

Política nacional para el desarrollo integral de la juventud en Nicaragua: Análisis de la implementación del componente de inserción productiva (2001-2011)

*Katia Zelda Jaentscheke A.**

Resumen

De acuerdo con el análisis de la política integral de juventud y respecto al componente del empleo en Nicaragua durante el periodo 2001-2011, se realiza el presente estudio,

* Licenciada en Ciencias jurídicas y Especialista en Derecho económico de la Universidad Centroamericana (UCA) de Managua, Nicaragua, Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Actualmente, es Directora General de Protección Especial del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez de Nicaragua.

Correo electrónico: kjaentschke@gmail.com

que tiene como propósito examinar la implementación de dicha acción de gobierno, a partir de sus fortalezas y sus debilidades, y aportar a los tomadores de decisiones, un amplio conocimiento para el desarrollo de futuras políticas públicas dirigidas a este segmento poblacional.

Palabras clave: implementación, inserción productiva, juventud, políticas de empleo, políticas públicas de juventud en Nicaragua.

Abstract

This study is based on an analysis of the Nicaraguan comprehensive youth policy from 2001-2011, more specifically this study is based on the employment component of the policy. The purpose of the study is to analyze the implementation of the policy based on its strengths and weaknesses, seeking thereby to provide decision-makers with a broader knowledge base for future implementation of public policies aimed at this population within Nicaragua.

Keywords: implementation, job market, youth employment policies, public policies for youth in Nicaragua

Introducción

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2011), Nicaragua es un país de población joven. De 5,8 millones de habitantes, el 42% se encuentra entre los 10 y los 29 años cumplidos; los jóvenes nicaragüenses conforman parte importante de la demografía, y su influencia deber ser considera en la escena política y económica del país; además, se han enfrentado a obstáculos en el acceso a la educación, la salud, las oportunidades de empleo, la recreación y a espacios de participación en los asuntos públicos del país.

Un estudio, en 2011, del Programa de las Naciones Unidas (PNUD), plantea que la población joven en Nicaragua es altamente heterogénea; las personas no cuentan con igualdad de condiciones para poder llevar la vida que desean, sean hombres o mujeres, residan en áreas urbanas o rurales, o bien, tengan diferente origen étnico; y afirma que el número de personas con la edad apropiada para trabajar, representaba, en el año 2010, el 61% de la población total.

Respecto a los jóvenes nicaragüenses, en el 2001, durante el mandato del presidente Enrique Bolaños Gayer, se aprueba la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud (PNIDJ), redactada en un proceso paralelo a la aprobación de la ley 392 o Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, que surge con los objetivos de darle

a la juventud una categoría jurídica en la legislación y en las políticas públicas, y contribuir acertadamente a la solución de su principal problema, la exclusión social.

Diferentes factores influyen en el proceso de formación de políticas e inciden en su desempeño, por lo que se puede observar en su diseño, no se pronosticaron los impactos de su ejecución. En este sentido, el estudio se pregunta, ¿Qué obstáculos ha tenido la implementación del componente empleo juvenil en el marco de la política?

La hipótesis que se plantea es que el desarrollo de una política pública elaborada participativamente, pero aprobada con el fin de satisfacer condiciones del mercado político, deja de lado la eficiencia y la eficacia en el proceso de implementación.

I. Programas y políticas de empleo juvenil en Nicaragua (1990-2010)

A. Contexto de los jóvenes nicaragüenses en los noventa

Es relevante conocer la definición y alcances de estas políticas desde la perspectiva estatal, las miradas, oficial e institucional, que se inscriben en su diseño e implementación, son aspectos fundamentales para estructurar una línea base que permita ser confrontada con la información obtenida en las entrevistas hechas a sus ejecutantes; y así, establecer un estado de situación que sirva de referencia para el análisis crítico de las políticas.

El grupo etario aparece como un “grupo poderoso” en términos políticos a partir de 1979 con la Revolución Sandinista. En este periodo, los jóvenes incidieron de modo profundo en la plataforma de cambios políticos y sociales al participar activamente del derrocamiento de la dictadura somocista. Durante esa época, el país se enfrentó a una guerra civil y por primera vez, la juventud se convirtió en un actor relevante de las escenas política y social.

Hacia 1990, durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, la agenda nacional se enfocó en la niñez/adolescencia y en la mujer. De esta manera, en este periodo las demandas e intereses de la juventud fueron incorporadas a la agenda, razón por la cual se evidenció una exclusión de los jóvenes en aspectos como acceso a la educación, recreación, mercado laboral, entre otros, como consecuencia del lento desarrollo económico y las secuelas sociales sufridas en los periodos anteriores.

