

Artículo original



Retos de la administración pública municipal para la gestión de la fuerza de trabajo

Challenges of municipal public administration for workforce management

Desafios para a administração pública municipal na gestão da força de trabalho

Brígido García Páez¹  0000-0003-4094-7453  brigido.garciap@upr.edu.cu

Carlos Cesar Torres Paez¹  0000-0001-7956-5079  carlosc@upr.edu.cu

Tania Vargas Fernández¹  0000-0003-4285-682X  tvargas@upr.edu.cu

¹ Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca". Cuba.

Recibido: 7/05/2026

Aceptado: 14/07/2026

RESUMEN

El proceso de actualización del modelo económico y social cubano confirió al municipio un papel protagonista en el desarrollo local, lo que situó a la gestión pública de la fuerza de trabajo como función estratégica para enfrentar los desafíos demográficos y las transformaciones del empleo. El presente estudio tuvo como objetivo analizar los principales retos que enfrenta la administración pública municipal en Cuba para la gestión de la fuerza de trabajo en función del desarrollo local, con el fin de identificar brechas institucionales y proponer líneas de acción operativas. Se empleó un diseño metodológico mixto de tipo descriptivo-explicativo. La muestra abarcó el universo de 336 presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular e Intendentes de los 168 municipios del país. El instrumento de recogida de datos, una encuesta estructurada que exploró siete dimensiones de gestión, fue validado mediante juicio de expertos y alcanzó una consistencia interna de 0.89 en

el alfa de Cronbach. Los resultados revelaron que el 85% de los decisores locales evaluó negativamente las capacidades institucionales, aunque con variaciones significativas según el tamaño y la estructura económica del municipio. Se identificaron brechas críticas en la rigidez normativa, el desajuste formativo y la debilidad de las Comisiones Territoriales de Empleo. Estos hallazgos evidenciaron la necesidad de superar la fragmentación institucional vigente. Se concluyó que la gestión municipal de la fuerza de trabajo demanda un modelo integrador basado en cuatro ejes: sistema de información laboral local, flexibilización normativa, formación dual con actores no estatales y evaluación por resultados.

Palabras clave: administración pública municipal; desarrollo local; fuerza de trabajo; gestión pública.

ABSTRACT

The updating process of the Cuban economic and social model granted municipalities a leading role in local development, which positioned public workforce management as a strategic function to address demographic challenges and employment transformations. This study aimed to analyze the main challenges of municipal public administration in Cuba for workforce management in local development, in order to identify institutional gaps and operational lines of action. A mixed descriptive-explanatory methodological design was employed. The sample covered the entire universe of 336 presidents of the Municipal Assemblies of People's Power and Mayors from the 168 municipalities of the country. The data collection instrument, a structured survey exploring seven management dimensions, was validated through expert judgment and achieved a Cronbach's alpha internal consistency of 0.89. Results revealed that eighty-five percent of local decision-makers negatively assessed institutional capacities, although with significant variations according to municipality size and economic structure. Critical gaps were identified in regulatory rigidity, training mismatch, and the weakness of Territorial Employment Commissions. These findings evidenced the need to overcome the current institutional fragmentation. It was concluded that municipal workforce management demands an integrative model based on four axes: local labor information system, regulatory flexibility, dual training with non-state actors, and results-based evaluation.

Keywords: municipal public administration; local development; workforce, public management.

RESUMO

O processo de atualização do modelo econômico e social cubano conferiu ao município um papel de liderança no desenvolvimento local, posicionando a gestão da força de trabalho pública como uma função estratégica para enfrentar os desafios demográficos e as transformações do emprego. Este estudo teve como objetivo analisar os principais desafios enfrentados pela administração pública municipal em Cuba em relação à gestão da força de trabalho para o desenvolvimento local, a fim de identificar lacunas institucionais e propor linhas de ação operacionais. Foi empregado um delineamento descritivo-explicativo de métodos mistos. A amostra foi composta por todos os 336 presidentes das Assembleias Municipais do Poder Popular e prefeitos dos 168 municípios do país. O instrumento de coleta de dados, um questionário estruturado que explorou sete dimensões de gestão, foi validado por meio de revisão por especialistas e alcançou uma consistência interna de 0,89 utilizando o alfa de Cronbach. Os resultados revelaram que 85% dos tomadores de decisão locais avaliaram negativamente as capacidades institucionais, embora com variações significativas dependendo do tamanho e da estrutura econômica do município. Lacunas críticas foram identificadas na rigidez regulatória, na inadequação de habilidades e na fragilidade das Comissões Territoriais de Emprego. Essas descobertas destacaram a necessidade de superar a atual fragmentação institucional. Concluiu-se que a gestão da força de trabalho municipal requer um modelo integrado baseado em quatro pilares: um sistema local de informações trabalhistas, flexibilidade regulatória, formação dual com atores não estatais e avaliação baseada em resultados.

Palavras-chave: administração pública municipal; desenvolvimento local; força de trabalho; gestão pública.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la literatura especializada ha consolidado un consenso en torno a la necesidad de articular las políticas laborales con las estrategias de desarrollo territorial. Abramo et al. (2021) y Albuquerque (2022) han enfatizado que la relación entre capital humano y desarrollo local no es automática ni unidireccional, sino que depende de la existencia de oportunidades productivas que permitan aprovechar las capacidades formadas. Weller (2025) advierte que, en ausencia de tales oportunidades, los territorios periféricos experimentan procesos de fuga de talento que drenan sus recursos más valiosos. Desde una perspectiva de gobernanza, Pike et al. (2022) señalan que la

fragmentación disciplinar entre la economía laboral, la gestión organizacional y la planificación territorial ha dificultado una comprensión integral de los fenómenos de desarrollo local.

