contratados por tiempo indeterminado, pueden ser declarados disponibles, los designados para ocupar un cargo, así como aquellos que, aun cuando su relación de trabajo es de carácter permanente, el tipo de contrato que suscriben es por tiempo determinado, de acuerdo con las regulaciones específicas emitidas al respecto (ANPP, 2014).

alidad, considerándose el desarrollo local como una política de carácter priorizado para el Estado cubano.

Los proyectos que serán aprobados como parte de la Estrategia Municipal tienen, entre sus ejes estratégicos, la creación de nuevos empleos, lo que deviene en una importante potencialidad para dinamizar el mercado de fuerza de trabajo a nivel local, a través de la concertación de actores locales, públicos y privados. La estimulación del sector cuentapropista y la aprobación de las nuevas Mipymes, pequeñas estructuras empresariales privadas, estatales o mixtas, también tributarán como importantes fuentes de empleo, al permitir rescatar la población que, por mucho tiempo, ha permanecido subempleada en el sector estatal.

La descentralización promovida aún encuentra limitantes relacionadas con los procesos de formación de la fuerza laboral; con las expectativas de los grupos jóvenes que se integran al mercado de trabajo; así como con la capacidad de las estructuras a este nivel para coordinar procesos más amplios o focalizados de inclusión productiva. La forma en que los egresados a diferentes niveles acceden a las ofertas de empleo suele ser considerado un aspecto esencial de conformación de los mercados laborales.

En los acápites siguientes se analiza cómo inciden los territorios en la formación de la fuerza de trabajo calificada que requieren, y cuáles son los obstáculos a vencer para lograr orientar el sistema educativo y de formación profesional hacia la satisfacción de las necesidades y el perfil productivo de cada localidad.

2. INCIDENCIA DEL TERRITORIO EN EL BINOMIO FORMACIÓN-EMPLEO

En el caso de Cuba, como parte de la política para impulsar el desarrollo territorial, se ha estipulado que los CAM elaboren un sistema de formación y capacitación en función de las necesidades derivadas de la Estrategia de Desarrollo Municipal, sobre la base del trabajo articulado entre el gobierno municipal, la Dirección de Trabajo y Seguridad Social, las universidades y las estructuras locales de educación (MEP, 2020).

La formación de fuerza de trabajo calificada en Cuba involucra a la Educación Técnica y Profesional (ETP), que forma obreros calificados y técnicos medios, y a la Educación Superior (ES) que, además de los egresados universitarios, actualmente gradúa técnicos de nivel superior de ciclo corto.³ Para la ETP, para las carreras de la ES que se estudian en la modalidad de curso por encuentros (CpE), así como para la formación de técnicos de nivel superior de ciclo corto, los sistemas de formación y capacitación elaborados por los CAM, como parte de las Estrategias de Desarrollo Municipales, pueden convertirse en herramientas factibles y

eficaces para la planificación de la formación de fuerza de trabajo calificada en correspondencia con las necesidades del territorio. Sin embargo, en el caso de las carreras universitarias que se estudian en la modalidad diurna se presentan algunos obstáculos.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es el organismo de la Administración Central del Estado que tiene a su cargo la planificación de la fuerza de trabajo calificada. Esto incluye tanto la planeación del ingreso como la distribución (asignación o ubicación laboral) de los egresados de las diferentes alternativas de estudios que tributan a la formación para el trabajo. En estos procesos la participación de los territorios es diferente dependiendo de la alternativa de estudios sobre la que se trate.

2.1. LA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE INGRESO EN LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL Y EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Según establece el documento que norma la planificación de la fuerza de trabajo calificada, la elaboración de los planes de ingreso de la ETP y de la modalidad CpE de la ES parten del nivel municipal. Los CAM, a partir del trabajo desarrollado por las Direcciones de Trabajo de los territorios, aprueban una propuesta de plan de ingreso que debe incluir, además de las demandas del sector estatal,⁴ las necesidades de superación del sector no estatal (MTSS, 2013).