MDGIG et al. (2011), observan que la falta de empleo digno para todos los jóvenes es un problema que se enfrenta en todo el mundo. Nicaragua no goza de excepción, el acceso al empleo para la juventud, posee las mismas barreras globales; existe un incremento sistemático de concentración laboral en sectores de baja productividad y una reducción en la competitividad formativa de la educación técnica profesional.

Un fenómeno importante de los noventa fue la aparición de varias ONG comprometidas con temas de adolescencia y juventud que motivaron debates de opinión y presión sobre las instituciones de gobierno. Un ejemplo es el Consejo de la Juventud de Nicaragua, una instancia que coordina organizaciones, movimientos, asociaciones y agrupaciones de adolescentes y jóvenes del país.

B. Situación laboral de los jóvenes periodo 2007-2009

En Nicaragua, por décadas, se ha observado la carencia de programas que fomenten la inserción al mercado laboral de los jóvenes, a pesar de que son un activo esencial para optimizar la productividad y el avance del territorio y garantizar el bienestar de la población en general.

La posibilidad de que el país se enrumbe en procesos de desarrollo humano armónicos, se relaciona con la oportunidad de que las juventudes obtengan un lugar en los procesos de inclusión y cohesión social, en los ámbitos educativo y laboral.

Según el estudio PNUD (2011), el mercado laboral nicaragüense en el 2009 estaba conformado por 3,9 millones de pobladores en edad para trabajar (14 años y más) en fuerza de trabajo activa o no; lo que significó que un 51,8% participara como ocupado o desocupado¹. Asimismo, UNFPA (2011) plantea que entre 1990 y 2011, el país vive una transición demográfica en la que el número de personas en edades productivas crece de manera sostenida, y la población juvenil estimada para ingresar anualmente al mercado laboral será de 100.000 jóvenes.

Para MDGIG et al. (2011) el desempleo y el acceso a un trabajo no digno, son los problemas que enfrentan la mayoría de los jóvenes del país. En el 2009 los habitantes entre los 15 y los 24 años constituían el 27% de la fuerza laboral (50% hombres y 50% mujeres), donde, el 44% de los no empleados eran jóvenes de las edades relacionadas. Su tasa de participación económica era de un 47% (63% hombres y 31% mujeres) y la de desempleo, dos veces superior a la observada entre los adultos (8%). Dos tercios de los jóvenes se desempeñan en el sector informal de la economía², lo que refleja las escasas probabilidades de acceso a recursos financieros o técnicos, como a un trabajo asalariado de carácter digno.

A esto se suma que la mayoría de los jóvenes laboran más de 48 horas semanales, una quinta parte no posee un contrato formal de trabajo y el 67% percibe salarios netos por

1 Según la encuesta de hogares para la medición del empleo de julio 2009, esta población registró un incremento promedio del 1,8% entre 2007 y 2009, lo que resultó, cada año, en 76 mil trabajadores incorporados. La Población No Económicamente Activa (PNEA) incidió en este crecimiento.

2 Trabajadores independientes, empleados de microempresas, servicio doméstico y trabajador familiar no remunerado.

debajo de la canasta básica³; situaciones que provocan que los jóvenes emigren en busca de nuevas oportunidades de vida.

De acuerdo con la Encuesta de Medición de Niveles de Vida (EMNV) (2005), la emigración juvenil aumentó, el 47,3% correspondió a mujeres y el 52,7% a hombres⁴.

C. Momentos centrales del desarrollo de la política de juventud y del componente empleo

• Activismo internacional (1985-2000)

La importancia de la juventud en las agendas gubernamentales se inicia en el ámbito internacional con la declaración de Naciones Unidas, en 1985, de decretar el Año Internacional de la Juventud. A partir de esta fecha se desarrollan acciones que suscitan debates y propuestas de parte de los países iberoamericanos para confirmar la relevancia de la juventud en el desarrollo social y económico de los Estados.

En el contexto latinoamericano, en 1987, con la conformación de la I Conferencia Iberoamericana de Juventud, consolidada hoy como Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud –que nace del requerimiento de cooperación multilateral iberoamericana para instar a los gobiernos a prestar especial interés a los asuntos juveniles– se presenta la posibilidad de que esa población exprese sus demandas e inconformidades.

En 1997, la VII Cumbre Iberoamericana de los Jefes de Estado y de gobierno reunidos en Venezuela, declaran su convencimiento de redoblar los esfuerzos en su gestión gubernamental para garantizar la ampliación de oportunidades en educación, empleo, salud y participación democrática de las nuevas generaciones de iberoamericanos.

En el año 1998 se realiza la IX Conferencia Iberoamericana de ministros de Juventud, celebrada en Lisboa, Portugal, donde se promovió el documento “Bases para la elaboración de una Carta de Derechos de la Juventud Iberoamericana”. Con las orientaciones de este texto, la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) preparó una propuesta de Carta que Nicaragua promovió a través de un proceso de consultas y debates participativos, con el que se obtuvieron los aportes nacionales para el documento.