Por su parte, la literatura sobre gestión pública (Longo, 2022) ha puesto el acento en las capacidades institucionales como condición necesaria para la efectividad de las políticas, mientras que los estudios sobre desarrollo territorial (Albuquerque, 2022; De Mattos, 2010) han subrayado la importancia de los actores locales y la articulación endógena. En el ámbito iberoamericano, investigaciones recientes han documentado la heterogeneidad de los desempeños municipales en materia de empleo y desarrollo, atribuyéndola no solo a factores estructurales, sino también a la calidad de las instituciones locales y a los mecanismos de coordinación intergubernamental (Avellaneda, 2023; Peels & Ponce Del Castillo, 2024).

En el contexto cubano, el proceso de actualización del modelo económico y social ha colocado la descentralización y el fortalecimiento de los municipios como ejes estratégicos para el desarrollo del país. La Constitución de la República de 2019 refrendó el papel de los municipios como nivel primario de gobierno, con la autonomía necesaria para desempeñar sus funciones y la potestad de impulsar el desarrollo local (Musibay Figueroa et al., 2024). Esta orientación política reconoce que los municipios no pueden ser meros ejecutores de directrices centrales, sino actores protagónicos con capacidad para movilizar recursos endógenos, articular actores locales y diseñar estrategias adaptadas a sus realidades. No obstante, investigaciones académicas han documentado limitaciones institucionales persistentes en los municipios cubanos para la gestión del desarrollo local (Musibay Figueroa et al., 2024), así como tensiones entre el diseño normativo centralizado y las necesidades de flexibilidad territorial.

La gestión pública de la fuerza de trabajo constituye una de las funciones críticas para la efectividad de las estrategias municipales de desarrollo. Cuba enfrenta desafíos demográficos significativos - envejecimiento poblacional, bajas tasas de fecundidad y emigración de jóvenes y profesionales- que están configurando un escenario de contracción de la población económicamente activa y de descapitalización humana de los territorios menos desarrollados. Simultáneamente, las transformaciones en la estructura del empleo, con la expansión del sector no estatal (cooperativas, trabajadores por cuenta propia y micro, pequeñas y medianas empresas), plantean desafíos inéditos para la administración pública municipal. Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el sector no estatal concentra más de un tercio de la población ocupada, lo que implica que

la gestión laboral no puede limitarse al sector presupuestado, sino que debe abordar el conjunto de las relaciones laborales en el territorio.

A pesar de la voluntad política expresada en las Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM) y de los avances normativos, la investigación académica identifica vacíos conceptuales y prácticos en la gestión pública de la fuerza de trabajo a escala local. La literatura cubana ha abordado predominantemente la gestión de recursos humanos desde la perspectiva organizacional o la economía laboral, mientras que el desarrollo local ha sido objeto de estudio desde la geografía económica y la planificación territorial. Sin embargo, son escasos los estudios que integren ambas perspectivas en un marco coherente y que ofrezcan diagnósticos nacionales sobre las capacidades institucionales municipales para gestionar la fuerza de trabajo en función del desarrollo local.

En particular, se desconoce en qué medida las estructuras de gobierno local cuentan con los recursos normativos, técnicos y organizativos necesarios para articular las políticas de empleo, formación y retención de talento con las estrategias de desarrollo territorial. Tampoco se ha explorado sistemáticamente cómo las heterogeneidades territoriales -en términos de tamaño, estructura productiva o dinámica del sector no estatal- condicionan los desempeños municipales en esta materia.

El presente artículo tiene como objetivo analizar los principales retos que enfrenta la administración pública municipal en Cuba para la gestión de la fuerza de trabajo en función del desarrollo local, a partir de un diagnóstico nacional de las capacidades institucionales y los mecanismos de articulación territorial. Se busca, de manera específica, caracterizar las brechas en materia normativa, de recursos calificados, de alineación entre oferta formativa y demanda laboral, y de coordinación interinstitucional, así como explorar la variabilidad territorial de estos fenómenos. El estudio aspira a aportar evidencia empírica que oriente el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones en los niveles local y nacional, contribuyendo así a superar la fragmentación que actualmente lastra la gestión del empleo y acelera la descapitalización humana de los territorios.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación se sustentó en un diseño mixto de tipo descriptivo-explicativo, que combinó estrategias cuantitativas y cualitativas para abordar la gestión municipal de la fuerza de trabajo en Cuba. El enfoque dialéctico-materialista operó como marco epistemológico general, orientando el

análisis de las contradicciones entre centralización normativa y necesidades locales, sin que ello implicara un método de investigación en sí mismo. La operacionalización del diseño mixto se concretó en una secuencia de fases: una primera fase cuantitativa de levantamiento censal, seguida de una fase cualitativa de profundización mediante entrevistas y análisis documental, y una fase final de integración y triangulación de resultados.