Posteriormente, las Direcciones de Trabajo Provinciales, con la participación de los organismos asesores y formadores, conforman las propuestas provinciales que son aprobadas por los Consejos de Administración Provinciales y presentadas al MTSS. Finalmente, el MTSS, previa consulta con los Ministerios de Educación (MINED) y de Educación Superior (MES), presenta los planes de ingreso de estos niveles de enseñanza ante el Consejo de Ministros (MTSS, 2013).

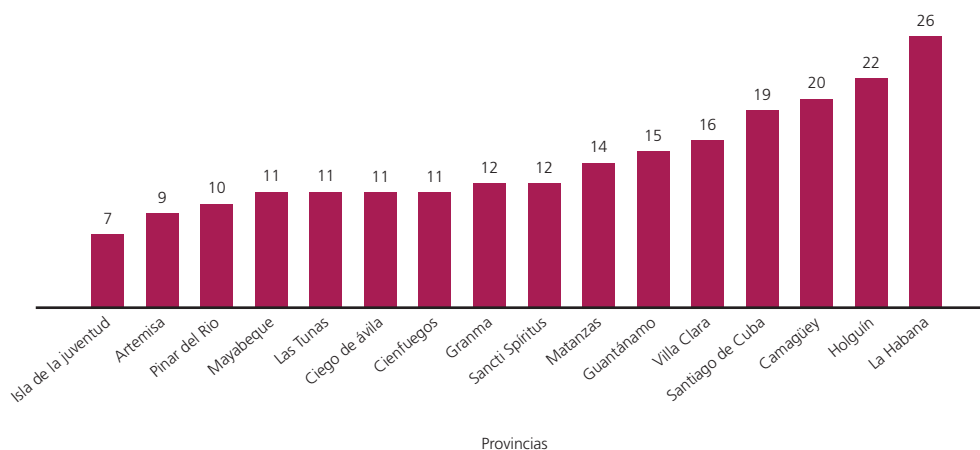
Sin embargo, en el caso de las carreras universitarias que se cursan en la modalidad diurna, el MTSS conforma la propuesta de plan de ingreso a partir de las demandas presentadas por los organismos, en coordinación con los organismos formadores, las comisiones provinciales y los organismos asesores, dando lugar a planes de plazas específicos para cada provincia.

En este caso, es importante señalar que las necesidades de graduados universitarios del sector no estatal no se consideran en el plan de ingresos a los cursos diurnos (CD), modalidad que tiene una oferta más amplia de especialidades que los CpE. Téngase en cuenta, además, que el levantamiento de necesidades que se realiza en los territorios para la modalidad CpE está estrechamente relacionado con el establecimiento de las cuotas del plan de plazas provincial y, sobre todo en el caso del sector no estatal, tiene más que ver con los intereses personales de continuar estudios universitarios que con el desarrollo del sector.

³ Este nivel de enseñanza se institucionalizó como subsistema de la ES cubana en el 2018. Está encaminado a la formación de habilidades y competencias profesionales prácticas de ocupaciones específicas y la oferta de especialidades depende de necesidades territoriales.

⁴ En el caso de la de la ETP, en el proceso de conciliación con las Direcciones de Trabajo Municipales, las entidades laborales estatales toman como base la demanda certificada por su organismo.

Figura 1.
Total de carreras en la modalidad CpE por provincias en el curso 2019-2020.⁵



Fuente: Elaborado por las autoras a partir del Prontuario Estadístico del MES del curso 2019-2020 (MES, 2020).

Como quiera que el sector no estatal deberá incidir de manera importante en el desarrollo local, será conveniente considerar las necesidades municipales de graduados de dicho sector a la hora de confeccionar los planes de ingreso de los CD. Esto permitirá que esas demandas de personal calificado incluyan un espectro más amplio de carreras universitarias. La oferta de la modalidad CpE no solo es menos diversa que la de los CD, sino que no es homogénea y en una buena parte de las provincias es reducida, atendiendo a las posibilidades reales de oferta de cada territorio (figura 1).