En la X Cumbre de Jefes de Estado de Iberoamérica del año 2000 en Panamá, se aprobó la Carta Iberoamérica de Derechos de la Juventud, que sin ser vinculante para los Estados es un marco de referencia para la definición de la política pública en materia de juventud.

3 Esto representa en promedio, un 56% de los ingresos de los adultos.

4 El 48,9% de las personas migrantes están entre los 20 y los 34 años, y un 35,8% son menores de 20 años.

Durante ese año, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes; estrategia internacional que intenta resolver los problemas de la juventud, y aumentar su participación en la sociedad⁵. En esta etapa, los jóvenes se sitúan en la agenda pública, fenómeno que tendrá réplica en Nicaragua.

- **Formulación, discusión y aprobación de la ley y la política integral de juventud (1999-2004)**

En el año 1999, el presidente Arnoldo Alemán, como respuesta a distintas demandas internas y externas, solicitó a la Secretaría de Acción Social (SAS), el proceso de formulación de una política integral de juventud. Frente a este paso y de manera paralela, los organismos juveniles, congregados en el Consejo de la Juventud de Nicaragua, junto con la Asamblea Nacional, impulsaron la formulación y aprobación de la ley 392, Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, ratificada en el 2001.

Con la aprobación de esta ley, se manifiesta el carácter de Estado de la política de juventud, y se aprueba la PNDIJ. Importante avance que reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo; con capacidad para intervenir como protagonistas de su presente, contribuir en el mejoramiento de su calidad de vida, y aportar participativamente al avance de la nación.

La ausencia de acciones relevantes en Nicaragua pensadas para los jóvenes, fue la base para la aprobación de una política integral de juventud, sustentada jurídicamente por la Constitución Política, que reconoce los derechos y deberes de los jóvenes nicaragüenses y la ley 392, que mandata el diseño de políticas públicas focalizadas a la atención de este grupo. El objetivo primordial de la PNDIJ es enlazar la acción del Estado con la sociedad para integrar a la juventud en los procesos de transformación económica, social, política y cultural.

En 2004, con la presidencia de Enrique Bolaños, se diseña el Plan de Acción para la Implementación de la PNDIJ (2005-2015), que constituye el instrumento para facilitar la ejecución de la política, cuyo fin principal es mejorar la calidad de vida de la juventud del país, creando oportunidades y condiciones para su incorporación social, la adquisición de autonomía, el desarrollo de sus potencialidades y el reconocimiento como sujetos estratégicos del desarrollo.

5 El programa incluye diez esferas prioritarias: educación, empleo, hambre y pobreza, salud, medio ambiente, uso indebido de drogas, delincuencia juvenil, actividades recreativas, las niñas y los jóvenes, y plena y efectiva participación de la juventud en la vida en sociedad y en la adopción de decisiones. Actualmente, se incluyen otras cinco: globalización, tecnologías de la información y la comunicación, VIH/Sida, los jóvenes y la prevención de conflictos, y las relaciones intergeneracionales (el nuevo contrato intergeneracional en una sociedad multigeneracional).

- **Nuevas políticas en relación con el empleo juvenil (2009-2011)**

En el año 2009, con el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, dirigido por el presidente Daniel Ortega, se da a conocer para el periodo 2009-2011, el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), documento que define el enfoque de las políticas públicas del nuevo gobierno, sus metas y la asignación de recursos. En este sentido, el Plan reconoce a la juventud como eje central del desarrollo de Nicaragua, promoviendo su participación real y efectiva.

En el año 2011, el gobierno de Ortega lanza el documento “Trabajo y empleo juvenil”, dentro del plan de gobierno 2012-2016, y que consiste en proponer una serie de políticas que giran en tres grandes líneas: el desarrollo de una educación integral para la vida y el trabajo de los jóvenes; el apoyo al emprendimiento, al autoempleo y a la sistematización de experiencias laborales; y la promoción de la inserción en el empleo de la juventud a través de la intermediación laboral y las alianzas interinstitucionales.

D. Proceso de agendación de la PNDIJ

Esta política está orientada a crear las oportunidades y condiciones requeridas por los hombres y las mujeres jóvenes de Nicaragua, que los integren como sujetos de derecho. Se precisan los lineamientos generales y la responsabilidad de las instituciones del Estado y de la sociedad, mediante el desarrollo de estrategias y programas a corto, mediano y largo plazo, que logren su inclusión.

La SAS, junto con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, produjo un documento denominado “Análisis de situación de la juventud nicaragüense entre los 18 y los 30 años cumplidos”. La información de este instrumento se basó en los datos que manejaban las instituciones del Estado que trabajan temas de juventud. Este análisis dio la base para la formulación de la PNDIJ, que fue elaborada por un consultor nacional especialista en el tema; la coordinación técnica contó con asesoría internacional y con la colaboración destacada de diversas organizaciones juveniles. La gestión de los recursos financieros y técnicos estuvo a cargo del UNFPA.