El universo de estudio estuvo constituido por la totalidad de los Presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular y los Intendentes de los 168 municipios de Cuba, lo que representó un total de 336 sujetos. Se optó por trabajar con el universo completo (censo) con el fin de garantizar la representatividad nacional y captar la heterogeneidad de las realidades territoriales. La tasa de respuesta efectiva fue del 100%, al lograrse la participación de la totalidad de los decisores locales.

Las fuentes secundarias incluyeron 47 documentos: normas jurídicas vigentes (Constitución de 2019, Ley 116/2022, Decretos Leyes 69 y 72, Decreto 140/2025 y resoluciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), las Estrategias de Desarrollo Municipal de los 168 territorios, informes institucionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Instituto Nacional de Atención a los Actores Económicos No Estatales (INAENE), así como investigaciones científicas previas sobre desarrollo local y gestión laboral en Cuba.

Las fuentes primarias se obtuvieron mediante tres instrumentos. En primer lugar, se aplicó un cuestionario estructurado de 48 preguntas al universo de 336 decisores municipales. El cuestionario combinó ítems de selección múltiple con escala Likert de cinco niveles y preguntas abiertas de sistematización. En segundo lugar, se realizaron dos entrevistas individuales estructuradas a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social y a la Presidenta del Instituto Nacional de Atención a los Actores Económicos No Estatales, con el propósito de contrastar la visión de los niveles estratégicos nacionales con la percepción de los decisores locales. En tercer lugar, se complementó la información cualitativa con el análisis de contenido de documentos programáticos y normativos.

La construcción de los instrumentos se guió por la metodología de Vallejos Díaz (2008) para diagnósticos empíricos, estructurada en cuatro pasos: 1) determinación de necesidades de información, 2) definición de fuentes, 3) diseño de formatos de captación, y 4) procesamiento de datos. A partir de la revisión de la literatura y los documentos normativos, se definieron siete dimensiones de análisis: normativo-institucional, capacidades institucionales, articulación con actores económicos, planificación y demanda de fuerza de trabajo, políticas activas de empleo y

grupos prioritarios, calidad del empleo e inclusión social, y evaluación y control. Estas dimensiones guiaron tanto el diseño del cuestionario como las entrevistas y el análisis documental.

El cuestionario fue sometido a un proceso de validación mediante juicio de 15 expertos en administración pública, desarrollo local y gestión de recursos humanos, quienes evaluaron la pertinencia, claridad y suficiencia de los ítems. Posteriormente, se aplicó una prueba piloto a 20 directivos municipales de diferentes provincias, cuyos resultados permitieron ajustar la redacción y eliminar ítems redundantes. La confiabilidad del instrumento fue evaluada mediante el coeficiente Alfa de Cronbach, que alcanzó un valor de 0.89, considerado aceptable.

El trabajo de campo se desarrolló entre enero y junio de 2025. La encuesta se aplicó de forma presencial en cuatro provincias (Pinar del Río, Artemisa, La Habana y Mayabeque), mientras que para el resto del país se utilizó un formulario digital con asistencia telefónica personalizada. Esta estrategia mixta de aplicación fue adoptada por razones de accesibilidad y costo, si bien se reconoce como una limitación metodológica que podría introducir sesgos asociados al medio de aplicación. Para minimizar este efecto, se estandarizó el contenido del instrumento y se brindó el mismo nivel de asistencia técnica en ambas modalidades. Las entrevistas a las autoridades nacionales se realizaron de forma presencial, fueron grabadas en audio con consentimiento previo y transcritas literalmente.

El procesamiento de los datos cuantitativos se realizó con el software SPSS versión 25.0. Se aplicaron análisis de frecuencias para caracterizar las distribuciones de las respuestas y tablas de contingencia para explorar asociaciones entre las percepciones de los decisores y variables contextuales (tamaño del municipio, estructura productiva predominante y dinamismo del sector no estatal). La significación de las asociaciones se evaluó mediante la prueba de chi-cuadrado, con un nivel de significación establecido en $p < 0.05$. Las preguntas abiertas del cuestionario y las entrevistas fueron procesadas mediante análisis de contenido temático con el software Atlas.ti, que permitió identificar categorías emergentes y patrones recurrentes en las limitaciones percibidas.

La integración de los datos cuantitativos y cualitativos se efectuó mediante la técnica de triangulación metodológica. Para ello, los hallazgos de las encuestas, las entrevistas y el análisis documental fueron contrastados en una matriz de convergencia, que permitió identificar coincidencias y discrepancias entre las percepciones de los distintos niveles de gestión. Adicionalmente, se aplicó la matriz de

Vester y se construyó un árbol de problemas, que posibilitó jerarquizar los retos identificados y establecer relaciones causales entre las brechas detectadas.

La investigación se rigió por los principios éticos establecidos para las ciencias sociales. Se obtuvo el consentimiento informado por escrito de cada participante, en el que se explicaron los objetivos del estudio, el carácter voluntario de la participación y la garantía de confidencialidad. Los datos fueron anonimizados mediante un sistema de codificación que impide la identificación de los sujetos individuales, y se almacenaron en servidores protegidos con acceso restringido al equipo investigador. La investigación contó con la aprobación del comité de ética de la institución responsable. Los resultados se presentan de forma agregada, sin que sea posible atribuir respuestas a personas o municipios específicos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Percepción sobre el marco normativo y la autonomía municipal

El diagnóstico reveló que el 82% de los decisores locales (276 de 336 encuestados) calificó la descentralización de competencias en materia laboral como "insuficiente" o "meramente formal". Esta percepción se mantuvo homogénea en todos los tipos de municipios, sin diferencias estadísticamente significativas según tamaño o estructura productiva ($\chi^2 = 4.32$, $gl = 4$, $p = 0.365$).