No obstante, ha sido aprobada una nueva normativa relacionada con el perfeccionamiento del trabajo por cuenta propia, donde han quedado establecidas las 124 actividades en las que no se permite el ejercicio del trabajo por cuenta propia (MTSS, 2021), entre las cuales, una parte importante de las actividades profesionales ha quedado incluida.

Adicionalmente, sería conveniente que, al conformar los planes de ingreso para los CD, se combine la necesidad perspectiva de profesionales con un margen que permita la satisfacción de intereses personales de formación profesio-

nal. En cualquier caso, la planificación del ingreso se hace realmente efectiva en los procesos de otorgamiento de las especialidades de la ETP y de las carreras universitarias a los estudiantes.

En el otorgamiento de la continuidad de estudios a los egresados del nivel medio, donde las ofertas de la ETP representan una parte importante en el total de opciones, se produce una desagregación de las diferentes alternativas del plan de plazas provincial con representatividad de todos los municipios y escuelas, según un indicador de proporcionalidad, resultado de la relación plan-matrícula (MINED, 2009).

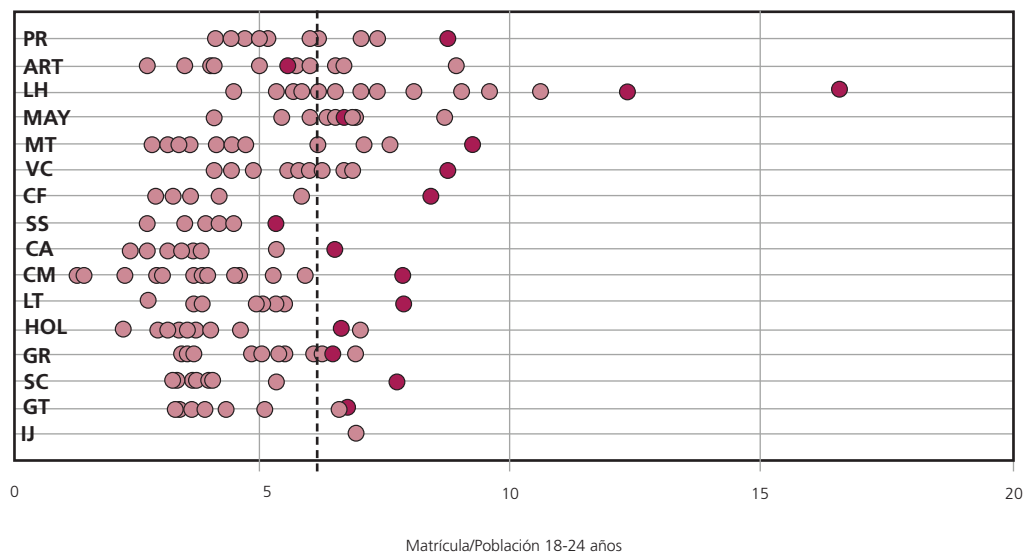
Una situación bien diferente ocurre en el caso de las carreras universitarias, donde los egresados de preuniversitario de cada provincia compiten entre ellos en el proceso de otorgamiento de las plazas, independientemente del municipio de residencia. Esto puede contradecir u obstaculizar la presencia de estudiantes provenientes de determinados municipios en algunas carreras que se identificaron como necesarias en los territorios, ya que la entrada en la universidad responde a un escalafón provincial.

La relación matrícula/población en el rango etario entre 18 y 24 años de los municipios que componen cada provincia y del municipio especial Isla de la Juventud durante el curso 2019-2020 en la modalidad diurna⁶ se muestran en la

⁵ Se excluyen las carreras pedagógicas y las pertenecientes a la rama de las Ciencias Médicas. En el caso de La Habana, aparecen integrados los datos de las universidades de La Habana (UH), Tecnológica de la Habana (CUJAE), de las Ciencias Informáticas (UCI), de Ciencias Pedagógicas (UCPEJV) y de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte (UCCFD). En la provincia de Holguín se incluye el total de especialidades que, en su conjunto, ofrecen las Universidades de Holguín (UHO) y de Moa (UMoa).