Con el fin de elaborar el planteamiento, la SAS organizó el Comité Técnico Interinstitucional en el que estuvieron representadas quince entidades del Estado y trece organizaciones juveniles y organismos no gubernamentales vinculados al tema de juventud, dentro de las que se incluye el Consejo de la Juventud, instancia de coordinación de organizaciones juveniles que aglutina a cincuenta y cuatro organismos.

Se formuló además, con la participación de representantes de organizaciones juveniles, organismos no gubernamentales con programas dirigidos a jóvenes, e instituciones del Estado vinculadas al área social. A este proceso se le denominó Foro Nacional de Consulta

de la Política de Juventud, incluyendo a un mayor número de sectores y a distintas zonas geográficas del país. La consulta descentralizada de la política proporcionó legitimación al proceso de formulación⁶.

Este aspecto es clave para el desarrollo del análisis, dado que la hipótesis que guía la investigación apunta a la existencia de falencias en la implementación de la política de empleo juvenil, que pueden encontrar respuesta en la calidad del proceso de consulta y participación ciudadana en el diseño que, como se aprecia, posee un grado importante de legitimación.

E. Componente empleo juvenil

En la Constitución Política no se encuentra una regulación expresa sobre el trabajo juvenil; en ella se establecen los derechos sociales (Capítulo III, arts. 57, 61 y 62) y los derechos laborales (Capítulo V, arts. 80 al 88). Con estas condiciones, la política está dirigida a incentivar los programas de formación y capacitación técnica de promoción de políticas laborales y la no discriminación por razones de edad, sexo o etnia. En esta se motiva a la inserción de la juventud al mercado laboral y a la gestación de empresas juveniles. De conformidad con la ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, las instituciones rectoras del empleo y la juventud, son el Ministerio del Trabajo (MITRAB) y el Instituto Nicaragüense de la Juventud (INJUVE).

El MITRAB promueve políticas públicas que promocionan, tutelan y restituyen el derecho al trabajo digno y decente. Y encuentran argumento en el PNDH, que contiene tres dimensiones de incidencia⁷: políticas de rescate de las capacidades productivas del pequeño y mediano productor en estado de pobreza; reformas al marco legal que regula el mercado laboral, fortalecimiento institucional, participación ciudadana, y asesoría legal; y políticas de seguridad social, mecanismos de incentivos de productividad y compensación patronal en reconocimiento de las habilidades de los trabajadores. Por otra parte, el INJUVE es la institución pública encargada de ejecutar los programas relacionados con el empleo juvenil, en coordinación con las demás instituciones. A continuación, se detallan los programas que se enmarcan en esta política pública.

- **Servicio Público de Empleo (SEPEM)**

SEPEM es un programa del gobierno de Nicaragua ejecutado por el MITRAB. Comenzó a operar en el 2002 y se encarga de gestionar, de forma integrada, los programas

6 En todos los eventos participaron, como parte del equipo executor, miembros del comité, representantes del Consejo de la Juventud de Nicaragua, la Unión Nacional de Estudiantes de Nicaragua y una ONG con fuerte trabajo participativo juvenil.

7 Las dimensiones de incidencia se definieron para lograr los objetivos de empleo, seguridad, protección laboral y compensación laboral.

de intermediación en el mercado de trabajo, la orientación laboral y la ayuda al empleo. Su población meta son jóvenes sin experiencia y su fuente de financiamiento es el presupuesto general de la República.

Brinda servicios públicos gratuitos en materia de empleo, a través de un sistema automatizado que funciona como una bolsa electrónica, facilitando la vinculación entre la oferta y la demanda. Da acompañamiento técnico y clínico-psicológico a los jóvenes, mediante el proyecto “Mi primer empleo”.

Entre las funciones que desarrolla este servicio se encuentran: garantizar la función de intermediación para la colocación en el ámbito nacional; autorizar y hacer seguimiento de las agencias privadas de empleos; manejar datos estadísticos de intermediación de las oficinas del SEPEM; garantizar servicios de orientación laboral; articular convenios con las entidades colaboradoras para la organización de servicios de empleo territoriales, y promocionar el empleo y el autoempleo.

Este servicio está constituido por diecisiete oficinas de atención distribuidas en todo el territorio nacional, y ubicadas en las delegaciones departamentales del MITRAB.

- **Programa de Autoempleo (PAE)**

El PAE está destinado a la promoción de acciones de políticas activas hacia el incremento del empleo juvenil con prácticas de género, para aproximar el mercado laboral a los jóvenes. Con el propósito de contribuir con el desarrollo económico del país, el PAE, a través de capacitación, elaboración e implementación de iniciativas emprendedoras, propicia, en el mediano plazo, la incubación y creación de micro, pequeñas y medianas empresas, motivando el autoempleo en la juventud nicaragüense.