Los encuestados señalaron que, aunque los Decretos Leyes 69 y 72 y el Decreto 140/2025 transfieren funciones operativas -como la gestión de la seguridad social a través del Instituto Nacional de Seguridad Social-, estas no han ido acompañadas de capacidades de decisión sobre estructura salarial o creación de incentivos específicos para sectores estratégicos del municipio.

Capacidades institucionales y técnicas

La dimensión de capacidades institucionales concentró la valoración negativa más elevada: el 85.4% de los encuestados (287 de 336) evaluó negativamente los recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles en las direcciones municipales de trabajo. Específicamente, el 74% (249 encuestados) señaló la carencia de especialistas con formación en planificación estratégica y prospectiva laboral. Esta carencia se asoció significativamente con el tamaño del municipio ($\chi^2 = 18.76$, $gl = 4$, $p = 0.001$): los municipios de menor tamaño poblacional presentaron mayores carencias (82%) en comparación con los metropolitanos (61%).

En cuanto a infraestructura tecnológica, solo el 22% de los municipios (37 de 168) reportó contar con sistemas digitalizados que permiten cruzar en tiempo real la oferta de graduados con la demanda de empresas locales. El 78% restante (131 municipios) carece de estas herramientas, lo que limita la eficiencia de la bolsa de empleo y desincentiva a los buscadores de trabajo, especialmente a jóvenes con altas competencias digitales.

Articulación con el sector no estatal

El 93.5% de los líderes encuestados (314 de 336) reconoció que el sector no estatal no es integrado de manera sistemática en la planificación municipal de la fuerza de trabajo. Las Comisiones Territoriales de Empleo, diseñadas como espacio de coordinación, no funcionan adecuadamente en el 89.9% de los municipios (151 de 168). Los encuestados describieron las reuniones como "formales" y "burocráticas", centradas en el cumplimiento de indicadores de empleo estatal, sin abordar las dinámicas de contratación y las necesidades de formación del sector no estatal.

Desajuste entre formación profesional y demandas productivas

El 94.6% de los directivos (318 de 336) percibió una baja correspondencia entre la oferta educativa y la demanda laboral local. Este desajuste fue más acentuado en municipios rurales con vocación agrícola (97%) que en municipios metropolitanos (89%), aunque la diferencia no alcanzó significación estadística ($\chi^2 = 6.54$, $gl = 4$, $p = 0.162$). Los encuestados identificaron demandas no cubiertas en agricultura sostenible, gestión de energías renovables y servicios especializados, mientras la formación sigue patrones tradicionales desconectados de las Estrategias de Desarrollo Municipal.

Retención de talento y calidad del empleo

El 92.3% de los encuestados (310 de 336) identificó la "huida de talento" como una preocupación mayor. Solo el 15% de los municipios (25 de 168) reportó contar con políticas activas de retención de graduados universitarios mediante incentivos territoriales. La calidad del empleo fue percibida como un problema multidimensional que trasciende el salario e incluye condiciones de vida, vivienda, servicios y recreación.

Análisis de triangulación de fuentes

La triangulación de las cuatro fuentes de información -análisis documental, entrevista a la Ministra del MTSS, entrevista a la Presidenta del INAENE y encuesta a decisores locales- permitió identificar convergencias y divergencias significativas.

Convergencias: Las cuatro fuentes coincidieron en señalar: (a) la insuficiencia de capacidades institucionales municipales; (b) la debilidad de las Comisiones Territoriales de Empleo; (c) el desajuste entre formación y demanda; y (d) la limitada incidencia municipal en la planificación de la formación profesional.

Divergencias: Mientras los decisores locales enfatizaron la rigidez normativa como obstáculo principal (82%), la Ministra del MTSS atribuyó las limitaciones a la falta de preparación de los cuadros municipales y a la ausencia de una "cultura de gestión territorial". La Presidenta del INAENE, por su parte, señaló que las MIPYMES y cooperativas no siempre reportan sus necesidades de empleo a los gobiernos municipales, lo que dificulta la planificación conjunta.

Complementariedades: El análisis documental aportó el marco normativo (Decretos Leyes 69 y 72, Decreto 140/2025, anteproyecto del Código de Trabajo), mientras que las entrevistas y encuestas proporcionaron la percepción de los actores sobre la implementación efectiva de esas normas.

Matriz de Vester y árbol de problemas

Para la identificación y jerarquización de los factores que obstaculizan la gestión pública de la fuerza de trabajo, se aplicó la Matriz de Vester (análisis de influencias). Los doce problemas identificados a partir de la sistematización de las fuentes de información fueron:

- P1: Insuficientes capacidades institucionales, técnicas y financieras para la gestión de la fuerza de trabajo en función del desarrollo local.
- P2: Débil articulación entre direcciones municipales de trabajo y desarrollo local, e insuficiente funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Empleo.
- P3: Escasa consideración de las demandas laborales de actores no estatales en la planificación municipal.
- P4: Brechas entre oferta formativa y demanda laboral, con limitada incidencia municipal en la planificación de la formación profesional.