⁶ Esta relación incluyó la matrícula de los municipios en las carreras del MES y de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Cultura, pero no en las especialidades de la rama de las Ciencias Médicas.

Figura 2.

Relación matrícula en la modalidad diurna/población en el rango etario entre 18 y 24 años de los municipios en el curso 2019-2020.

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de información proporcionada por el Departamento de Estadísticas e Información del MES y datos poblacionales (CEPDE-ONEI, 2019).

figura 2. Cada línea de la figura representa la provincia que se nombra en el extremo izquierdo por sus siglas. Sobre la línea aparecen representados con círculos rosa los índices de los municipios y en rojo vino los correspondientes a los municipios cabeceras de provincias. En el caso de La Habana se representan con círculos rojo vino los municipios Plaza de la Revolución y Playa. La línea discontinua vertical representa el valor del indicador a nivel nacional (6,1%).

Se aprecian notables diferencias entre municipios en cuanto a matrícula en la modalidad diurna de la ES. Llama también la atención que la mayor parte de los municipios cabecera superaron el indicador nacional y exhibieron el valor más alto en la provincia.

En correspondencia con estudios previos (Tejuca, 2020) sobresalen algunos municipios. Plaza de la Revolución y Playa exhibieron los valores más altos del indicador con 16,5% y 12,3%, respectivamente, mientras que los municipios con los valores más bajos fueron Jimaguayú y Najasa con 1,3% y 1,4%, respectivamente.

De manera que con las reglas del juego vigentes difícilmente los CAM podrán desarrollar un sistema de formación y capacitación en función de las necesidades del territorio que contemple las carreras de la ES en su modalidad diurna. A la situación antes descrita habría que añadir que, para el momento de la graduación, una parte de los estudiantes ya han trasladado sus domicilios para la capital de la provincia o del país.

2.2. LA UBICACIÓN LABORAL EN LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL Y EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La ubicación laboral es otro aspecto a tener en cuenta. Los procesos de asignación, dirigidos y controlados también por el MTSS, son muy similares a los descritos anteriormente en cuanto al modo en que participa el territorio. Sin embargo, el documento normativo (MTSS, 2013) no hace referencia a la ubicación en el sector no estatal en ninguna de las alternativas de formación para el trabajo, y los planes de ubicación solo contemplan a los egresados de la modalidad diurna.

Según el Código de Trabajo, los graduados de CD son asignados a un órgano, organismo, entidad nacional, organización superior de dirección u otras entidades para el cumplimiento del Servicio Social por las Direcciones de Trabajo Provinciales o Municipales en el caso de los egresados de la ETP y por el MTSS los titulados de nivel superior (ANPP, 2013).

En el caso de la ETP, las Direcciones de Trabajo Municipales informan a las Direcciones de Trabajo Provinciales la demanda de graduados previamente actualizada por las entidades laborales de sus territorios. En el nivel provincial, teniendo en cuenta también la disponibilidad, se elabora la propuesta de plan de ubicación que posteriormente se aprueba en el Consejo de la Administración Provincial. Los politécnicos organizan el proceso de ubicación laboral con la participación de los organismos que tienen graduados asignados y entre-

gan las boletas de ubicación elaboradas por las Direcciones de Trabajo Municipales (MTSS, 2013). Según el Código de Trabajo, los graduados de este nivel de enseñanza cumplen el servicio social si al momento de la graduación son asignados a una entidad (ANPP, 2013), lo que indica que, no en todos los casos, los egresados de este nivel de enseñanza son ubicados laboralmente al concluir sus estudios.