Su población objetivo son los jóvenes egresados de carreras técnicas: ebanistería, carpintería, corte y confección, soldadura, electricidad, pastelería, mantenimiento y reparación de computadores, entre otras. El monto total del financiamiento de este programa es de US\$ 300.000 anuales, a través de los fondos de cooperación externa. Los proyectos son ejecutados por el MINTRAB.

- **Emprendedores SEPEM**

Este proyecto tiene como objetivo beneficiar a emprendedores jóvenes de los municipios de Chinandega y Managua. El monto de su financiamiento es de US\$ 100.000 anuales, mediante el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

- **PAE-Mujer**

Este proyecto se formuló con el fin de lanzar el primer plan de autoempleo dirigido exclusivamente a mujeres jóvenes de zonas rurales, en especial del municipio de El Tuma-La

Dalia, del departamento de Matagalpa. Dirigido a mujeres jefas de hogar con escasa formación académica, destinó insumos agrícolas, porcinos y avícolas, e infraestructura básica requerida para que pusieran en marcha colectivos de producción. La cifra de la inversión ascendió a más de US\$ 25.000, proporcionados por la cooperación externa, los montos se transfieren anualmente al MINTRAB, por medio de la asignación presupuestaria.

- **PAE-Migrantes**

Pretende reducir, gradualmente, la migración en los territorios con mayor flujo de mano de obra. Se ejecuta en los municipios de Chinandega, El Guasale, Granada, Carazo y Rivas. La finalidad del proyecto es aportar al desarrollo de 130 nuevos empleos directos desde la formulación y puesta en marcha de iniciativas emprendedoras. El presupuesto asciende a más de US\$ 100.000 anuales.

- **Centros de Información, Capacitación y Atención a los jóvenes (CICAS)**

Este programa fue lanzado en todo el país en el año 2007 por el INJUVE en coordinación con el Ministerio de Educación (MINED), el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), gobiernos locales, universidades nacionales e internacionales, y embajadas acreditadas en el país.

El propósito primordial es desarrollar procesos de aprendizaje en diversos temas dirigidos a los jóvenes, con la promoción del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's), con la intención de facilitar el desarrollo de nuevas iniciativas juveniles, y el diseño de proyectos y organización juvenil que responda a las necesidades locales.

Entre los usuarios del programa se encuentran adolescentes y jóvenes entre los 12 y 30 años, y se favorece, de manera indirecta, al núcleo familiar, a las alcaldías municipales y a las organizaciones locales de jóvenes. Tiene cobertura en 30 municipios del país, en sus áreas urbana y rural.

- **Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración (PCJEM)**

Tras las fuertes demandas de los jóvenes nicaragüenses por la ausencia de empleo juvenil decente (causa fundamental de la migración), el gobierno y las Naciones Unidas, promueven el PCJEM, ejecutado por el INJUVE. El programa nace para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a través de un acuerdo de financiamiento del gobierno de España, con la administración del PNUD y el Estado de Nicaragua. El monto total destinado es de C\$ 5.609.893.

Su fin, es apoyar los esfuerzos nacionales para la identificación, desarrollo e implementación de medidas que mejoren el acceso a un empleo decente de las personas jóvenes

en condiciones de desventaja social de zonas urbanas y rurales, contribuyendo a prevenir los efectos negativos del fenómeno migratorio.

Con el empleo decente se consigue que las personas jóvenes puedan generar ingresos propios y, por lo tanto, que sean autónomas. Han sido beneficiados 5.000 jóvenes, que fueron seleccionados por variantes de género y zonas de residencia, de acuerdo con las características de los 11 municipios⁸ donde se ejecuta.

Dentro de las acciones que se ha planteado el PCJEM están la capacitación, en habilidades sociales, a los adolescentes y jóvenes en situación de desventaja; capacitación ocupacional a las personas entre 15 y 24 años y formación de 2.000 jóvenes en emprendedurismo. De estos, 1.200 se integrarán en 180 microempresas juveniles y 800 serán educados para conformar 40 cooperativas.

F. Reflexiones en torno a los programas de empleo de la juventud en Nicaragua

Con el recorrido hecho, se puede observar la creciente relevancia del componente del empleo juvenil en la agenda de la política pública de Nicaragua durante los últimos veinte años; mediante el establecimiento de un marco normativo orientado al reconocimiento de los jóvenes como sujetos prioritarios para el desarrollo productivo del país, se han realizado diversas iniciativas que han buscado integrar actores institucionales, locales, nacionales, internacionales y organizaciones no gubernamentales, con el fin de apoyar una adecuada inserción productiva de esta población.