- P5: Limitada coordinación interinstitucional para la formalización de trabajadores informales.
- P6: Problemas de calidad del empleo y empleo decente en el sector no estatal, y bajo poder adquisitivo del salario en el sector estatal.
- P7: Desconexión entre el diseño e implementación de las EDM y la gestión de la fuerza de trabajo.
- P8: Insuficiente formulación e implementación de políticas públicas locales de empleo, enfocadas en dinámicas demográficas e inserción laboral femenina y juvenil.
- P9: Limitada capacidad de retención de talento calificado en los territorios.
- P10: Falta de indicadores de calidad del empleo y evaluación de impacto en el desarrollo local.
- P11: Brecha digital y limitaciones de conectividad.
- P12: Dispersión e insuficiente calidad de la estadística y la información disponible en materia de empleo.

La matriz fue completada en una sesión de trabajo del Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Tabla 1), integrado por 15 expertos en administración pública, desarrollo local y gestión laboral. Cada problema fue evaluado en su influencia sobre los demás, utilizando una escala ordinal de 0 a 3, donde 0 = ninguna influencia, 1 = influencia baja, 2 = influencia media, 3 = influencia alta. Los valores finales representan el consenso alcanzado tras tres rondas de discusión (método Delphi adaptado).

Tabla 1. Matriz de Influencia y Dependencia (Vester)

Problema	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	Σ Influencia
P1	0	3	2	3	3	2	3	3	2	3	1	3	28
P2	2	0	2	2	3	1	2	2	2	1	1	3	21
P3	1	1	0	2	1	1	1	1	2	0	0	2	12
P4	1	1	2	0	2	2	1	1	2	0	0	1	13
P5	1	1	2	2	0	2	1	1	2	0	0	1	13
P6	2	1	0	0	0	0	1	2	2	1	0	1	10
P7	2	2	2	2	2	2	0	3	3	1	1	2	22
P8	2	2	2	3	1	3	2	0	3	1	1	1	21
P9	2	1	1	1	1	1	2	1	0	0	1	1	12

P10	1	1	1	1	1	1	1	2	1	0	1	1	12
P11	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	0	3	16
P12	3	1	2	2	1	1	2	2	1	2	2	0	19
Σ Dependencia	19	15	17	20	16	17	17	19	22	10	8	19	199

Fuente: Elaboración propia a partir de sesión de trabajo del Consejo Técnico Asesor del MTSS

Se pudo observar que los problemas identificados con los números P1, P2, P7, P8 y P12 son los más influyentes sobre los restantes; estos representan los de orden causal. Una vez identificados los factores más influyentes, los dependientes, y realizada la clasificación de los mismos de acuerdo a las caracterizaciones de causa-efecto en función de la matriz de Vester, se realizó un gráfico de coordenadas cartesianas y se tomó como valores de centralización el mayor valor, tanto a nivel de fila como de columna y se dividió entre dos, permitiendo separar en dos segmentos cada una de las escalas correspondientes a la columna de Total de Pasivos, ubicada como ordenada y a la fila de Total de Activos, ubicada como abscisa; lo anterior facilitó un trazado de dos nuevos ejes representados por las perpendiculares trazadas desde los ejes originales, que permitió la presentación de cuatro cuadrantes, ubicando sobre ellos cada uno de los problemas bajo análisis. Todo este proceso se ilustra en la figura 1.

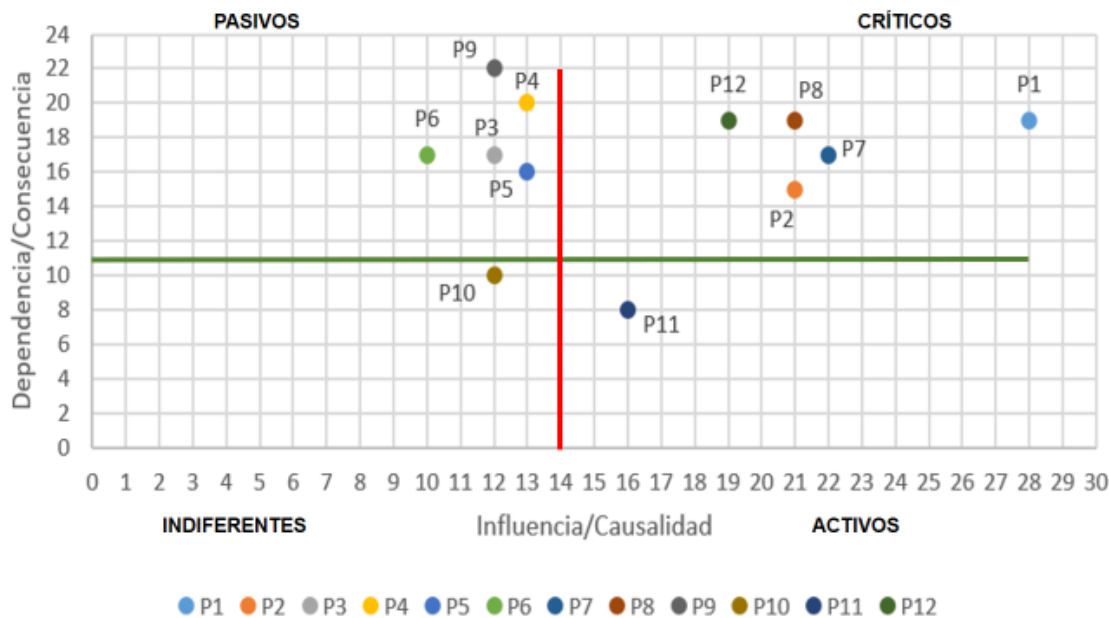


Figura 1. Gráfico de clasificación de los factores que obstaculizan la gestión pública de la fuerza de trabajo a escala municipal