A diferencia de lo que ocurre en la ETP, la elaboración del plan de ubicación de los egresados de la ES parte de la actualización y certificación de la demanda por parte de los organismos (MTSS, 2013). A partir de la demanda y la disponibilidad de graduados, el MTSS conforma el plan de distribución de egresados en un proceso que incluye la evaluación de la propuesta de ubicación con cada organismo empleador y donde estos últimos son los responsables de desagregar las cifras asignadas por carreras hasta el nivel de entidad (Santana, 2021).

Todos los titulados de la modalidad diurna de la ES deben cumplir el servicio social. Para ello son ubicados laboralmente al concluir sus estudios, de conformidad con la planificación y prioridades del desarrollo económico y social del país (ANPP, 2013).

Recientemente, a partir del curso 2019-2020, se ha establecido un procedimiento para la ubicación laboral de los estudiantes de la ES que incluye la pre-asignación laboral de los educandos en el penúltimo año de la carrera y la asignación definitiva al culminar los estudios (MES, 2019). Esta ubicación anticipada tiene como objetivo familiarizar a los estudiantes en el último año de la carrera con la actividad laboral a ejecutar una vez graduados. El procedimiento contempla, siempre que sea posible, la adecuación y organización del plan de estudios durante el último año de la carrera de cada estudiante, de manera que pueda realizar la práctica laboral y el ejercicio de culminación de estudios en la entidad donde será ubicado laboralmente (MES, 2019). De esta manera, los estudiantes pudieran contribuir a resolver algunos de los problemas identificados en esas entidades.

En términos generales, la ubicación laboral adolece de un grupo de problemas, que han sido analizados en el Grupo Interdisciplinario de Formación y Desarrollo Profesional que coordina la Universidad de La Habana. Algunos de las más importantes se sintetizan a continuación:

- Se aprecia un desconocimiento por parte de un grupo importante de los organismos y las entidades laborales de los perfiles de las carreras que forma el MES y de las especialidades que ofrece el MINED. Esto pone en tela de juicio la calidad de la demanda que realizan las entidades y organismos como parte del proceso de ubicación laboral (Santana, 2021).
- En correspondencia con el desconocimiento de los perfiles profesionales antes señalado, se ha constatado que, en un grupo significativo de organismos y entidades, los recién graduados ocupan cargos que no se corresponden con la formación recibida. Por otro lado, la asignación de graduados a entidades donde no existen las plazas vacantes es otra evidencia de grietas en los procesos de levantamiento de la demanda (Santana, 2021).

- Se aprecia, además, una insuficiente participación de los empleadores en las asambleas de ubicación con los desajustes que esto trae al momento de presentarse el egresado en el centro de trabajo a él asignado (Santana, 2021).
- También se han evidenciado deficiencias en la atención a los recién graduados una vez asignados. En una proporción importante de los organismos, pero sobre todo de las entidades, no tienen prevista la capacitación de estos jóvenes (Santana, 2021).

La ubicación anticipada de los egresados universitarios, si bien pudiera ser positiva en un grupo de especialidades, en otras choca con la concepción de la práctica laboral, y con el momento de la carrera donde los estudiantes comienzan a trabajar en sus proyectos de tesis (no siempre coincidente con el último año de la carrera). A ello se suma (en no pocos casos) la falta de preparación de algunos tutores designados por las entidades para el acompañamiento de los estudiantes durante los ejercicios de culminación de estudios. De manera que, para un cumplimiento exitoso de los objetivos de la ubicación anticipada, los empleadores deberán mejorar su capacidad de selección y retención de los egresados, con la subsanación de tales deficiencias.

El problema de la ubicación laboral también tiene que ver con el desinterés de una parte de los estudiantes en trabajar con las opciones que se les ofrecen. Esto determina que los recién graduados no se presenten al centro de trabajo donde fueron ubicados, atendiendo a las necesidades y prioridades del desarrollo económico y social del país o que transcurrido el servicio social soliciten la baja de la entidad laboral.

Un estudio reciente, presentado por el grupo antes mencionado y realizado en una muestra de estudiantes universitarios de diferentes carreras, evidenció que las principales esferas hacia las cuales se orientaron los contenidos de los proyectos profesionales fueron la realización profesional (37,9%), encontrar un trabajo afín a los estudios realizados (37,3%), la superación (36,2%) y la utilidad social (24,2%) (Dominguez, 2021). Estos resultados indican que en la esfera profesional los estudiantes colocan en un primer plano sus aspiraciones personales y luego los elementos que involucran al resto de los individuos, es decir, el impacto social.

Esto apunta a la necesidad de reforzar las medidas encaminadas a lograr una mejor correspondencia entre los intereses personales de los graduados y los intereses de desarrollo del país, con el adecuado refuerzo de las evidencias materiales y subjetivas sobre la importancia de las carreras y tareas profesionales, sus trascendencias, incentivos, entre otros.

Como elemento perspectivo a considerar, valdría la pena proyectar mecanismos de ubicación laboral que le permitan un mayor protagonismo al graduado en la decisión de su futuro empleo, de manera que valore con mayor fuerza su participación activa en la búsqueda de su ocupación profesional y su responsabilidad de permanecer en ella a partir de su desempeño.

REFLEXIONES FINALES

A partir de lo expuesto en este trabajo, es posible constatar un conjunto de fortalezas y sobretodo de desafíos que deben atender en su combinación las políticas educativas y locales para potenciar la gestión del mercado de trabajo y de los recursos humanos a este nivel. En materia de fortalezas:

- El país cuenta con un número importante de estructuras a todos los niveles que permiten la implementación de políticas de inclusión laboral.
- Existe un amplio y diverso sistema de educación encaminado a la formación de fuerza de trabajo calificada que se extiende por todos los territorios del país.
- La existencia de nuevos instrumentos legales que ponen de manifiesto la necesidad de atender, a partir de los cambios que se vienen produciendo, la diversidad de problemáticas sociales que pueden darse en las comunidades y que precisan de la activación de los actores y las instituciones a nivel local.

ENTRE LOS RETOS SE ENCUENTRAN:

- Cambiar las prácticas gerenciales, dígase la posibilidad de diseñar, implementar, controlar y evaluar las políticas públicas en ámbitos como el empleo, teniendo en consideración las realidades de cada territorio que, como se apuntó antes, son muy diversas. Lo anterior precisa tener en consideración aquellos territorios que presentan ciertas desventajas para aprovechar, incluso potenciar, determinadas oportunidades y sobre los que se debería poner una atención particular.
- Asociar la efectividad de la gestión de los gobiernos locales con la capacidad de cumplir las expectativas y necesidades de la población que forma parte del territorio. Lo anterior implica trazar estrategias y dinamizar el mercado de fuerza de trabajo a nivel local a través de la oferta de plazas que se correspondan a la propia dinámica municipal.
- Concertar acuerdos de trabajo conjuntos con los actores económicos estatales y privados, con el fin de ampliar y diversificar los negocios locales y promover la creación de nuevos empleos que permitan nuevos ocupados en la economía.
- Reconstruir sobre soportes diferentes la interacción entre las localidades e instancias superiores, especialmente donde se limite la capacidad autonómica de los

municipios. Esta situación no implicaría reducir el papel que el Estado cubano juega en la actualidad, sino que vendría a armonizar la unidad de fines del Estado y su funcionamiento.

- Perfeccionar el procedimiento de levantamiento de la demanda, la elaboración de los planes de ingreso, el otorgamiento de las carreras y finalmente la distribución de los egresados de manera que, en todas estas etapas, se incluyan las necesidades de todas las formas de gestión y se tengan en cuenta las demandas territoriales.
- Implementar medidas de acción afirmativa que favorezcan a los territorios en desventaja en el acceso a la ES.
- Crear fondos locales (con participación de las entidades empleadoras del territorio) que sustenten los sistemas de formación y capacitación municipales. Tales fondos pudieran ser utilizados en la implementación de sistemas de incentivos para garantizar la formación de los estudiantes en las carreras de interés del municipio, así como estimular el retorno y permanencia de fuerza de trabajo calificada en los territorios.

Finalmente, valdría la pena mencionar otras aristas de la formación no abordadas en este artículo y en las que, seguramente, las estructuras municipales pueden y deben incidir en su objetivo de lograr que la formación responda a los intereses del territorio. Entre ellas sobresale el monitoreo, evaluación y adecuación continua de los programas formativos, de modo que tributen al desarrollo económico y social de las localidades.

Para ello, los planes de estudio de las carreras universitarias incluyen los contenidos curriculares propios (currículo propio), los que son conformados por cada universidad y están dirigidos a satisfacer necesidades específicas del desarrollo regional. En el caso de la ETP, son las aulas anexas, ubicadas en entidades laborales, los espacios donde se concibe la formación profesional específica de las especialidades de este nivel de enseñanza. Esto facilita la necesaria adecuación de las competencias de los egresados a las demandas locales.

Otro aspecto a mejorar está relacionado con los procesos de formación continua en correspondencia con las necesidades del territorio a través de entrenamientos, tutorías, cursos, diplomados, maestrías y doctorados, lo que, además de elevar la calificación y las competencias del personal, pudiera incrementar su permanencia en los puestos de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón Gabriel y Cortés Patricia** (1998). Descentralización y gobiernos municipales en América Latina, en Jordán Ricardo y Daniela Simioni (comps.). *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Álvarez R. y S. Agudelo** (2011). *Políticas locales de empleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá*, Colombia. *Revista Equidad y Desarrollo*, No 16. Julio-diciembre.
- ANPP**. (2014). Ley No. 116 Código de Trabajo. Gaceta Oficial Extraordinaria, No 29, La Habana, Cuba.
- Boisier, S.** (1999) *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Carrera, Ady** (2013). *Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica*. *Revista Carta Económica Regional*, No 111-112. Enero-Diciembre.
- Casalis, A. y A. Villar** (2011). Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En: García Delgado D. y M. Peirano (comps.). *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. IDISA, FLACSO. Editorial CICCUS, Buenos Aires.
- CEPDE-ONEI**. (2019). *Estudios y datos de la población cubana. Cuba y sus territorios 2018*. Disponible en: www.onei.cu/publicaciones/cepde/estudiosydatos/estudios_2011.pdf
- Danani, C. y E. Grassi** (2009) (coord.). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Domínguez, L.** (2021). *Proyectos profesionales y valores en estudiantes universitarios*. 16 Taller de resultados "Diálogo sobre juventud", La Habana, Cuba. Disponible en: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=925926958227250
- Echevarría, Dayma, I. Díaz y M. Romero** (2015). Políticas de empleo en Cuba 2008-2014: desafíos a la equidad en Artemisa. *Revista del CESLA*, No 18. Enero-Diciembre.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba** (2019). Ley No 132. De la organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Populares y de los Consejos Populares.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba** (2020). Ley 139. De la organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal.
- MEP**. (2020). Política para impulsar el Desarrollo Territorial. Disponible en: <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/politica-para-impulsar-el-desarrollo-territorial>
- MES**. (2019). Resolución No.29/19 Procedimiento para la ubicación laboral de los estudiantes de los centros de educación superior adscritos al MES en todos los organismos de la Administración Central del Estado. La Habana, Cuba.
- MES**. (2020). *Prontuario Estadístico Educación Superior*. Curso 2019-20. La Habana, Cuba: Editorial Universitaria Félix Varela.
- MINED**. (2009). Resolución Nro. 306/09 Proceso para el otorgamiento de la continuidad de estudios de los egresados de noveno grado. La Habana, Cuba.
- MTSS**. (2013). Resolución Nro. 8/2013 Reglamento sobre la planificación y distribución de la fuerza de trabajo calificada. La Habana, Cuba.
- MTSS** (2017). Sitio Web del MTSS. Disponible en <http://www.mtss.cu/segsocregimen.php>
- MTSS**. (2021). Actividades donde no se permite el ejercicio del trabajo por cuenta propia. Disponible en: <https://www.mtss.gob.cu/noticias/actividades-donde-no-se-permite-el-ejercicio-del-trabajo-por-cuenta-propia>
- Neffa, J. C.** (2011). *Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes*. En Empleo y desempleo. No 8. Ceil-Piette. Buenos Aires.
- Pérez L. y O. Díaz** (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. *Revista Universidad de la Habana*, No 289, Enero-Junio.
- Proenza, D.** (2016). La gestión descentralizada como componente esencial de la actualización del modelo en Cuba: el caso de Güines; provincia Mayabeque. En: *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, Vol. 4, No 2
- Rodríguez, A. y F. Velásquez et al.** (1994). Municipio y servicios públicos. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- Romero, J.L. y J.L. Nicolau** (1997). La problemática del empleo en Cuba y los elementos de precariedad del empleo en Cuba y los elementos de precariedad que incorporan. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/cuba/cips/caudales05/>.
- Samaniego, N.** (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Chile: CEPAL.
- Santana, Y.** (2021). *Asignación de graduados de nivel superior*. Desafíos actuales. 16 Taller de resultados "Diálogo sobre juventud", La Habana, Cuba. Disponible en: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=925926958227250
- Tejuca, M.** (2020). Desigualdades en el acceso de los territorios a la educación superior. *Economía y Desarrollo*, 164(2), 181-195.

ACERCA DE LAS AUTORAS

Dra. Dayané Proenza González.

Profesora Titular del Departamento de Sociología de la Universidad de la Habana. Doctora en Sociología por la Universidad de la Habana. Investiga temas relacionados con la gestión local de gobierno, el uso y manejo de las finanzas públicas, la descentralización, el cuidado a los adultos mayores, y las políticas públicas. Ha publicado varios artículos científicos y capítulos de libros a propósito de los temas antes señalados.

E-mail: dayane@ffh.uh.cu

Dra. Mayra Tejuca Martínez.

Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Dra. en Ciencias Biológicas por la Universidad de La Habana. Estudia las políticas educativas y su impacto sobre la equidad, así como su relación con las políticas de empleo. Ha publicado diversos artículos científicos y capítulos de libros alrededor de estas temáticas.

E-mail: mayra@ceec.uh.cu

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert

Edificio Plaza JR, Piso 8 Av. Tiradentes
esq. Roberto Pastoriza Santo Domingo
www.fescaribe.org

Responsable

Yesko Quiroga
Director FES
República Dominicana
Tel. 809-221-8261

Coordinadora de Proyectos

Paula Rodríguez Arredondo

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

GESTIÓN LOCAL DEL EMPLEO

Los territorios y la formación de su fuerza de trabajo calificada



Otorgar protagonismo a los gobiernos locales en materia de gestión de políticas públicas, dentro de ámbitos como el empleo, permitiría considerar las realidades particulares de cada territorio. Es necesario considerar el territorio como un factor fundamental para crear empleo e impulsar el desarrollo económico y social.



La incidencia de los territorios en la formación de la fuerza de trabajo calificada que requieren, precisa de la participación de los Consejos de Administración Municipales, no solo en los procesos de planificación, asignación y ubicación de los egresados de la Educación Técnica y Profesional, sino que también es imprescindible la participación de este nivel de administración en los procesos que conciernen a las carreras universitarias.



Se necesitan medidas de acción afirmativa en beneficio de los estudiantes que viven en territorios aislados para su ingreso en la Educación Superior, así como la creación de fondos locales para implementar sistemas de incentivos con el objetivo de formar estudiantes en las carreras de interés del municipio y desarrollar acciones de estímulo para el retorno de los graduados.