Se registra una amplia batería de acciones que desde la focalización en grupos específicos, la adecuación de la oferta a la demanda y la capacitación en áreas prioritarias del desarrollo productivo, han posibilitado el acceso al empleo digno.

Los esfuerzos realizados han carecido de factores como gradualidad (incrementalidad) y efectividad, aun cuando asoman legitimados por los actores institucionales y por la sociedad civil.

Incluso, cuando la política no es lineal, sino que dada su complejidad de recursos y factores, tiende a convertirse en acciones superpuestas; es posible considerar que en el desarrollo de la política de empleo juvenil en Nicaragua haya faltado una sustentabilidad de los programas en el tiempo, quizás por la baja dotación presupuestaria.

8 Los municipios son: Somotillo, Chinandega, Managua (Distritos III y IV), San Francisco Libre, Masaya, Altagracia, Matagalpa, El Tuma-La Dalia, Sébaco de la Asunción, Jinotega y La Concordia.

II. Análisis de la implementación del componente de inserción productiva en el marco de la política integral de juventud⁹

Se puede observar que en el periodo comprendido entre los años 1985 y 2000, se desarrollaron acciones internacionales que situaron a los jóvenes en la agenda pública de los gobiernos iberoamericanos. La conformación de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, puede tomarse como ejemplo. Desde ese momento, Nicaragua crea los instrumentos jurídicos que dan inicio a la política integral de juventud, y en el 2001, como se mencionó, se aprueba la ley 392.

En el 2004, se diseña el plan de acción para la implementación de la PNDIJ (2005-2015) cuyo fin principal es mejorar la calidad de vida de la juventud nicaragüense, creando oportunidades y condiciones para su incorporación social, la adquisición de su autonomía, el desarrollo de sus potencialidades y el reconocimiento como sujetos estratégicos del desarrollo. En el año 2011 se da un giro a la política de empleo juvenil y se aprueba el documento “Trabajo y empleo juvenil en el plan de gobierno 2012-2016”, que ordena la creación del nuevo plan nacional.

A. Inicio de la PNDIJ y sus características

- **Activismo internacional**

El surgimiento de la PNDIJ y en particular del componente empleo, se ubica en el contexto latinoamericano de finales de los años noventa, caracterizado por las reformas económicas que afectaron los programas sociales destinados a grupos vulnerables, entre ellos la juventud. En este sentido, no se contaba con marcos jurídicos específicos que promovieran los derechos básicos de las personas jóvenes y por tanto, una política de este tipo, fue un paso significativo porque permitió formular las estrategias y lineamientos para alcanzarlo.

El contexto internacional de esa década fue favorable a la creación y fortalecimiento de alianzas integradas por los gobiernos iberoamericanos, representaciones plurales de organizaciones de jóvenes, y agencias de cooperación, abriendo así, una ventana de oportunidades para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la promoción y el fortalecimiento de la juventud.

El Consejo de la Juventud se creó como una instancia de participación ciudadana que facilitó la coordinación entre las diversas organizaciones y movimientos de jóvenes, convirtiéndose en un espacio de interlocución con el Estado y las instituciones políticas; por supuesto, el Consejo no fue ajeno a las discrepancias durante la discusión de algunos ejes temáticos de la PNDIJ. Hubo diferencias en el debate del plan de acción en el momen-

9 Este aparte fue realizado con información recolectada en entrevistas hechas a personajes políticos y sociales relacionados con el tema de juventud en Nicaragua.

to en que se propuso ampliar la consulta sobre la generación de empleo, incluyendo la iniciativa privada aliada al gobierno, y otros sectores, entre ellos, pequeños y medianos productores; y jóvenes de la costa Caribe y de los sindicatos. El plan, fue aprobado durante el mandato del presidente Bolaños, y prevalecieron los intereses del gobierno sobre los demás; dejando de lado, la participación que los actores sociales hicieron durante la etapa de consultas.

B. Implementación de la PNDIJ

- **Coordinación vertical, institucionalidad y toma de decisiones**

Uno de los puntos centrales para la toma de decisiones en la aprobación de la política, es su carácter participativo porque consulta a los jóvenes en distintos momentos e intenta construir una oferta pertinente para cada uno de los territorios. Sin embargo, la participación del Consejo en la última fase del proceso, tuvo un carácter formal, en la medida en que las organizaciones que hicieron parte se sintieron “relegadas” de la toma de decisiones, que culminó en un plan de acción aprobado por el gobierno que no consideró los planteamientos e intereses de los jóvenes; convirtiéndose en una expresión de la voluntad política del poder ejecutivo nicaragüense.