Fuente: Elaboración propia a partir de la Matriz de Vester

A partir de los valores de influencia y dependencia, se clasifican los problemas en cuatro cuadrantes:

- Cuadrante I - Problemas Críticos (alta influencia, alta dependencia): P1 (Insuficientes capacidades institucionales), P2 (Débil articulación), P7 (Desconexión EDM-gestión laboral), P8 (Insuficientes políticas locales de empleo) y P12 (Insuficiente calidad de la estadística). Estos problemas requieren atención prioritaria, ya que su intervención afecta al conjunto del sistema.
- Cuadrante II - Problemas Pasivos (baja influencia, alta dependencia): P3 (Escasa consideración del sector no estatal), P4 (Desajuste formativo), P5 (Limitada coordinación para formalización), P6 (Problemas de calidad del empleo) y P9 (Limitada retención de talento). Estos problemas son indicadores de la efectividad de las intervenciones sobre los problemas críticos.
- Cuadrante III - Problemas Indiferentes (baja influencia, baja dependencia): P10 (Falta de indicadores de calidad). Su prioridad es baja en el corto plazo.
- Cuadrante IV - Problemas Activos (alta influencia, baja dependencia): P11 (Brecha digital y limitaciones de conectividad). Este problema constituye una causa primaria que, al ser intervenido, puede generar efectos positivos sobre múltiples problemas críticos.

A partir de la clasificación anterior, se construyó el árbol de problemas (Figura 2), que jerarquiza las relaciones causa-efecto. El problema central identificado fue: "Insuficientes capacidades institucionales, técnicas y financieras para la gestión de la fuerza de trabajo en función del desarrollo local". Sus causas directas (raíces) se sitúan en los problemas activos (P11) y críticos (P2, P7, P8, P12), mientras que sus consecuencias (ramas) corresponden a los problemas pasivos (P3, P4, P5, P6, P9, P10).

Los hallazgos confirman la tesis de Pollitt y Bouckaert (2021) sobre el desfase entre reforma administrativa y cambio cultural: la transferencia de competencias operativas no ha sido acompañada de una transferencia real de capacidades de decisión. Este fenómeno, documentado en experiencias latinoamericanas (Avellaneda, 2023), adquiere en Cuba características particulares debido a la tradición centralista del modelo económico y social. La percepción del 82% de los decisores sobre la insuficiencia de la descentralización evidencia que, a pesar de los avances normativos, los municipios cubanos aún enfrentan limitaciones para ejercer una autonomía efectiva en la gestión de sus recursos y competencias (Musibay Figueroa et al., 2024).

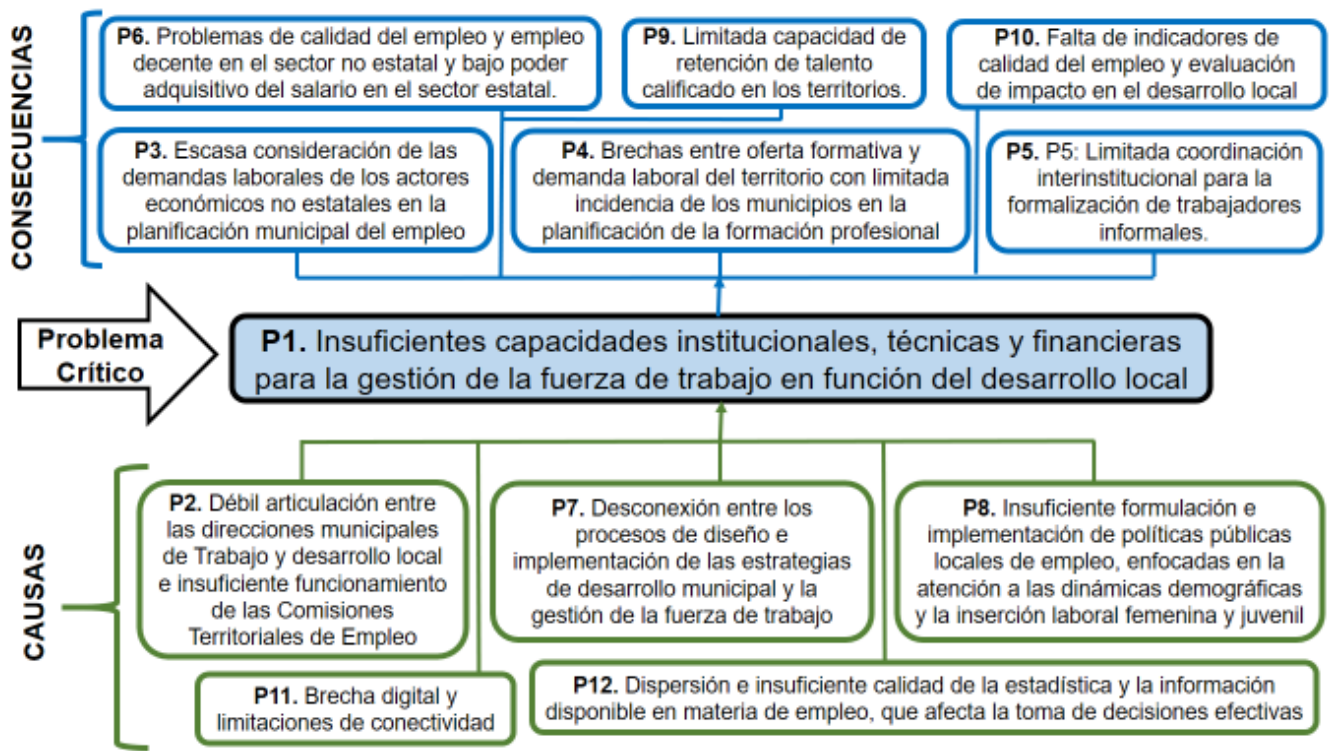


Figura 2. Árbol de problemas

Fuente: Elaborado por los autores

El 85.4% de valoraciones negativas con respecto a las capacidades institucionales sitúa a Cuba en una posición similar a otros países de la región con procesos de descentralización inconclusos (Peels & Ponce Del Castillo, 2024). La carencia de especialistas en planificación estratégica (74%) y la limitada infraestructura tecnológica (22% de municipios digitalizados) reflejan lo que Ramío Matas (2021) denomina "déficit de inteligencia institucional": la ausencia de sistemas de información, prospectiva y evaluación que permitan una gestión proactiva y basada en evidencia. Este hallazgo matiza las optimistas proyecciones de algunos estudios previos (Fernández González et al., 2023), que atribuían las limitaciones principalmente a factores normativos, al revelar que el problema es también de recursos humanos y tecnológicos.

El 93.5% de desarticulación con el sector no estatal y el 89.9% de disfuncionalidad de las Comisiones Territoriales de Empleo evidencian la vigencia de un modelo de gobernanza vertical, alejado de los enfoques de gobernanza colaborativa propuestos por Ansell y Gash (2008). Mientras la literatura internacional destaca el papel de los gobiernos locales como facilitadores y articuladores de intereses

diversos, en Cuba persiste una lógica regulatoria-fiscalizadora que no logra incorporar la creciente diversificación de actores económicos. Esta situación contrasta con experiencias de otros países latinoamericanos (De Mattos, 2010), 2010), donde los municipios han desarrollado mecanismos de diálogo público-privado para la planificación del empleo.

El 94.6% de percepción de desajuste entre formación y demanda confirma los hallazgos de Fernández González et al. (2023) sobre la desconexión entre el sistema educativo y las Estrategias de Desarrollo Municipal. Este fenómeno, que Alburquerque (2022) denomina "descapitalización formativa del territorio", no es exclusivo de Cuba, pero adquiere particular gravedad en un contexto de contracción demográfica y emigración calificada. La limitada incidencia municipal en la planificación de la formación profesional contrasta con la necesidad de incorporar enfoques de prospectiva estratégica en la gestión territorial del trabajo, tal como lo señalan Peels y Ponce Del Castillo (2024).

El 92.3% de preocupación por la "huida de talento" y el hecho de que solo el 15% de los municipios cuente con políticas activas de retención evidencian la ausencia de lo que Pike et al. (2022) denominan "marca territorial": un conjunto de incentivos no solo económicos, sino también sociales, que hagan atractivo permanecer en el territorio. La literatura sobre desarrollo local (Alburquerque, 2022; De Mattos, 2010) coincide en que la retención de talento requiere políticas integradas de vivienda, servicios y calidad de vida, que van más allá de las competencias laborales de la administración municipal.

Los hallazgos confirman que la gestión municipal de la fuerza de trabajo en Cuba enfrenta un desafío estructural que trasciende la mera asignación de puestos y exige un replanteamiento del modelo institucional. Los problemas críticos identificados -insuficientes capacidades institucionales (P1), débil articulación (P2), desconexión EDM-gestión laboral (P7), insuficientes políticas locales de empleo (P8) y deficiente calidad de la estadística (P12)- constituyen el núcleo causal que debe ser intervenido prioritariamente.

A partir de la evidencia empírica presentada, se proponen cuatro líneas de acción operativas:

1. Profesionalización de cuadros municipales: Diseñar un programa nacional de formación en planificación estratégica de recursos humanos para los equipos técnicos de las direcciones municipales de trabajo, con énfasis en prospectiva laboral y gestión por competencias (Longo, 2022).

2. Sistema de información laboral municipal: Implementar una plataforma digital que integre oferta de graduados, demanda de empleo del sector estatal y no estatal, y seguimiento a la inserción laboral, con indicadores de alerta temprana y acceso público.
3. Convenios locales de empleo: Desarrollar mecanismos normativos que permitan a los municipios suscribir acuerdos con actores económicos no estatales para la formación dual y la certificación de competencias, en el marco de las Comisiones Territoriales de Empleo.
4. Fortalecimiento de las Comisiones Territoriales de Empleo: Rediseñar su funcionamiento con base en una metodología de gobernanza colaborativa (Ansell & Gash, 2008), que incluya representación del sector no estatal, reuniones periódicas con agenda orientada a resultados y sistemas de seguimiento y evaluación.