- **Coordinación interinstitucional**

Uno de los mandatos que contienen la ley 392 y la PNDIJ es la creación de mecanismos de coordinación y articulación entre las distintas instituciones responsables de la implementación del plan de acción, rol que debe cumplir la institución encargada de administrar la política de juventud. Los actores estatales coinciden en que, la Secretaría de la Juventud asumió dicha responsabilidad sin rigor; y a pesar de que la coordinación se encuentra definida por la ley y la política, el informe PNUD (2011), considera que estos mecanismos todavía son materia pendiente de ejecución.

En el año 2011 el MINTRAB conformó la Comisión Nacional de Empleo Juvenil, resultado de la alianza entre las organizaciones de juventud, las entidades de gobierno y las cámaras de comercio y de turismo que generan empleo para los jóvenes. Empero, es importante que la coordinación de actores sea una expresión de voluntad entre los distintos agentes institucionales que además, defina los instrumentos prácticos para la puesta en marcha de los programas laborales.

- **Papel de las instituciones encargadas de implementar la PNDIJ**

A la Secretaría de la Juventud le correspondió formular políticas públicas y ejecutar programas y proyectos. El informe de la evaluación de la PNDIJ (2008), afirma que

durante la administración del presidente Bolaños, la Secretaría de la Juventud ejecutó 63 programas dirigidos a los jóvenes y solo tres, relacionados con el empleo.

A partir de la administración del presidente Ortega, se crea el INJUVE, como instancia rectora de las políticas públicas en materia de juventud, derogando las funciones de la Secretaría; y se ha encargado de articular y asesorar la ejecución de programas de empleo, representando un salto respecto al anterior mandato. Las funciones institucionales del INJUVE son poco conocidas en la opinión pública.

Además, se observa falta de recursos especializados que aseguren la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política; la capacidad técnica para la ejecución de los programas de empleo promovidos por esta institución; la existencia de una estrategia de comunicación que divulgue, informe y sensibilice a la comunidad y a los actores políticos de las oportunidades que se ofrecen en los programas de empleo juvenil; y la participación territorial de los jóvenes e instituciones que deben ejecutarlos.

El INATEC, que orienta sus programas hacia el sector juvenil desempleado y subempleado, mediante la oferta de becas en el desarrollo de habilidades básicas para alcanzar el grado de técnicos medios; y la Comisión Nacional del Trabajo, en la que convergen instituciones de gobierno, trabajadores y empresarios, son una alianza que se reúne cada seis meses para discutir el salario mínimo de los trabajadores urbanos y rurales, incluidos los jóvenes empleados. En los últimos cinco años se han establecido incrementos salariales por año, en correspondencia con el crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB), fomentando estabilidad y consenso en materia de empleos y salarios, entre los representantes del gobierno, los sindicatos y la empresa privada.

• **Financiamiento**

Las fuentes de financiamiento de los programas de empleo de la política de juventud, son el presupuesto general de la República, que asigna la Asamblea Nacional a las instituciones que ejecutan programas de empleo juvenil; las transferencias que reciben los municipios regulados de acuerdo con la densidad demográfica de cada municipio; y los fondos de la cooperación internacional, ya sean donaciones o préstamos provenientes de organismos internacionales (PNUD, UNFPA, OIJ, AECID, Organización Internacional del Trabajo [OIT], Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Fondos ALBA).

Todos los recursos, independientemente de su origen, interno o externo, se regentan por las normas de control que establece la Ley del Régimen Presupuestario de los municipios, y la Ley de Administración Financiera, que obliga a todas las instituciones de los poderes del Estado y de los entes descentralizados, a rendir un informe, anual y trimestral, de la administración de su fondos al Ministerio de Hacienda.

Es importante recordar que la función que tienen los organismos internacionales al financiar y asesorar las políticas de empleo juvenil, es percibida por algunos como acciones que mejoran la gestión de la política; y para otros como un obstáculo para desarrollar un

modelo propio pertinente para el país, dado que algunos donantes orientan sus recursos a los programas que no fortalecen las líneas definidas como prioritarias por el gobierno.

• **Fortalezas y debilidades de los programas de empleo juvenil**

Se valora positivamente la voluntad de los gobiernos de transformar la política de juventud y en especial, los planes de empleo como políticas de Estado. También existen limitantes en la implementación de los programas y proyectos, debido a que cada gobierno realiza ajustes según sus intereses e intensidad de la intervención de los actores, sin que se haya logrado una transformación en la eficiencia y eficacia de los programas ejecutados en los últimos diez años.

En el cuadro 1, se pueden observar las fortalezas y debilidades de la PNDIJ

Cuadro 1
PNDIJ: fortalezas y debilidades

Dimensión	Fortalezas	Debilidades
Inicio de la política	<ol style="list-style-type: none"> 1. La voluntad de los gobiernos de transformar los planes de empleo para jóvenes como políticas de Estado. 2. Las normas jurídicas que institucionalizan la política de juventud. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los planes de acción no responden a la demanda de empleo para jóvenes. 2. Los mecanismos de coordinación que establece la ley son materia pendiente en ejecución. 3. La inexistencia de estadísticas que permitan a los tomadores de decisión contar con datos reales sobre las necesidades de los jóvenes en el mercado laboral.
Implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Consejo Nacional de Juventud promueve la participación y la articulación entre los jóvenes y el Estado para influir en políticas de empleo. 2. La creación de la Comisión Nacional de Empleo, alianza entre las organizaciones de juventud, instituciones de gobierno y las Cámaras de Comercio. 3. El INJUVE que coordina, ejecuta y asesora la implementación del plan nacional de empleo con instituciones del gobierno. 4. La existencia de programas de empleo dirigidos a jóvenes. 5. La fuente de financiamiento de los programas de empleo, el presupuesto general de la República y los recursos provenientes de donaciones o préstamos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La participación formal que no influye en la toma de decisiones. 2. No se cuentan con los instrumentos prácticos que pongan en marcha la coordinación institucional de los programas de empleo. 3. El poco conocimiento de la opinión pública sobre las funciones de INJUVE. 4. La falta de recursos técnicos especializados que aseguren la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política. 5. La cobertura restringida de los programas ante las demandas de trabajo para jóvenes. 6. La limitación del presupuesto de los fondos del Tesoro Nacional para los programas. 7. Los recursos de cooperación internacional que cubren proyectos de corta duración.

Fuente: Elaboración de la autora.

Conclusiones

Nicaragua cuenta con un marco jurídico que reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho, e institucionaliza las líneas generales para el fomento de las políticas integrales de la juventud. A pesar de esto, la política pública de juventud no se ha desarrollado de forma estable en el tiempo, con los cambios que cada gobierno implementa en sus planes.

Se identifica el consenso que existe entre los actores políticos, sociales y económicos, en transformar la política de juventud y los planes de empleo, como política de Estado.

La ejecución de los programas relacionados con el empleo juvenil son de reciente elaboración, y los más importantes, que se están llevando a cabo, no son suficientes frente a la alta demanda. Además tienen cobertura limitada, escasa asignación de recursos humanos y materiales, bajo presupuesto, y por su requerimiento de financiación externa, para su desarrollo, son insostenibles en el tiempo.

La creación de empleos de calidad, sigue siendo un tema pendiente para la economía nicaragüense según las cifras de desocupación abierta, de subempleo, y la proporción de la población ocupada en la economía informal, particularmente en los indicadores juveniles.

Se identifican avances alentadores para la juventud con la promulgación de un plan nacional de empleos para los jóvenes del gobierno nicaragüense en el año 2011, en el que se promueve la articulación y la coordinación de instituciones públicas y privadas, con las organizaciones juveniles.

Se deberá continuar con la promoción de la participación de los jóvenes en las instancias de formulación de políticas de empleo para conocer las expectativas y demandas que tienen, y para que puedan, además, identificar las habilidades y las capacidades técnicas que se requieren para el ingreso, en mejores condiciones, al mercado laboral.

Bibliografía

MDGIG et al. (2008). *Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes en Nicaragua*. Managua.

_____. (2011). *Mercado de trabajo y juventud: desafíos, retos y oportunidades para el empleo solidario y trabajo decente en Nicaragua*. Managua.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINED). (2010). *Estrategia nacional de educación*. Nicaragua.

MINISTERIO DEL TRABAJO (MITRAB). (2005). *Encuesta para la medición del empleo urbano y rural*. Managua.

_____. (2008). *Plan nacional de empleo y trabajo digno*. Managua.

- _____. (2009). *Programa de generación de empleo solidario y trabajo decente en Nicaragua*. Managua.
- _____. (2009). *Proyectos de autoempleo urbano-rural*. Managua.
- _____. (2009). *Trabajo en ley. Compilación de normas laborales de la República de Nicaragua a septiembre de 2009*. Managua.
- _____. (2009). *Análisis de los factores que inciden en la dinámica del mercado laboral en Nicaragua*. Managua.
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD (OIJ). (2008). *Evaluación de políticas públicas de juventud Nicaragua, 1996-2006*. Managua.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (2004). “Un buen comienzo: trabajo decente para los jóvenes”. Documento informativo. Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes. Ginebra.
- _____. (2006). “Promoviendo el trabajo decente en las Américas”. En: *Agenda Hemisférica 2006-2015*. Lima.
- _____. (2007). *Empleo: fuentes de información de la OIT*. Lima.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). (2011). *Informe nacional sobre desarrollo humano 2011: las juventudes construyendo Nicaragua*.

Cablegrafía

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). (1985). *Resolución 40/14: Año Internacional de la Juventud*. Disponible en: <http://www.cinu.mx/minisitio/UNjuventud/>.