Estas propuestas se diferencian de los enfoques actuales por su carácter descentralizado, su orientación proactiva y su capacidad para incorporar la heterogeneidad municipal. Su implementación requerirá no solo voluntad política, sino también un rediseño de las competencias y recursos asignados a los gobiernos locales, así como una estrategia nacional de acompañamiento técnico y financiero que evite la fragmentación que hoy lastra la gestión del empleo y acelera la descapitalización humana de los territorios.

La investigación realizada permite establecer las siguientes conclusiones principales:

1. La administración pública municipal en Cuba enfrenta retos estructurales significativos para la gestión de la fuerza de trabajo, evidenciados por la percepción generalizada de más del 85% de los decisores municipales sobre limitaciones en sus capacidades institucionales, técnicas y financieras.
2. Las dimensiones críticas identificadas con mayor nivel de afectación negativa (superior al 90%) son: correspondencia entre formación profesional y necesidades del sector no estatal (94.6%), calidad del empleo en el sector no estatal (94.3%), disponibilidad de indicadores de impacto (95.2%), consideración del sector no estatal en la planificación (93.5%) y retención de talento calificado (92.3%).
3. La triangulación mediante la matriz de Vester demostró que la causa fundamental relacionada con la gestión pública de la fuerza de trabajo radica en las insuficientes capacidades institucionales, técnicas y financieras para abordar esta función estratégica (problema crítico P1), que junto con P2, P7, P8 y P12 configuran un núcleo causal determinante.

4. La brecha digital y las limitaciones de conectividad (P11) constituyen un problema activo de alta influencia sobre el resto, identificado como causa primaria que requiere atención prioritaria.
5. Los retos identificados demandan un abordaje sistémico que combine: (a) fortalecimiento de capacidades municipales (humanas, financieras, tecnológicas); (b) articulación efectiva con el sector no estatal mediante mecanismos institucionalizados de reporte de vacantes y participación en planificación; (c) reconversión de la oferta formativa para responder a las demandas territoriales de competencias; (d) desarrollo de sistemas de evaluación de impacto que incorporen indicadores de calidad del empleo; y (e) profundización de mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental que superen la fragmentación actual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, P., Araque Solano, A. S., Beuf, A., Bolívar, T., Cabrera Arias, M., Carrión, F., Erazo Espinosa, J. F., Fernández Maldonado, A. M., Rodrigues Fonseca, P., García, C., Morales Pozo, L. V., Narodowski, P., Paniagua Arguedas, L., Rivera Borrayo, E., Rodríguez Mancilla, M., Santos de Souza, F. A., & Berocan Veiga, F. (2021). *Procesos urbanos en acción: ¿desarrollo de ciudades para todos? III*. Abya-Yala. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/16444>
- Albuquerque, F. (2022). La elaboración de estrategias territorial-ambientales: Aprendizaje de prácticas internacionales. *Desarrollo y Territorio*, (11), 5-11. <https://desarrolloyterritorio.unvm.edu.ar/ojs/index.php/desarrolloyterritorio/article/view/562>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Avellaneda, C. (Ed.). (2023). *What Works in Latin American Municipalities?: Assessing Local Government Performance*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781803929071>
- De Mattos, C. A. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos / Municipio del Distrito Metropolitano de

Quito. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstreams/d989d67a-a92f-4788-aea6-1e92637cc0cd/download>

Fernández González, A., Guzón Camporredondo, A., & Núñez Jover, J. (2023). El desarrollo local en Cuba: Institucionalización y desafíos. *RIGL: Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, (24). <http://revista.cigob.net/24-diciembre-2023/articulos/el-desarrollo-local-en-cuba-institucionalizacion-y-desafios-T35Y>

Longo, F. (2022). *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público* (2a ed.). Paidós.

Musibay Figueroa, C. L., López García, Y., & Odio Pacheco, O. L. (2024). Estrategia para la gestión de proyectos de desarrollo local en el municipio Alquizar, Cuba. *UNESUM - Ciencias. Revista Científica Multidisciplinaria*, 8(2), 20-31. <https://doi.org/10.47230/unesum-ciencias.v8.n2.2024.20-31>

Peels, R., & Ponce Del Castillo, A. (2024). *Utilizar la prospectiva estratégica para pensar y actuar ante un futuro incierto del mundo del trabajo*. OIT. <https://doi.org/10.54394/CMVD9362>

Pike, A., Rodríguez Pose, A., & Tomaney, J. (2022). *Local and Regional Development* (3a ed.). Routledge.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2021). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.

Ramió Matas, C. (2021). *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Tecnos.

Vallejos Díaz, Y. A. (2008). Forma de hacer un diagnóstico en la investigación científica. Perspectiva holística. *Teoría y praxis investigativa*, 3(2), 11-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3700944>

Weller, J. (2025). *Empleos verdes y sistemas de protección social: Aportes a la transformación del modelo de desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81886-empleos-verdes-sistemas-proteccion-social-aportes-la-transformacion-modelo>

Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores

Brígido García Páez, Carlos Cesar Torres Paez y Tania Vargas Fernández diseñaron el estudio, analizaron los datos y elaboraron el borrador.

Brígido García Páez y Carlos Cesar Torres Paez estuvieron implicados en la recogida, el análisis e interpretación de los datos.

Todos los autores revisaron la redacción del manuscrito y aprueban la versión finalmente remitida.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional