



**UNIVERSIDAD DE CHILE**

**FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS**

**DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA JUVENTUD EN NICARAGUA. ANÁLISIS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE INSERCIÓN PRODUCTIVA, (2001-2011)**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**KATIA JAENTSCHKE ACEVEDO**

**SANTIAGO DE CHILE**

**2011**



**UNIVERSIDAD DE CHILE**

**FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS**

**DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA  
JUVENTUD EN NICARAGUA. ANÁLISIS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
COMPONENTE DE INSERCIÓN PRODUCTIVA, (2001-2011)**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**KATIA JAENTSCHE ACEVEDO**

**PROFESORA GUIA:  
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

**MARCELA GUAJARDO  
CELIA VILLANUEVA**

**SANTIAGO DE CHILE**

**2011**

RESUMEN DE LA TESIS  
PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER  
EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
POR: Katia Zeldá Jaentschke Acevedo  
FECHA DE EXAMEN:  
PROF. GUÍA: María Angélica Pavez García.

## **La Política Nacional Para el Desarrollo Integral de la Juventud en Nicaragua. Análisis de la Implementación del Componente Inserción Productiva, (2001-2011)**

En el año 2001 en Nicaragua se aprueba la “Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud” y la “Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud” ambos instrumentos surgen con el fin de contribuir a la solución del principal problema que enfrenta los jóvenes en Nicaragüense: la falta de oportunidades de educación, salud, empleo y toma de decisiones.

Este estudio de Caso analiza el componente de inserción productiva de la política integral de juventud, y se pregunta, **¿Qué problemas ha tenido la implementación del componente empleo juvenil en el marco de la política?**

Para responder a esta interrogante, el estudio desarrolla una aproximación descriptivo-analítica. En una primera fase se utilizó información secundaria de estudios, diagnósticos, con el propósito de constatar el contexto bajo el cual se aprobó la política. Luego se realizaron entrevistas en profundidad de corte semi-estructurado a expertos en temática de juventud lo que permitió identificar las fortalezas y debilidades en la implementación de las acciones públicas en favor de la juventud

Los hallazgos del estudio dan cuenta de la voluntad política de los gobiernos de transformar la política de juventud y en especial los planes de empleo como políticas de Estado. Sin embargo, los programas y proyectos implementados, si bien constituyen un esfuerzo importante, no son suficientes frente a la demanda de jóvenes para el acceso del empleo. Otro hallazgo que surge en el estudio es el funcionamiento limitado de las instancias de coordinación y articulación entre las instituciones del Estado, sociedad civil y la empresa privada.

La investigación concluye que existe un desafío en los distintos programas que articulan la política, en cuanto a recursos económicos, técnicos, así como la inestabilidad en el tiempo de las políticas públicas. Por un lado cada Gobierno define la orientación de sus acciones a sus propios intereses, prolongando el tiempo del diseño y formulación de los programas, acortando los periodos para la implementación de los mismos y, por el otro, la alta dependencia de los recursos externos para su ejecución.

Algunas de las recomendaciones que surgen del estudio para mejorar la implementación de los política son: mejorar la participación de los jóvenes en la toma de decisiones, visibilizar el rol clave que cumple el Instituto de la Juventud en la formulación y articulación de los programas de empleo juvenil, así como la promoción de alianzas entre los jóvenes, gobierno, empresa privada, universidades, que faciliten el diálogo y la participación en las negociaciones relacionadas con la generación de programas de empleo.

## **ABSTRACT**

Con base en el análisis de la política integral de juventud, específicamente respecto al componente de empleo en Nicaragua en los años 2001-2011, este estudio tiene como propósito analizar su implementación a partir de las fortalezas y debilidades, buscando con ello que los tomadores de decisión puedan contar con una base de conocimiento más amplia para la implementación de futuras políticas públicas dirigidas a este segmento poblacional en dicho país.

Para ello, en primera instancia se describe el marco conceptual que constituye la base teórica del análisis; en segundo lugar se presentan los diferentes programas y políticas de inserción productiva que existen y finalmente se da cuenta de la forma cómo se realizó la investigación de campo.

A partir de ello, se explicitan las actuales carencias en los distintos programas que articulan la política, en cuanto a recursos económicos y técnicos, así como respecto a la falta de acceso en las demandas de los jóvenes en la materia. Así mismo se hacen recomendaciones puntuales en la toma de decisiones, el rol del Instituto de la Juventud y la cobertura de las acciones públicas.

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

# Índice

<b>Introducción</b> .....	6
---------------------------	---

## **Capítulo I. Marco Conceptual**

1 Introducción.....	10
1.2 Política Pública.....	10
1.3. El tipo de política: top-down y bottom-up.....	11
1.4 Análisis de Política.....	12
1.5. Actores.....	14
1.6. La importancia de la Implementación en las políticas públicas.....	15

## **Capítulo II: Programas y Políticas de Empleo Juvenil en Nicaragua (1990-2010)**

2.1 Contexto de los jóvenes nicaragüenses en los 90's.....	18
2.2 Situación laboral de los jóvenes periodos 2007-2009.....	19
2.3 Momentos centrales del desarrollo de la política de juventud y del componente empleo.....	21
2.4 Etapas más relevantes del proceso de agendación de la Política de juventud (PNDIJ).....	25
2.5 Componente empleo juvenil.....	27
2.6 Reflexiones en torno a los programas de empleo de la juventud en Nicaragua.....	38

## **Capítulo III: Análisis de la implementación del componente de inserción productiva en el marco de la política integral de juventud**

3.1. Dimensión I: Inicio de la política pública y sus características (diseño).....	40
3.2. Dimensión II: Implementación de la política).....	41

<b>Conclusiones</b> .....	49
---------------------------	----

<b>Recomendaciones</b> .....	50
------------------------------	----

<b>Anexo</b> .....	52
--------------------	----

<b>Bibliografía</b> .....	54
---------------------------	----

<b>Entrevistas</b> .....	57
--------------------------	----

## **INTRODUCCIÓN**

Según UNFPA (2011), Nicaragua es un país de población joven. De 5,8 millones de habitantes, el 42 % oscila entre las edades de 10 y 29 años cumplidos, por lo que los jóvenes nicaragüenses conforman parte importante de la población, y su influencia deber ser considera en la escena política y económica del país.

En Nicaragua los jóvenes por siglos se han enfrentado a obstáculos para acceder a niveles apropiados de educación, salud, oportunidades de empleo, recreación y en el acceso a espacios de participación en los asuntos públicos. Un reciente estudio del PNUD (2011), plantea que la población joven en Nicaragua es altamente heterogénea, ya que no todas las personas tienen las mismas condiciones y oportunidades para poder llevar la vida que desean, se trate de hombres o mujeres, residan en áreas urbanas o rurales, o bien tengan diferente origen étnico. Este mismo estudio da cuenta que la población en edad de trabajar representaba en Nicaragua el 61% de la población total en el año 2010<sup>1</sup>.

Como una forma de dar respuesta a la problemática antes descrita, en el año 2001, durante el mandato del Presidente Enrique Bolaños Gayer, se aprueba la “Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud” y la Ley No. 392, “Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud”.

La política fue redactada en un proceso paralelo a la aprobación de la Ley No. 392, “Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud”. En ella se establece el carácter de estado de la política. Este instrumento surge con el fin de darle a la juventud una categoría jurídica, tanto en la legislación como en las políticas públicas, y contribuir acertadamente a la solución del principal problema que enfrentan las juventudes en Nicaragua: la exclusión social.

El proceso de formación de políticas públicas Nicaragüense en torno a la juventud ha estado influido por diferentes factores que inciden en el desempeño de las mismas. Uno de ellos es su diseño, en el que no se han pronosticado situaciones e impactos que debieron ser

---

<sup>1</sup> “Se espera que en el 2030, esta población alcance el 66%. Las personas adolescentes y jóvenes representan en la actualidad la mitad de esta población” (PNUD, 2011).

tenidos en cuenta previamente a su implementación. En este sentido, el presente estudio de caso pone énfasis en el supuesto del desarrollo de una política pública que ha sido diseñada participativamente, pero que fue aprobada con el fin de satisfacer condiciones del mercado político, dejando a un lado la eficiencia y eficacia en el proceso de implementación.

En consecuencia, el presente trabajo intenta explicar, a partir del componente de inserción productiva, los problemas en la implementación de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud entre el período 2001 al 2010 en Nicaragua, dado que como señalamos al inicio, la población del país es fundamentalmente joven. Mediante este análisis se intentará responder a la siguiente pregunta guía de investigación:

**¿Qué problemas ha tenido la implementación del componente empleo juvenil en el Marco de la Política?** La hipótesis es que existe una distancia relevante entre el discurso y las prioridades concretas hacia la juventud. Dado el lugar preponderante de este grupo etario en la economía nicaragüense, nos parece relevante aproximarnos a comprender las falencias que los diversos actores participantes reconocen, específicamente en lo referido al proceso de su implementación, como una forma de aprovechar la experiencia para aprender de los errores cometidos en un futuro próximo.

La presente investigación se organizó de acuerdo a los siguientes capítulos: el primero delimita la situación de la juventud en la década de los 90's y el contexto bajo el cual se redactó y aprobó la política en estudio, consecuentemente, se analizó los antecedentes de la situación laboral de los jóvenes Nicaragüense; el segundo capítulo consistió en estructurar un marco conceptual para aproximarnos a nuestro objeto de estudio, donde se describen conceptos como política pública, el rol de los actores, la institucionalidad y la implementación de la política. En tercer lugar se presentan los principales hallazgos de la investigación, mediante entrevistas a actores tanto técnicos como políticos que estuvieron y están involucrados en el proceso de formulación e implementación de la política de juventud en la componente empleo, así como a sus beneficiarios. Finalmente, se entregarán las conclusiones de la investigación y algunas recomendaciones de política pública de empleo juvenil que contribuyan a mejorar la implementación de la misma en Nicaragua.

## **Foco:**

El foco de esta investigación es la implementación del componente de inserción productiva, en el marco de la Política Integral de la población joven nicaragüense<sup>2</sup>.

## **Objetivos**

El objetivo general de este estudio es analizar la implementación del componente de inserción productiva desde la política integral de juventud. Para conseguirlo, nos hemos propuesto:

- a) describir y analizar los programas de empleo para la juventud nicaragüense, sus mecanismos institucionales e instancias ejecutoras.
- b) Analizar las fortalezas y debilidades de la implementación del componente empleo juvenil, así como los programas vinculados al mismo.
- c) Presentar lineamientos o recomendaciones de políticas que contribuyan a mejorar tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas dirigidas a la juventud nicaragüense.

## **Metodología de investigación**

El presente estudio de caso es de carácter descriptivo-analítico. Descriptivo pues busca conocer, describir y presentar hechos, acciones y/o situaciones; analítico dado que pretende levantar relaciones y preguntas a partir de la realidad observada.

Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo que nos permita comprender inductivamente los factores y dimensiones del objeto de estudio desde la perspectiva de los actores, mediante el conocimiento de los significados y sentidos que ellos le adscriben.

---

• <sup>2</sup>Comprendida entre los 18 y 30 años, “de igual manera este segmento se subdivide en nuevos jóvenes (aquellos entre 18 y 24 años) y jóvenes adultos (aquellos entre 25 y 30 años)”. Art.2, Ley No. 392, “Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud”.



La investigación se compone de dos etapas; en la primera se investigó información secundaria de estudios, diagnósticos, discursos, revistas, libros de textos y noticias de prensa, con el fin de constatar el contexto bajo el cual se aprobó la política integral de juventud, considerando los programas implementados para la mejora de las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes de Nicaragua. Como resultado de la exploración bibliográfica y de documentación, se definieron las dimensiones relevantes para indagar. Cada una de estas se desglosa en una serie de preguntas para cada uno de los actores que participan de la investigación.

La segunda etapa, está constituida por un proceso de indagación a distintos actores relacionados con la política, para lo cual se realizó entrevistas en profundidad de corte semi-estructurado<sup>3</sup>, a los miembros del Consejo Redactor de la Ley y la política, Diputados y a coordinadores de los programas del componente inserción productiva. Asimismo, se entrevistó a miembros de la sociedad civil vinculados con los temas de juventud, delegados de la juventud que trabajan con el INJUVE de las distintas regiones de Nicaragua. esto con el fin de obtener una visión que combinara la mirada de los políticos, la visión técnica y el trabajo de los delegados de la juventud y los beneficiarios de los programas.

Cabe señalar que las entrevistas se hicieron del 17 de octubre al 20 de noviembre del presente año. La pauta de entrevista se encuentra en los anexos.

---

<sup>3</sup> La entrevista en profundidad busca aproximarse a los significados y sentidos de los actores. Fueron semi-estructuradas para permitir que el interlocutor pudiese verter en el proceso aquella información que le pareció relevante y pertinente, sin clausurar el proceso de acuerdo a la pauta. Se realizarán mediante Video conferencias vía Skype, o por teléfono.

## **Capítulo I. Marco Conceptual**

### **1. Introducción**

Este capítulo contiene las bases teóricas en las que se sostiene nuestro análisis, orientado a comprender el proceso y dimensiones integradas en la implementación de la política pública estudiada. Se definirán los conceptos centrales y se los articulará teóricamente, puesto que las distinciones poseen sólo un carácter analítico, y las dinámicas reales son siempre de mayor complejidad, por lo que se dificulta la tarea de aislar una categoría.

### **1.2 Política Pública**

Siguiendo una perspectiva clásica de la literatura de políticas públicas, podemos definir a ésta como “un programa proyectado de valores, fines y prácticas” (Laswell y Kaplan, 1970). Lindblom (1991) en cambio, propone una visión desde el *policy making*, y lo delimita como “un proceso de aproximaciones sucesivas a un objeto deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones” (Regonini, 1991). De esta forma se advierten perspectivas más estáticas que ponen el acento en el programa (sistema), y otras que observan los aspectos procesuales y dinámicos de las mismas (proceso).

El enfoque proporcionado por Tamayo (1997) define política pública como el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Así, será la respuesta del Gobierno a las demandas identificadas por la comunidad. Esta perspectiva, que entrega preponderancia al vínculo ciudadanía/gobierno, será uno de los supuestos teóricos primarios del estudio, ya que sostendremos que para una implementación exitosa es de vital importancia que exista una coordinación, simetría y proximidad entre ambos.

Meny y Thoenig (1992) presentan en su definición una serie de características intrínsecas que deben ser consideradas en el análisis de la política pública, que dan cuenta de los elementos centrales a considerar al momento de su estudio. Para Meny y Thoenig una política pública “se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”. Bajo esta descripción plantearán que toda política

contiene ciertas características intrínsecas que deben ser objeto de estudio por parte del analista:

**i. Un contenido:** Toda acción pública tiene un contenido, que son recursos movilizados para la obtención de un resultado o producto (*outcomes*).

**ii. Un programa:** La política pública, por muy específica que sea su radio de acción, posee un marco más general que la articula con distintos actos y actividades públicas, ese denominador común es el programa, se encuentre o no explícito.

**iii. Una orientación normativa:** La política pública es resultado de decisiones, preferencias e intereses que tienen como sustrato valores, visiones de mundo, sean conscientes o no para la autoridad.

**iv. Un factor de coerción:** El acto público se impone a la colectividad mediante el monopolio de la fuerza, dada la autoridad y legitimidad de la que está investida.

**v. Una competencia social:** La política pública se juega en el campo social, donde encontramos individuos grupos o instituciones sobre los que actúa el gobierno, conformando su ámbito de competencia.

Para la descripción y análisis del proceso de implementación de la política pública, el esquema conceptual de Meny y Thoenig es una buena herramienta para organizar las categorías de análisis de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud en Nicaragua, y así visualizar si las decisiones y acciones de los gobiernos responden o no efectivamente a las soluciones de los problemas prioritarios demandados por los jóvenes, específicamente en lo referido al componente empleo.

### **1.3. El tipo de política: top-down y bottom-up**

Para el análisis específico del proceso de implementación, nos encontramos con dos enfoques de estudio que pueden ser considerados clásicos, desarrollados entre los 70 y 80: *top-down* y *bottom-up*.

El enfoque *top-down* empieza con el análisis de la toma de decisiones, por lo general mediante una ley, un estatuto, para luego estudiar el nivel en que sus objetivos fueron

alcanzados en el tiempo. Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política. Revuelta (2007)

En cambio, el enfoque *bottom-up* comienza desde el nivel más bajo del proceso de implementación, buscando comprender a la organización como un factor central para el análisis. “Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Este diseño retrospectivo sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel. Revuelta (2007)

Ambos enfoques en la actualidad se utilizan creando a su vez perspectivas de análisis híbridas, que permiten dar cuenta de la complejidad de actores y factores involucrados en el proceso de implementación.

#### **1.4.1 Análisis de política**

La literatura de políticas públicas ha puesto bastante hincapié en el análisis de las políticas y para eso, se han definido algunas aproximaciones. Una de ellas es el ciclo de las políticas públicas, mirada que da cuenta de los procesos y fases desencadenadas por un problema que requiere la ingerencia del Estado para ser resuelto.

#### **1.4.2 Ciclo de la política pública**

Usualmente los Gobiernos siguen un proceso de carácter dinámico para la construcción de las políticas públicas, a través de distintas fases que Tamayo (1997), mediante el acaecimiento de un evento problemático, pone en relación dos niveles: sociedad civil y autoridad.

El ciclo de vida de la política pública, se descompone en diversas fases; 1. Emergencia de una situación percibida como un problema, que debe ser resuelto con una intervención pública que ingresa en la agenda de los decisores; 2. Formulación de propuestas; 3.

Adopción de decisiones; 4. Implementación; 5. Valoración de los resultados o la eventual extinción de la política iniciada. (Rose, 1976; May y Wildavsky, 1978. En Regonini, (1991).

Caracterizando el ciclo de la política, Tamayo propone un modelo donde identifica cinco fases de construcción de una política pública Tamayo (1997):

**Gráfico N° 1 Ciclo de la política**



Fuente: Tamayo (1997)

Cuando las autoridades públicas alertan de la existencia de un evento que necesita ser incluido en la agenda pública para controlar sus efectos en la sociedad, están identificando un problema en el sistema social. Esta identificación requiere la formulación de alternativas que consideren todas las posibles respuestas al problema, conciliadas por la autoridad pública y los distintos actores involucrados, con el objetivo de que los tomadores de

decisión elijan la solución más eficiente al problema. Para esto, las autoridades implantan la alternativa seleccionada con el propósito de ejecutar la política, y luego para finalizar y mensurar los resultados de la implementación, realizan una evaluación de los efectos e impactos de la política.

Todas estas etapas establecen un campo de conocimiento afianzado, que contribuye a esclarecer la complejidad de los procesos de movilización de poder, negociación, ajuste y adecuación contextual en torno a la definición de políticas, al diseño de programas y a su implementación Cortázar (2007).

Existen críticas que consideran esta aproximación conceptual como una mirada lineal respecto del funcionamiento real de la política pública. Creemos que todo modelo teórico debe ser utilizado teniendo cuidado de no confundirlo con la realidad. Desde esta perspectiva será fructífero para nuestro análisis, entendiendo así que sus fases pueden superponerse, complejizando el esquema teórico.

### **1.5. Actores**

Los actores de todas las políticas públicas incluyen al Gobierno, los partidos, la burocracia, grupos de interés, medios de comunicación, organismos supranacionales, entre otros. Cada fase de la política pública involucra una diversidad de actores que van interactuando entre sí.

Existen muchas perspectivas para abordar a los actores en la escena de la política pública. Por ejemplo, en el neo-institucionalismo encontramos miradas que desde la racionalidad destacan la agencia de los actores para decidir conscientemente su acción sobre las instituciones, hasta miradas culturalistas que hacen hincapié en las estructuras condicionantes que escapan a las lógicas racionales de los mismos Zurbigren (2006).

También podemos encontrar enfoques que ponen énfasis ya no en la acción individual del actor racional (derivado del análisis económico e), sino en redes de políticas públicas, es decir, “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas públicas” Klijn (1998).

Para el análisis de la política pública desde la perspectiva de los actores, nos referiremos al modelo planteado por Knoepfel, Corinne e Hinojosa (2007), el cual está centrado en la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública.

¿Quiénes son los que deciden en los procesos de políticas públicas? ¿Cuáles son sus recursos, intereses, estrategias y capacidades? Para Knoepfel, Corinne y Hinojosa (2007) los actores son “todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del ‘espacio’ de la indicada política”. Estos actores relevantes, inciden sobre cada una de las fases del ciclo de vida de la política pública.

### **1.6. La importancia de la Implementación en las políticas públicas**

Inicialmente implementar una política, era considerada la fase del olvido o el proceso menos importante de la política, ya que se consideraba que una vez que el programa estaba aprobado, la ejecución era un acto simple, automático, neutral, técnico y posterior a la toma de decisiones. Pioneros en el estudio de la implementación como Pressman y Wildavsky (1998), creen en la importancia de esta área de estudio para transformar las acciones en principios operativos.

Para Van Meter y Van Horn (1975), la implementación de las políticas públicas abarca individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de sus objetivos previamente establecidos. De acuerdo a Meny y Thoenig (1992) “La implementación consiste en la etapa de la política pública, en la cual se ejecutan o se ponen en práctica todas las acciones previstas para dar cumplimiento a los resultados”.

También está la mirada gerencial de la implementación como parte del proceso sociopolítico de formación de políticas que, según Pressman y Wildavsky (1998), se enfoca en el desempeño del gerente público durante la implementación.

Bajo estas consideraciones, la implementación puede ser entendida como el proceso que se encuentra entre el diseño de una política pública y sus resultados esperados, el cual está influenciado por distintas variables en la forma de actores y factores, que pueden contribuir

u obstaculizar el cumplimiento de las acciones propuestas para llegar al comportamiento social esperado.

La idea generalizada de que la implementación consiste en la ‘aplicación’ de un diseño de política, y donde este proceso, tiende a generar o manifestar ‘problemas’, está asociada a dos tipos de situaciones: (i) los funcionarios que implementa no ‘ajustan’ su labor a lo establecido y pautado en el diseño, (ii) el diseño no ha pronosticado escenarios, factores o procesos, que implicarán necesariamente el rediseño de la política.

Según Cortázar (2007), los problemas responden usualmente a la inercia de “las rutinas, actividades e interacciones cotidianas, que suelen ser consideradas ordinarias y poco importantes”. Estas situaciones, dada la complejidad social, no son necesariamente posibles de ser integradas a priori en un diseño, por lo que presentan un desafío crítico para la fase implementación. Así, esta fase de encuentro entre el diseño abstracto y la realidad concreta, debe ser monitoreada para identificar y favorecer aquellas prácticas y conocimientos existentes que sirvan de soporte para las nuevas prácticas y conocimientos, así como canalizar y dar respuesta a aquellas que puedan dificultarlo.

Desde la óptica de nuestra investigación, comprender cuáles son factores y actores que originaron nuevos problemas en la implementación de la política pública estudiada, será central para reflexionar sobre los supuestos teóricos implícitos que actúan en la práctica concreta. Para Waissbluth (2010), existen problemas estructurales que radican (i) en el proceso de construcción de consensos: a muchas coaliciones políticas le es difícil aceptar o modificar sus valores y creencias fundamentales, y (ii) la complejidad de medir y hacer valer acuerdos en el mercado político, que interfiere en la realización de cambios de largo plazo, y (iii) el hecho de que el proceso de formulación de políticas públicas surgen al ‘calor de fricciones’ que distan de la racionalidad técnica, siendo su fin fundamental satisfacer limitaciones derivadas del mercado político, y no buscar eficiencia o eficacia en su implementación.

La visión lineal y mecanicista que desconoce las particularidades en la dinámica de los actores, sus intereses, valores, y las relaciones de poder que los cruzan, está dando paso a la emergencia de perspectivas teóricas como la suscrita por Cortázar (2007) que, sin desconocer la importancia de la fase de diseño de la política pública, alertan sobre la



complejidad e incertidumbre a que se enfrentan quienes deben actuar en el momento de encuentro entre la ‘teoría’ del diseño y la ‘práctica’ de la implementación. Nuestro estudio de caso buscará dilucidar los problemas, impactos y externalidades negativas manifestados en la implementación de los programas de empleo para la juventud en Nicaragua, y a la vez dilucidar y proponer cuáles de ellos debiese ser integrados en el diseño, para la mejora en la implementación de los mismos, con el fin de mejorar los instrumentos de diagnóstico, participación y levantamiento de información en las comunidades beneficiadas.

Las dimensiones de análisis a desarrollar en el siguiente capítulo derivan del ciclo de políticas públicas, y son las siguientes: (i) diseño de la política pública, (ii) implementación de la política pública, (iii) evaluación de la política pública. Aun cuando nos interesa específicamente lo relativo a la implementación, la dinámica y complejidad de la política hace que sea necesario atender a la articulación que tienen estas tres etapas; de otra forma el análisis no podría dar cuenta de las significativas interacciones que se establecen entre estos momentos, los cuales no siempre son correlativos, sino que operan en forma paralela, sobre todo en el caso de una política pública de la magnitud de la observada.

A partir de estas dimensiones hemos establecido las siguientes categorías de análisis: (i) inicio de la política pública (diseño), (ii) coordinación vertical/institucional de la toma de decisiones, (iii) actores implicados y su articulación, (iv) y financiamiento.

A continuación, se presenta el primer capítulo de la investigación, destinado a conocer y describir la acción estatal en materia de empleo juvenil, en el periodo que van desde 1990 hasta la actualidad.

## **Capítulo II: Programas y Políticas de Empleo Juvenil en Nicaragua (1990-2010)**

Este capítulo busca entregar una visión panorámica de los diferentes programas y políticas de empleo juvenil en Nicaragua. Mediante la revisión de bibliografía, se presentará la trayectoria que han tenido las principales iniciativas gubernamentales en la materia durante las dos últimas décadas, donde de manera creciente han ido ganando terreno en la agenda pública.

Es relevante conocer la definición y alcances de estas políticas desde la perspectiva estatal, dado que nos presentará la mirada oficial e institucional que se inscribe en el diseño e

implementación de las mismas, aspecto fundamental para estructurar una línea base que permita ser confrontada con la información recabada en el proceso de entrevistas a los distintos actores. Contar con esta información será crucial para establecer un estado de situación que sirva de referencia para el análisis crítico de las políticas.

## **2. 1. Contexto de los jóvenes nicaragüenses en los 90's**

Este grupo etario aparece como un “grupo poderoso” en términos políticos, a partir de 1979, con la revolución sandinista. En este periodo los jóvenes incidieron profundamente en la plataforma de cambios políticos y sociales, al participar activamente del derrocamiento de la dictadura Somocista. Pese a que durante esa época el país se enfrentó a una guerra civil, fue la primera vez que la juventud se convirtió en un actor relevante de la escena política y social.

Hacia 1990, durante el Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, la agenda nacional se enfocó en dos temas: (i) la niñez-adolescencia, y (ii) la mujer. Consecuentemente, 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), observa que la falta de empleo digno para todos los jóvenes, es un problema de décadas que enfrentan todos los países latinoamericanos, del Caribe y el resto del mundo. Nicaragua no goza de excepción ante esta situación, ya que el acceso al empleo para los jóvenes, posee las mismas barreras de los países de América Latina, donde además se puede agregar que existe un incremento sistemático de jóvenes sin empleo, concentración laboral en sectores de baja productividad, al igual que baja competitividad formativa en educación técnico-profesional.

En general, en los 90's los jóvenes evidenciaron una importante reducción de oportunidades laborales por exclusión, en cuanto que en esos años se debió priorizar a las personas más calificadas que respondían al perfil de los empleos, ya que Nicaragua había sufrido un deterioro de su economía en la post guerra.

Un fenómeno importante que surge durante los 90's fue la aparición de ONG's comprometidas con los temas de adolescencia y juventud, generando debates de opinión y presión sobre las instituciones de gobierno. Un ejemplo de esto fue la conformación del Consejo de la Juventud de Nicaragua, una instancia que coordina organizaciones, movimientos, asociaciones y agrupaciones de adolescentes y jóvenes del país.

## **2.2. Situación laboral de los jóvenes periodos 2007-2009**

En Nicaragua por décadas se ha observado la carencia de programas que fomenten la inclusión e inserción al mercado laboral de los jóvenes, a pesar que estos son un activo esencial para optimizar la productividad y desarrollo del país y, por ende, el bienestar de la población en general. La posibilidad de que el país se enrumbe en procesos de desarrollo humano armónicos, se vincula con que las juventudes tengan lugar en los procesos de inclusión y cohesión social, en el ámbito educativo y en el empleo, los cuales potencian la expansión de sus capacidades.

De acuerdo al estudio PNUD (2011), el mercado laboral nicaragüense en el 2009 estaba conformado por 3.9 millones de nicaragüenses en edad de trabajar (14 años y más), ya sea como fuerza de trabajo activa como no activa, lo cual significó que de éstos un 51.8% participara como ocupado o desocupado<sup>4</sup>. Así mismo, UNFPA (2011) plantea que entre los periodos de 1990 al 2011, el país vive una transición demográfica en la cual el número de personas en edades productivas crece de manera sostenida, y la población juvenil estimada que ingresará anualmente al mercado de trabajo será de 100.000 mil jóvenes.

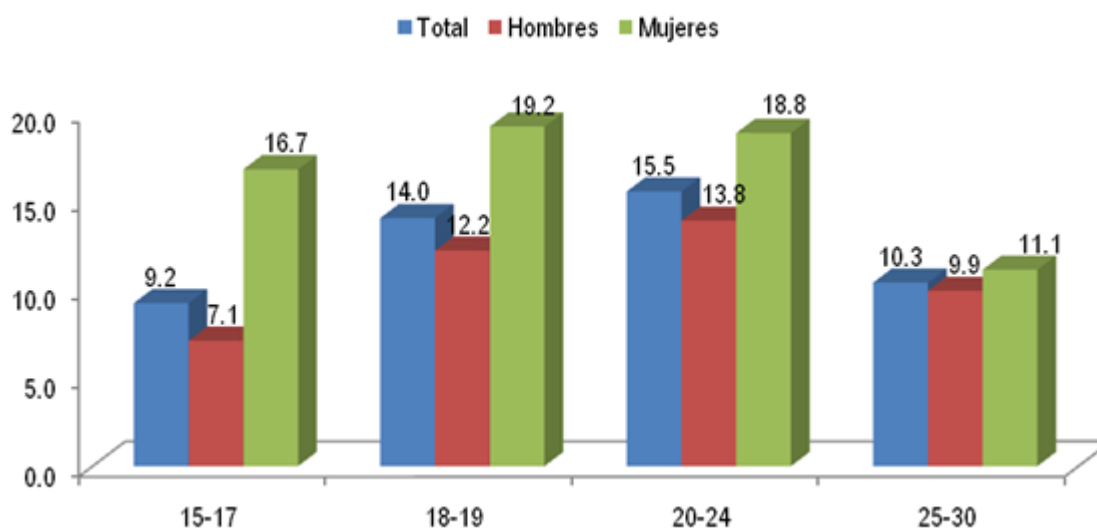
El desempleo y la falta de acceso a un trabajo digno son los problemas centrales que enfrentan la mayoría de los jóvenes del país. En el 2009 los habitantes entre los 15-24 años constituyen el 27% de la fuerza laboral (50% de hombres y mujeres), donde el 44% de los desempleados son jóvenes de entre 15 y 24 años. Su tasa de participación económica es de un 47% (63% hombres y 31% mujeres) y la tasa de desempleo es dos veces superior a la observada entre los adultos (8%). Dos tercios de los jóvenes se desempeñan en el sector

---

<sup>4</sup> 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 76 mil trabajadores incorporados a la edad de trabajar cada año. Este incremento estuvo incidido principalmente por la Población No Económicamente Activa (PNEA).

informal de la economía<sup>5</sup>, lo cual refleja las pocas oportunidades de acceso a recursos financieros y/o técnicos, así como a un trabajo asalariado de carácter digno (MDGIG et al. 2011).

**Gráfico N° 2: Población joven desocupada por grupos de edades y sexo (2009)**



Fuente: INIDE (2009). Encuesta de hogares para la medición del empleo urbano-rural.

A esto podemos agregar que la mayoría de los jóvenes laboran más de 48 horas semanales y una quinta parte no posee un contrato formal de trabajo. El 67% percibe salarios netos por debajo de la canasta básica<sup>6</sup>. Esto demuestra un gran desafío para la juventud nicaragüense, debido a que el empleo significa generación de ingresos, oportunidades y la visión de una perspectiva de futuro que posibilite el desarrollo humano y el bienestar social.

<sup>5</sup>Trabajadores independientes, empleados de microempresas, servicio doméstico, trabajador familiar no remunerado.

<sup>6</sup> El 67% de los jóvenes percibe un salario por debajo de la canasta básica, esto representa en promedio, un 56% de los ingresos de los adultos”. La desigualdad entre jóvenes hombres y mujeres es evidente: “las mujeres jóvenes, a pesar de tener mayores niveles de educación, están en condiciones más precarias que los hombres jóvenes.

Además de los problemas ya señalados, los jóvenes por falta de acceso al trabajo emigran en busca de nuevas oportunidades de vida. De acuerdo a la Encuesta de Medición de Niveles de Vida 2005 (EMNV), la emigración juvenil ha aumentado, donde el 47.3% de la migración correspondió a mujeres y el 52.7% a hombres<sup>7</sup>.

Pese que en las últimas décadas los gobiernos han asegurado un importante avance en las políticas sociales y económicas, el ingreso al mundo del trabajo para los jóvenes persiste como desafío para el país.

## **2.3 Momentos centrales del desarrollo de la política de juventud y del componente empleo**

### **2.3.1. 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, decretando el “Año Internacional de la Juventud”. Es a partir de esta fecha en que se desarrollan acciones a nivel internacional que generan debates y propuestas de parte de los estados iberoamericanos, con lo que se confirma la relevancia de la juventud para el desarrollo social y económico del Estado.

En el contexto de nuestros países latinoamericanos, en 1987 se inicia para los jóvenes un recorrido en orden a visibilizar sus necesidades, con la conformación de la “I Conferencia Iberoamericana de Juventud”, hoy consolidada como “Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud”, la cual nace por la necesidad de cooperación multilateral iberoamericana, para instar a los gobiernos a prestar interés a los asuntos juveniles.

En 1997 la “VII Cumbre Iberoamericana los Jefes de Estado y Gobierno” reunidos en Venezuela, declaran “que están convencidos que es necesario redoblar los esfuerzos en nuestra gestión gubernamental con vista a garantizar la ampliación de oportunidades en educación, empleo, salud, y participación democrática de las nuevas generaciones de iberoamericanos”.

---

<sup>7</sup>El 48.9% de las personas migrantes son personas entre 20 y 34 años y un 35.8% son menores de 20 años.

En el año 1998, se realiza 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”. En base a las orientaciones de este documento, la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) preparó una propuesta de Carta. Nicaragua promovió dicha propuesta, a través de un proceso de consultas y debates participativos para obtener los aportes nacionales.

Así mismo, la “X Cumbre de jefes de Estado de Iberoamérica” del año 2000 en Panamá, aprobó la “Carta Iberoamérica de Derechos de la Juventud” que sin ser vinculante para los estados, será un marco de referencia para la definición de la política pública en materia de juventud.

En el año 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba el “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes”. Este programa es una estrategia internacional para tratar de resolver los problemas de la juventud y aumentar sus oportunidades de participación en la sociedad<sup>8</sup>.

Vemos de esta forma una primera etapa (1985-2000) de acciones a nivel internacional que van a situar a los jóvenes en la agenda pública, lo cual como veremos en la siguiente etapa, tendrá un correlato local en Nicaragua.

### **2.3.2. Formulación, discusión y aprobación de la Ley y Política Integral de Juventud (1999-2004)**

En el año 1999, fruto de esfuerzos y como respuesta a distintas demandas internas y externas, durante el mandato de Arnoldo Alemán, la Presidencia de la República 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 a la Asamblea Nacional, promovieron la

---

<sup>8</sup>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, plena y efectiva participación de la juventud en la vida en sociedad y en la adopción de decisiones. Actualmente se incluyeron otras cinco: Globalización, Tecnologías de la información y la comunicación, VIH/SIDA, Los jóvenes y la prevención de conflictos, y Relaciones intergeneracionales (el nuevo contrato intergeneracional en una sociedad multi-generacional).

formulación y aprobación de la Ley No. 392, “Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud”, ratificada el año 2001.

Bajo la aprobación de la mencionada Ley, se manifiesta el carácter de Estado de la política de juventud, y es así como en el año 2001, se aprueba la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud (PNDIJ). Este importante avance reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo, expresión clave de la realidad social y cultural global, con capacidades y derechos para intervenir como protagonistas de su presente, contribuir en el mejoramiento de su calidad de vida, y aportar participativamente al desarrollo de la nación.

La carencia de acciones importantes en el ámbito nacional enfocadas hacia los jóvenes Nicaragüenses, fueron las bases para la aprobación una política integral de juventud, sustentada jurídicamente por la Constitución Política de la República, la cual “reconoce los derechos y deberes de los jóvenes Nicaragüenses” y la Ley No. 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 y la sociedad, para integrar a los jóvenes Nicaragüenses a los procesos de transformación económica, social, política y cultural.

Posteriormente en 2004, con la Presidencia de Enrique Bolaños, se diseña el “Plan de Acción para la implementación de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud Nicaragüense” (2005-2015), el cual constituye el instrumento que facilita la implementación de la política, 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.

## Recuadro N°1: Componentes de la política integral de juventud

A continuación se describen los componentes más importantes de la Política integral de Juventud, el contenido de esta política que desarrollaremos con mayor profundidad en este estudio de caso es el relacionado con la capacitación e inserción laboral;

Contenido	Programa	Orientación	Dotación Presupuestaria
<p>La política plantea 11 contenidos los cuales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación y Capacitación</li> <li>2. Salud</li> <li>3. Capacitación e Inserción Laboral</li> <li>4. Participación de la Juventud</li> <li>5. Cultura, Deportes, Recreación</li> <li>6. Voluntariado y Servicio Juvenil</li> <li>7. Medio Ambiente</li> <li>8. Vivienda</li> <li>9. Desarrollo juventud rural</li> <li>10. Juventud en situación de desventaja</li> <li>11. Juventud indígena y afrodescendientes</li> </ol>	<p>El Programa de la Política es el denominado Plan de Acción (2005-2015) enfocado en 6 temas o contenidos centrales, los cuales intentan dar salida a los contenidos ante planteados, dichos ejes son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inserción Productiva</li> <li>2. Educación,</li> <li>3. Salud,</li> <li>4. Participación, Cultura y Deportes y</li> <li>5. Prevención y Atención a la Violencia.</li> </ol>	<p>La Política está orientada a <i>“Crear las oportunidades y condiciones requeridas por los hombres y mujeres jóvenes de Nicaragua, para integrarlos como sujetos de derecho y activos participantes en la vida económica, social, cultural y política de la sociedad”</i>.</p>	<p>La financiación de la política integral de juventud y todos los programas a que hace referencia la Ley y su Reglamento, se hará por medio de fondos ordinarios y extraordinarios, nacionales e internacionales, privados o estatales y por personas naturales o jurídicas. Todas las instancias creadas en el seno del poder ejecutivo y con afectaciones por la ley, deberán incluir las partidas correspondientes en sus respectivos presupuestos y tales deberán ser introducidas en el Presupuesto General de la República. Así mismo Los diferentes “Fondos” a que hace referencia la Ley y su Reglamento, deberán estar conformados con el aporte del Estado</p>



### **2.3.3. Nuevas políticas en relación a empleo juvenil, Nuevo Gobierno (2009-2011)**

En el año 2009, con el nuevo “Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional”, dirigido por el Presidente Daniel Ortega, se da a conocer el “Plan Nacional de Desarrollo Humano 2009-2011”, el cual define el enfoque de las políticas públicas del nuevo gobierno, sus metas y 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 los procesos de transformación económica, social, política y cultural del país.

En el año 2011, el gobierno de Ortega lanza el documento “Trabajo y Empleo Juvenil” en el Plan de Gobierno 2012-2016, el cual consiste en proponer una serie de políticas para el próximo período que giran en torno a tres grandes líneas: 1) el desarrollo de una educación integral para la vida y el trabajo de los jóvenes; 2) el apoyo al emprendimiento, autoempleo y sistematización de experiencias laborales; y 3) la promoción de la inserción laboral de la juventud a través de la intermediación laboral y las alianzas interinstitucionales.

### **2.4 Etapas más relevantes del proceso de agendación de la Política de juventud (PNDIJ)**

Esta Política se formuló en base a la Constitución Política de la República de Nicaragua y en lo dispuesto en la Ley No. 392 “Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud. La política integral de juventud está orientada a “crear las oportunidades y condiciones requeridas por los hombres y mujeres jóvenes de Nicaragua para integrarlos como sujetos de derecho y activos participantes en la vida económica, social, cultural y política de la sociedad”.

Aquí se precisan los lineamientos generales y la responsabilidad de las instituciones del Estado y la sociedad, mediante el desarrollo de estrategias y programas a corto, mediano y largo plazo que logren la incorporación de los jóvenes a la vida económica, social y cultural. Asimismo, define los planes de desarrollo que permita a los jóvenes extender sus capacidades y habilidades para participar en el desarrollo social, económico y la vida política del país.

#### **2.4.1. Actores en la elaboración de la PNDIJ**

La elaboración del diseño de la política de juventud de Nicaragua, fue realizada por un consultor nacional especialista en el tema, y la coordinación técnica de la formulación contó con la asesoría de una consultora internacional, ambos contratados por la Secretaría de Acción Social (hoy denominado INJUVE). Igualmente, hubo participación destacada de diversas organizaciones juveniles, expertos que trabajan en el tema juventud, y la gestión de los recursos financieros y técnicos fue por medio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

#### **2.4.2. Diagnóstico de la situación juvenil**

La SAS junto al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, elaboraron un documento denominado “Análisis de Situación de la Juventud Nicaragüense entre los 18 y los 30 años cumplidos”. La información estadística de este instrumento se basó en los datos que manejaban las instituciones del Estado que trabajan temas de juventud. Este análisis formó la base para la formulación de la “Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud”.

#### **2.4.3. Comité Técnico Interinstitucional**

Con el fin de elaborar propuestas para la definición del contenido de la política, la SAS organizó el Comité Técnico Interinstitucional en el que estuvieron representadas quince instituciones 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 de Nicaragua, instancia de coordinación de organizaciones juveniles que aglutina a cincuenta y cuatro organismos.

#### **2.4.4. Consulta de la Política**

La política se formuló 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”. Así mismo, este foro se trasladó a un mayor número

de sectores y a distintas zonas geográficas del país. La consulta descentralizada de la política proporcionó legitimación al proceso de formulación de la política de juventud<sup>9</sup>.

Este aspecto es clave para el desarrollo de nuestro 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 proceso de diseño que, como podemos apreciar, posee un grado importante de legitimación. Esta información deberá ser contrastada con el análisis de las entrevistas, lo cual será clave para comprender las causas que derivaron en las deficiencias que manifiestan los diversos actores, tal como será analizado en el capítulo siguiente.

## **2.5 Componente empleo juvenil**

En este acápite pasaremos revista a los principales elementos que definen al componente empleo juvenil, tomando como referencia el marco jurídico y los actores institucionales.

### **Marco jurídico**

En la Constitución Política de Nicaragua, no encontramos una regulación expresa sobre el aspecto del trabajo de la juventud; en ella se establecen los Derechos Sociales (Capítulo III, Artos. 57, 61, 62) y Derechos Laborales (Capítulo V, Artos. 80 al 88) de la fuerza de trabajo nicaragüense en su conjunto. Bajo estas condiciones la Ley No. 392, Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud y la Política Integral de Juventud, contienen en sus lineamientos, la regulación y ejecución del componente empleo par este grupo.

La política está dirigida a promover los programas de formación y capacitación técnica de promoción de políticas laborales y la no discriminación por razones de edad, sexo y etnia. En esta se insta a la “inserción de la juventud al mercado laboral, e incentivar el surgimiento de empresas juveniles”.

---

<sup>9</sup>En todos los eventos participaron, como parte del equipo ejecutor, 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.

## **Marco institucional**

De conformidad con la Ley No. 290, “Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”, las instituciones rectoras del empleo y la juventud, son las siguientes:

- **Ministerio del Trabajo (MITRAB)**

Según el del Art. No. 27, inciso “a” de la nombrada ley, es competencia del Ministerio del trabajo, “ejecutar la política del Estado en materia laboral, (...), de empleos, salarios, de higiene y seguridad ocupacional y de capacitación de la fuerza de trabajo”.

En este sentido, el MITRAB promueve políticas públicas que: “promocionen, tutelen y restituyan del derecho al trabajo digno y decente”. Estas encuentran su base actualmente en el Plan Nacional de Desarrollo Humano, el cual contiene tres dimensiones de incidencia<sup>10</sup>: 1) políticas de rescate de las capacidades productivas del pequeño y mediano productor en estado de pobreza; 2) reformas al marco legal que regula el mercado laboral, fortalecimiento institucional, participación ciudadana, y asesoría legal y 3) políticas de seguridad social, mecanismos de incentivos de productividad, y compensación patronal en reconocimiento de las habilidades de los trabajadores.

- **Instituto Nicaragüense de la Juventud (INJUVE)**

Como se expresó en la descripción de la Política Integral de Juventud, el INJUVE es la institución pública encargada de ejecutar los programas relacionados con el empleo juvenil, en coordinación con las demás instituciones.

En el acápite siguiente se detallan rápidamente los principales programas, proyectos y acciones que realizan las instituciones del Estado que promueven el empleo juvenil, la empleabilidad y la mejora en la inserción laboral de los jóvenes.

### **2.5.1 Programas de empleo para la juventud**

A continuación, revisaremos en detalle los distintos programas que se enmarcan en la política pública para el empleo de juventud en Nicaragua.

---

<sup>10</sup> Las dimensiones de incidencia se definieron para lograr los objetivos de empleo, seguridad, protección laboral y compensación laboral.

### **2.5.1.2. Servicio Público de Empleo (SEPEM)**

SEPEM es un programa del Gobierno de Nicaragua ejecutado por el Ministerio del Trabajo.

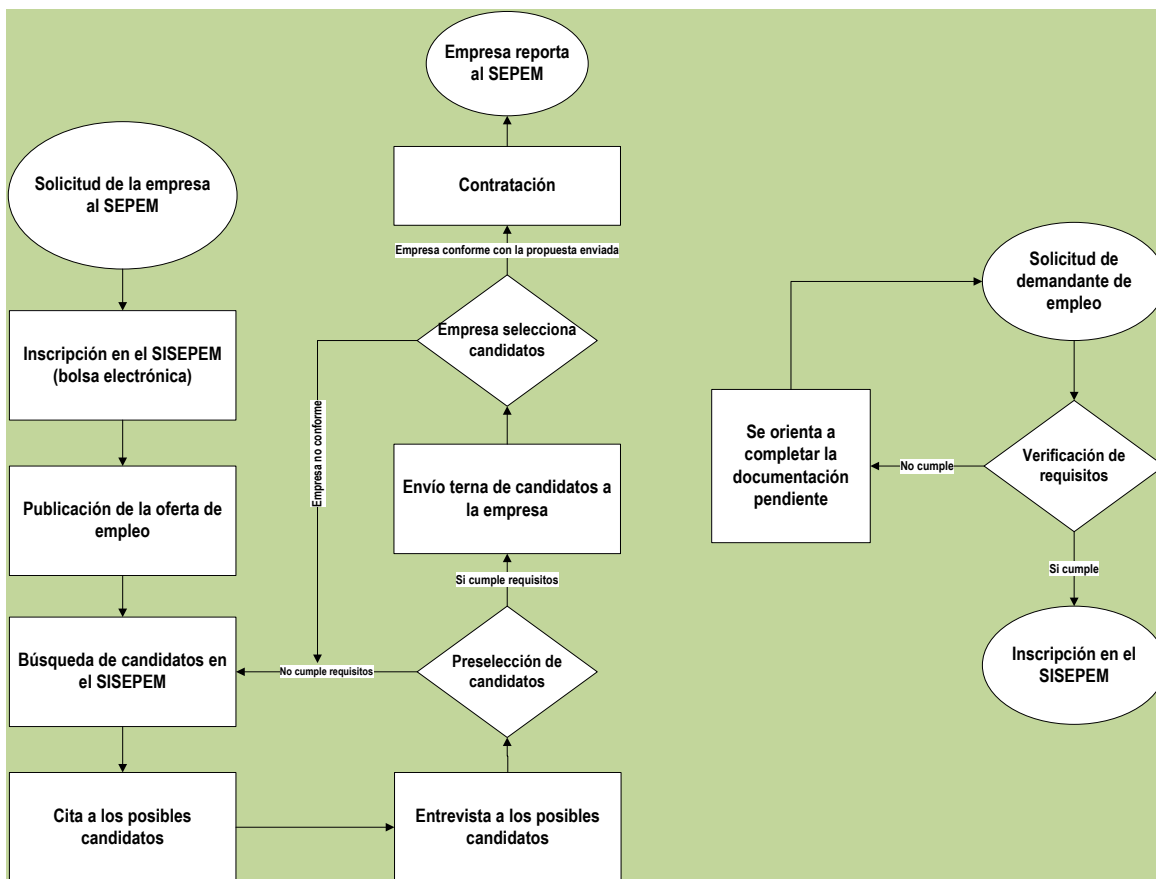
Comenzó a operar a partir del año 2002. Se encarga de gestionar de forma integrada los programas de intermediación en el mercado de trabajo, así como también la orientación laboral y la ayuda al empleo. Su población meta son jóvenes sin experiencia laboral, y su fuente de financiamiento es el Presupuesto 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 oferta y demanda en el mercado laboral. El Servicio Público de Empleo entrega acompañamiento técnico y clínico-psicológico a los jóvenes, mediante el proyecto “Mi Primer Empleo” en su segunda fase “Habilitación Profesional” como parte del desarrollo del Plan de Marketing Estratégico.

Entre las funciones que desarrolla este servicio, se encuentran:

- ✓ Garantizar la función de intermediación para la colocación en el ámbito nacional.
- ✓ Autorización y seguimiento de las Agencias Privadas de Empleos.
- ✓ Manejo de datos estadísticos de intermediación de las oficinas del SEPEM en el ámbito nacional.
- ✓ Garantizar servicios de orientación laboral.
- ✓ Organización y articulación de convenios con las entidades colaboradoras para la organización de servicios de empleo territoriales.
- ✓ Promoción del empleo y el autoempleo.

**Gráfico N° 3: Fases de funcionamiento del SEPEM**



Fuente: MDGIG et al. (2011)

En el Gráfico N° 3, podemos observar el funcionamiento del SEPEM, que vincula mediante una interfaz virtual a los jóvenes en busca de empleo con las empresas que requieren de sus servicios, facilitando el proceso al direccionar en forma eficiente y eficaz la oferta y demanda de empleo juvenil.

Este servicio está constituido por diecisiete oficinas de atención a nivel nacional, ubicadas en las delegaciones departamentales del Ministerio del trabajo. Estas oficinas comenzaron a operar en Managua dentro de un plan piloto en el año 2002, y luego se difundieron en el año 2007 a los departamentos de León, Granada y Rivas. Con el fin de conectarse mediante red con todas las delegaciones departamentales, el SEPEM ha habilitado un sistema automatizado.

### **2.5.1.3. Programa de Autoempleo (PAE)**

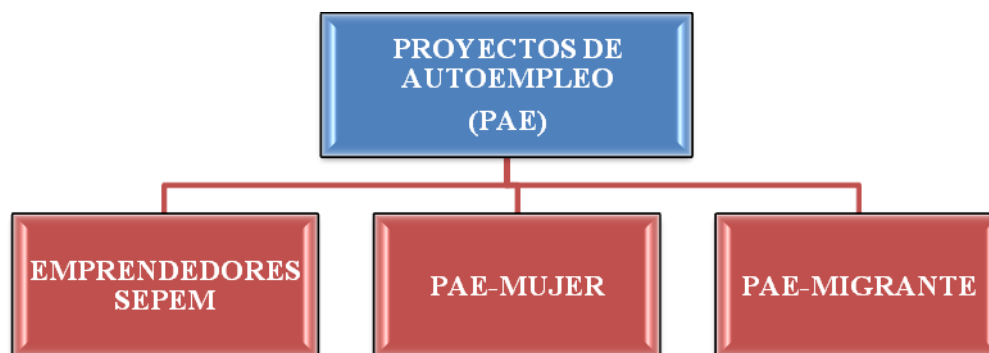
El Programa de Autoempleo está destinado a la promoción de acciones de políticas activas hacia el incremento del empleo juvenil con prácticas de género, esto con el fin de aproximar el mercado laboral a los jóvenes.

Con el propósito de contribuir con el desarrollo económico del país, el PAE, a través de la capacitación, elaboración e implementación de iniciativas emprendedoras, propicia en el mediano plazo la incubación y creación de micro, pequeña y medianas empresas (MYPYMES). Estas capacitaciones buscan facilitar el autoempleo para la juventud nicaragüense.

La población beneficiario de este proyecto son los jóvenes egresados de carreras técnicas: Ebanistería, Carpintería, Corte y confección, Soldadura, Electricidad, Pastelería, Mantenimiento y Reparación de PC, entre otros.

El monto total del financiamiento de este programa es de \$300,000 USD (trescientos mil dólares americanos), anuales a través de los fondos de cooperación externa. Los proyectos son ejecutados por el Ministerio del Trabajo.

**Gráfico N° 4: Estructura de funcionamiento de los Proyectos del PAE**



Fuente: elaboración propia.

En el Gráfico N° 4 se observa la diversa composición de grupos que busca impactar el PAE: Emprendedores, Mujeres y Migrantes, para potenciar sus capacidades en esta línea.

- **Emprendedores SEPEM**

Este proyecto tiene como objetivo beneficiar a emprendedores jóvenes de los municipios de Chinandega y Managua. El monto de su financiamiento fue de \$100,000 USD (cien mil dólares americanos), anuales, mediante el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

**PAE-Mujer**

Este proyecto se formuló e implementó con el fin de lanzar el primer proyecto de autoempleo dirigido exclusivamente a mujeres jóvenes de zonas rurales, específicamente en el municipio de El Tuma-La Dalia, departamento de Matagalpa. Este programa está dirigido a mujeres jefas de hogar con bajos niveles académicos, y consistió en destinar insumos agrícolas (porcinos y avícolas) e infraestructura básica requerida para que las mujeres pusieran en marcha colectivos de producción. El monto de la inversión de este proyecto ascendió a más de \$25,000 USD (veinticinco mil dólares americanos), proporcionados por la cooperación externa, los montos se transfieren anualmente al Ministerio del trabajo, a través de la asignación presupuestaria.

- **PAE-Migrantes**

PAE-Migrantes, pretende contribuir a reducir gradualmente la migración en los territorios con mayor flujo de mano de obra PAE-MIGRANTES está presente en los Municipios de Chinandega, El Guasaule, Granada, Carazo y Rivas. La finalidad del proyecto es aportar al desarrollo de 130 nuevos empleos directos a través de la formulación y puesta en marcha de iniciativas emprendedoras, en los departamentos mencionados. El presupuesto asciende a más de \$100,000 USD (cien mil dólares americanos), anuales.



#### **2.5.1.4. Centros de información, capacitación y atención a los jóvenes (CICAS)**

Este programa fue lanzado a nivel nacional en el año 2007 por el Instituto Nicaragüense de la Juventud (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 fondo de financiamiento es a través del tesoro nacional y el Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración que se ejecuta en coordinación con el Sistema de Naciones Unidas.

El propósito primordial del programa es desarrollar procesos de aprendizaje en diversos temas dirigidos a los jóvenes. A través del uso de tecnologías de información y comunicación (TIC's), se pretende facilitar el desarrollo de nuevas iniciativas juveniles, el diseño de proyectos y organización juvenil que responda a las necesidades locales. Los beneficios sociales deben contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida en la juventud de cada municipio de intervención<sup>11</sup>.

Entre los usuarios del programa se encuentran adolescentes y jóvenes en edades comprendidas entre los 12 y 30 años. A pesar que está dirigido para jóvenes, el programa favorece de manera indirecta al:

- ✓ **Núcleo familiar inmediato:** Se refiere a familiares que comparten la misma casa y al mismo tiempo garantizan el sustento económico.

---

<sup>11</sup>Los objetivos inmediatos de los CICAS son: 1. Facilitar el acceso de la juventud a la educación, empleo y salud; impulsando procesos de participación y organización juvenil que integren valores de solidaridad y responsabilidad social para un desarrollo integral, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación. 2. Promover la capacitación, participación juvenil y espacios para la discusión y formulación de proyectos sociales mediante el acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's). 3. Desarrollar capacidades, habilidades y destrezas en el uso y aplicación de las TIC's, a través de cursos de capacitación y entrenamiento. 4. Favorecer acuerdos de cooperación con entidades estatales, ONG, Universidades, organizaciones juveniles, organismos internacionales y Alcaldías Municipales para el desarrollo de metodologías, actividades, asesoría, pasantías y becas. 5. Promover un espacio reflexivo de proyección y discusión de material cinematográfico (películas, documentales, corto y largometrajes) que proporcione a la juventud formas de expresión y comunicación. 6. Facilitar información y asesoría sobre los temas de interés de la juventud. (MDGIG et al. 2011)

- ✓ **Alcaldías Municipales:** se refiere a la firma de convenios para que la gestión administrativa y mantenimiento de los centros de información, sean asumidas por éstas.
- ✓ **Organizaciones locales de jóvenes:** vinculadas al desarrollo de contenidos de los centros, que a su vez sirven de asesoras en la ejecución de las actividades.

El Programa Centros de Información, Capacitación y Atención a los Jóvenes, tiene cobertura en 30 municipios del país, los cuales han sido implementados consecutivamente desde el inicio del programa. Cabe destacar que la cobertura de estos municipios es tanto en el área urbana como rural.

**Tabla N° 3: Ubicación geográfica de los CICAS**

No.	2007	2009	2010
1.	Somoto	Managua D-V	Nagarote
2.	Mozonte	Managua D-III	Muy Muy
3.	Condega	Ciudad Sandino	Moyogalpa
4.	Estelí	Tipitapa	Dipilto
5.	Masaya	Matagalpa	Rivas
6.	Monimbó	La Concordia	Juigalpa
7.	Niquinohomo	La Dalia	León
8.	Diriamba	Pueblo Nuevo	Estelí*
9.	San Carlos	Telica	Bluefields
10.	Jinotega	Altagracia	Ocotol
11.	Tipitapa (SPN)		Masaya*
12.	Chinandega		Managua D-IV
13.	Río Blanco		San Francisco Libre
14.			Somotillo
15.			Sébaco

Fuente: MDGIG et al. (2011)

De acuerdo a la Tabla N° 3, podemos observar el importante grado de avance en la cobertura de los Programa CICAS durante los últimos años. Además de los CICAS creados recientemente, los que partieron siguen perdurando.

#### **2.5.1.5. Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración (PC-JEM)**

Tras las fuertes demandas de los jóvenes Nicaragüenses acerca de la ausencia de empleo juvenil decente (causa fundamental de la migración), el Gobierno de Nicaragua junto al Sistema de Naciones Unidas, promueven el Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración (PC-JEM), ejecutado por el Instituto Nicaragüense de la Juventud (INJUVE). Este programa nace para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a través de un acuerdo de financiamiento del Gobierno de España, bajo la administración del PNUD y el Estado de Nicaragua. El monto total destinado a este programa es de C\$ 5.609, 893 (cinco millones, seiscientos nueve mil, ochocientos noventa y tres mil córdobas).

El fin primordial del programa 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 así a prevenir los efectos negativos del fenómeno migratorio”. Lo que se quiere lograr con el empleo decente es que las personas jóvenes pueden generar sus ingresos propios y, por lo tanto, disponer de autonomía, evitar privaciones, escapar de la pobreza monetaria y además contribuir a la creación de riqueza nacional.

Actualmente han sido beneficiados 5,000 jóvenes, que fueron seleccionados de acuerdo a un balance por razones de género y por zonas de residencia, de acuerdo a las características de los 11 municipios<sup>12</sup> donde tiene acción el programa conjunto.

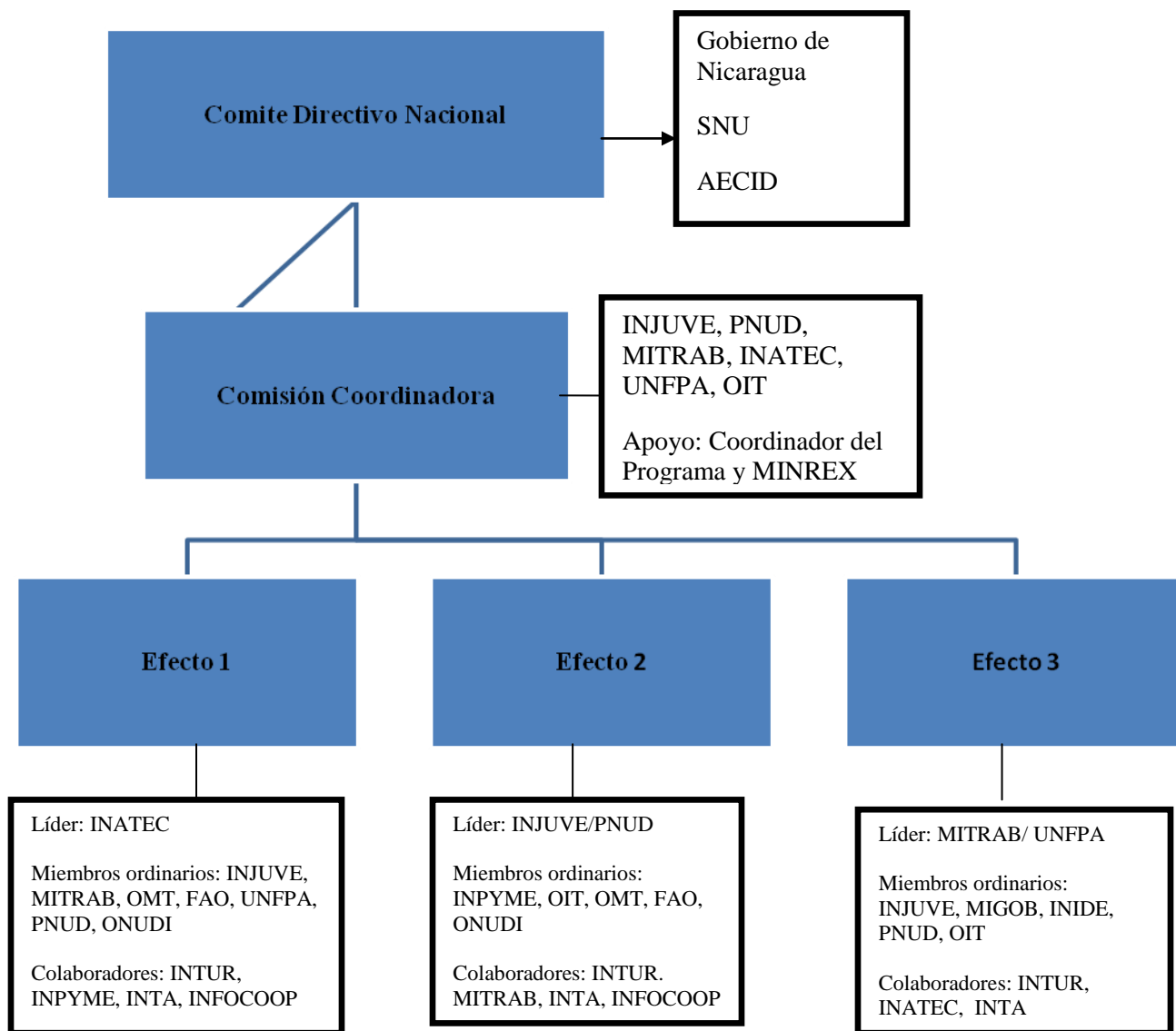
Las acciones que se ha planteado (PC-JEM) son las siguientes:

---

<sup>12</sup> Los municipios en que esta presente el programa son: Somotillo, Chinandega, Managua (Distritos III y IV), San Francisco Libre, Masaya, Altagracia, Matagalpa, Tuma-La Dalia, Sébaco, Jinotega y La Concordia.

- Capacitar a los adolescentes y jóvenes en situación de desventaja en habilidades sociales.
- Capacitación ocupacional a las personas jóvenes de 15 a 24 años. Esta capacitación es adaptada a las necesidades del mercado laboral y a las prioridades de desarrollo local de cada municipio.
- Formación de 2,000 jóvenes en emprendedurismo. De éstos, 1,200 se integrarán en 180 microempresas juveniles y 800 serán capacitados en cooperativismo y conformarán 40 cooperativas. Se apoyará a la juventud en la elaboración de planes de negocios y se otorgará apoyo técnico especializado y financiamiento a través de un fondo revolvente.
- Con la formación de un fondo de capital semilla, se ayudará a los jóvenes para su incorporación al mercado laboral.

**Gráfico N° 5: Estructura de Funcionamiento del Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración**



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a información de MDGIG et al. (2011)

En el Gráfico N° 5, podemos apreciar la estructura de funcionamiento del Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración. Aquí es posible observar la compleja red de intercambios interinstitucionales contemplados en su organigrama, lo cual requiere una dinámica de coordinación ajustada que vele por el cumplimiento de sus objetivos.

## **2.6 Reflexiones en torno a los programas de empleo de la juventud en Nicaragua**

A lo largo de este capítulo hemos podido observar la creciente relevancia que ha ocupado el componente 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 tanto locales como multilaterales, así como organizaciones no gubernamentales, con el fin de apoyar una adecuada inserción productiva de los jóvenes en Nicaragua.

Se registra así una amplia batería de acciones que, mediante distintas estrategias, como por ejemplo, la focalización en grupos específicos, la adecuación de la oferta a la demanda, la capacitación en áreas prioritarias del desarrollo productivo, han buscado posibilitar la empleabilidad de este importante sector de la población.

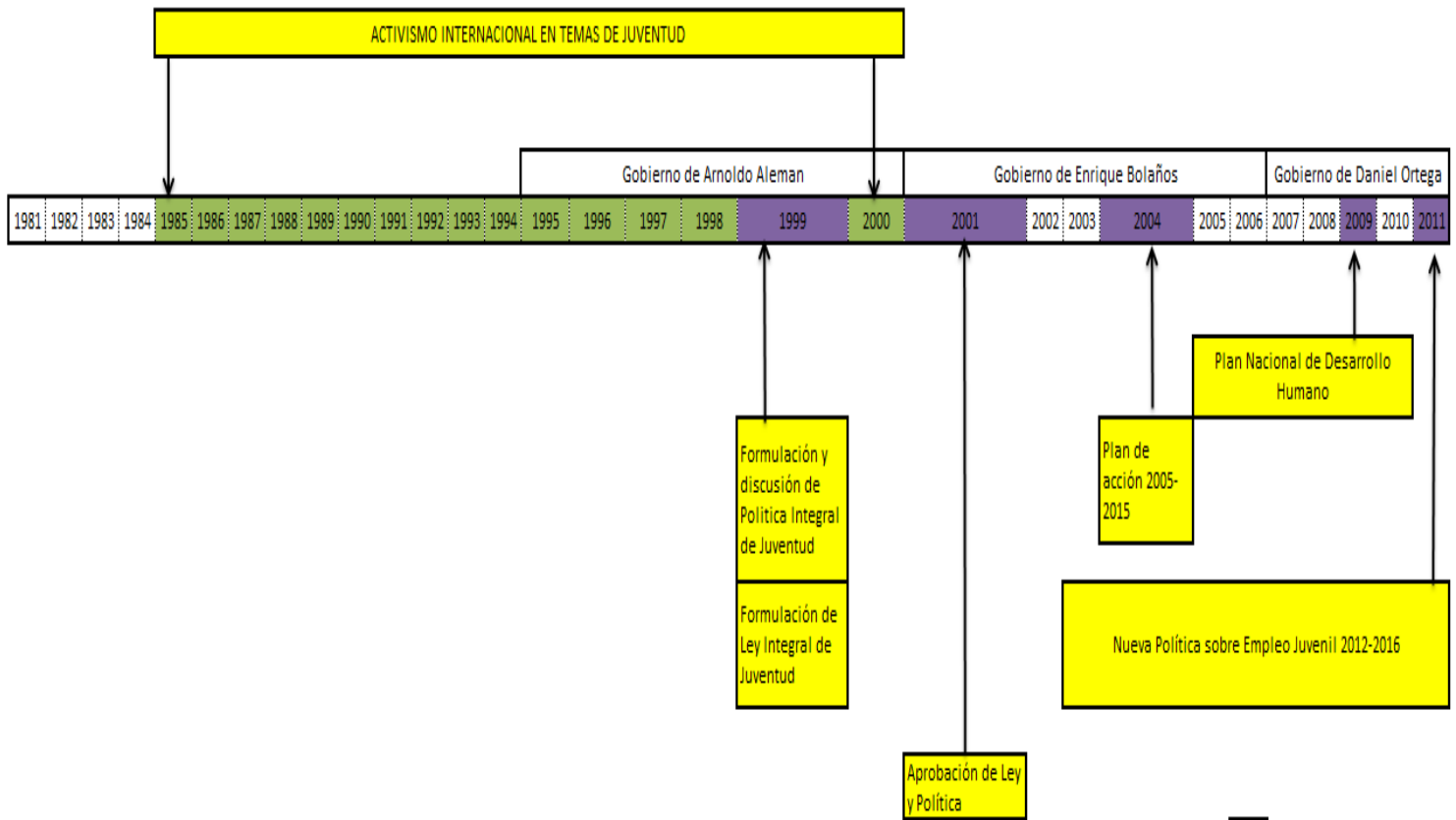
Observamos así un panorama amplio de estrategias, con una gran dispersión de objetivos, que no necesariamente presentan una línea programática clara en el largo plazo. Los esfuerzos así realizados han carecido de factores como gradualidad (incrementalidad) y efectividad, aun cuando asoman como legitimadas tanto por los actores institucionales como por la sociedad civil.

Aun cuando compartimos el hecho de que el ciclo de la política no es lineal, sino que dada su complejidad de recursos y factores más bien tienden a ser acciones superpuestas en el tiempo, igualmente es posible considerar que en el desarrollo de la política de empleo juvenil en Nicaragua ha faltado una sustentabilidad de los programas en el tiempo, quizás por la baja dotación presupuestaria.

### CAPÍTULO III: Análisis de la implementación del componente de inserción productiva en el marco de la política integral de juventud

El presente capítulo aborda las preguntas de investigación integrando herramientas de tipo cualitativa, mediante la realización de entrevistas en profundidad de corte semi-estructuradas. Para ello, se entrevistaron a seis expertos en temáticas de juventud (representantes del Estado, de la Sociedad Civil, grupo de interés, Organismo no gubernamentales).

**Gráfico N° 6 Línea en el tiempo**



El gráfico No.6 Plasma las secuencia de las acciones gubernamentales a favor de la juventud, en el tiempo comprendido entre 1990 al 2011. Este instrumento sirvió para ordenar cronológicamente los relatos de los entrevistados

### **3.1. Dimensión I: Inicio de la política pública y sus características (diseño)**

#### **“Activismo internacional”**

El surgimiento de la política nacional para el desarrollo integral de la juventud nicaragüense y en particular el componente empleo se ubica en el contexto latinoamericano de finales de los años 90's, caracterizado por las reformas económicas que afectaron los programas sociales destinados a grupos vulnerables, entre ellos la juventud. Los técnicos entrevistados, señalaron que no se contaba con marcos jurídicos específicos que promovieran los derechos básicos de las personas jóvenes y que por tanto una política de este tipo fue un paso muy relevante debido a que permitió formular las estrategias y lineamientos necesarios para propiciar el desarrollo de la juventud.

En opinión de los consultados, 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. Tanto la Organización Iberoamericana como el Foro Latinoamericano de Juventud representan un ejemplo de esa alianza que contribuyó con asesoría técnica y financiera en los países que se lo solicitaron.

#### **“Instrumentos Jurídicos que dan inicio a la política integral de juventud”**

Nicaragua cuenta con una base jurídica y normativa que orientan de forma general la formulación de la política integral de juventud. En la entrevista López enfatiza en la ley como el marco legal que hace posible la existencia de una política de juventud, la cual requiere de un plan de acción, que defina componentes, metas, indicadores, recursos, que hagan posible el desarrollo de estrategias favorables al empleo de los jóvenes.

De la misma manera los entrevistados señalan que la ley reconoce a los jóvenes como sujetos sociales priorizado en políticas que generen empleo productivo del país. De igual forma regula el derecho de participación e integración de grupos, asociaciones u organizaciones de jóvenes en los mecanismos institucionales responsable de formular y ejecutar programas de inserción productiva para los jóvenes. Maradiaga se refirió a la importancia que tuvo la presión de los jóvenes hacia el gobierno para incorporar en la política pública el tema de empleo.



Un aspecto significativo de la participación de los jóvenes en el proceso de aprobación de esta ley es el consenso nacional que obtuvo la aprobación de la ley proveniente de las fuerzas políticas, gobierno, estado y sociedad civil, Zeledón (2001). Según consta en el libro del diario debate de la Asamblea Nacional, esta ley se aprobó con la votación favorable de todos los partidos políticos ahí representados.

### **“Mecanismo de participación”**

El Consejo de la Juventud se creó como una instancia de participación ciudadana, según López y Maradiaga este espacio facilitó la coordinación entre las diversas organizaciones y movimientos de jóvenes, convirtiéndose en un espacio de interlocución entre éstas, el estado y las organizaciones políticas. Indistintamente del entrevistado se reconocen que la participación del Consejo, a veces se tornó en una formalidad del proceso, por ejemplo se formularon programas y proyectos para la juventud, orientadas más por la oferta institucional que por la demanda de los jóvenes.

El Consejo Nacional de la juventud no fue ajeno a las discrepancias durante la discusión de algunos ejes temáticos de la política, Calero como miembro de esta instancia, ejemplificó que hubo diferencias durante el debate del plan de acción, en el momento que se propuso ampliar la consulta del tema de generación de empleo incluyendo no sólo a la iniciativa privada aliada al Gobierno, sino a otros sectores entre ellos a pequeños y medianos productores, jóvenes de la costa Caribe y los Sindicatos. A pesar de los desacuerdos presente en este proceso de interlocución, el plan de acción fue aprobado durante el mandato del Presidente Bolaños, prevaleciendo más los intereses del Gobierno que el resto de actores.

### **3.2. Dimensión II: Implementación de la política**

Con el fin de comprender cuál ha sido la institucionalidad que ha operado en el marco de la política de juventud desde el componente empleo, a continuación refiero opiniones y reflexiones que expresaron los técnicos, integrantes de grupos públicos y asociaciones privados que implementan los programas de empleo, valorando la capacidad organizacional de los interlocutores que participan en la ejecución de la política y la fuente de financiamiento de los proyectos.

### **3.2.1. Coordinación vertical / institucionalidad y toma de decisiones**

#### **“Toma de decisiones”**

En referencia a la toma de decisiones para el diseño, formulación y aprobación del plan de acción de la política de juventud, es opinión de algunos entrevistados que prevaleció la voluntad política del Poder Ejecutivo, dejando a un lado la participación que los actores sociales mantuvieron en la etapa de consultas. Consideraron su participación meramente formal, con lo cual la política se torno del tipo top- Down.

Uno de los puntos centrales para la toma de decisiones en la aprobación de la política, es el carácter participativo de la misma. La política se considera participativa porque consulta a los jóvenes en distintos momentos del tiempo e intenta construir una oferta pertinente a cada uno de los territorios. Sin embargo, la participación del Consejo en la última etapa del proceso, tuvo un carácter formal, en la medida en que las organizaciones participantes se sintieron “relegadas” de la toma de decisiones que culminó en un plan de acción aprobado por el ejecutivo, que no considera las necesidades e intereses de los jóvenes sino que es una respuesta que expresa la voluntad política del gobierno.

#### **“Coordinación interinstitucional”**

Uno de los mandatos que contiene ley y la política de la juventud es la creación de mecanismo 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. Sobre esta idea los actores institucionales coinciden que inicialmente la Secretaria de la Juventud asumió con debilidad el rol de promotor e impulsor de los mecanismos de articulación. A pesar que la coordinación se encuentra definida por la ley y la política, el informe PNUD (2011), considera que estos mecanismos todavía son materia pendiente en su ejecución.

Vásquez, subraya la importancia que tiene la coordinación entre las diversas instituciones para que se implementen los programas de empleo, a este factor se debe que en el año 2011 el Ministerio del Trabajo conformara la Comisión Nacional de Empleo Juvenil, resultado de la alianza entre las organizaciones de juventud, instituciones de gobierno y las cámara

de comercio y de turismo que generan empleo para los jóvenes. Sin embargo es importante que la coordinación de actores no solo sea una expresión de voluntad entre los distintos actores institucionales, sino que es preciso definir los instrumentos prácticos, para la puesta en marcha de los programas de empleo.

### **3.2.2 Actores**

Los entrevistados ubican como promotores de empleo para jóvenes: Instituto de la Juventud, Ministerio del Trabajo, INATEC. En segunda instancia están los ejecutores locales de programas de empleo ente ellos: alcaldías, delegaciones departamentales de cada una de las instituciones de gobierno, gabinetes del poder ciudadano y organizaciones juveniles beneficiarias de los programas.

#### **“Rol de las Instituciones encargadas de implementa la política de la juventud”**

Maradiaga, describió las funciones técnicas de la Secretaria de la Juventud, por un lado le correspondió formular políticas públicas; y por otro lado ejecutar programas y proyectos dirigidos a los jóvenes. Otros entrevistados se refirieron a la falta de implementación de los programas de empleo que formuló la Secretaria de la Juventud, ellos identificaron como limitaciones el diseño de líneas estratégicas que no correspondían en algunos casos a la realidad de los jóvenes. El informe de la Evaluación de Política Públicas de Juventud OIJ (2008), refuerza esta idea cuando platea que: “la Secretaría de la Juventud, durante la administración del Presidente Bolaños, ejecutó 63 programas dirigidos a los jóvenes, pero solo tres estaban relacionados con el empleo”

A partir de la administración del Presidente Ortega, se crea el Instituto de la Juventud INJUVE, como instancia rectora de las políticas públicas en materia de juventud, derogando las anteriores funciones de la Secretaria. Sobre este tema López refirió que el Instituto de la Juventud Nicaragüense, ha jugado un papel articulador, asesor y técnico, en la implementación de programas de empleo, representando un salto con respecto a las funciones que tuvo la anterior institución. Sin embargo, coincide con el resto de los entrevistados, que las funciones institucionales del INJUVE con respecto a la política públicas de juventud es poco conocida en la opinión pública.

Resulta relevante que los entrevistados ponen énfasis en las limitaciones que esta institución tiene, tales como: 1) falta de recursos técnicos especializados que aseguren la implementación, seguimiento y evaluación de la política, capacidad técnica para la ejecución de los programas de empleo promovidos por ésta institución 2) la inexistencia 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; 3) participación territorial de los jóvenes e instituciones que deben ejecutar los programa de empleo.

Otra institución mencionada por los entrevistados es el INATEC, el cual orienta sus programas hacia el sector de jóvenes desempleados y subempleados, mediante la oferta de becas en el desarrollo de habilidades básica para técnicos medios.

Igual consideración se hace del Ministerio del Trabajo como facilitador de política de empleo joven. En conjunto con INJUVE e INATEC se están capacitando a grupos de jóvenes para que ingresen al primer empleo, además sirve de puente entre los jóvenes, las empresas privada e instituciones que requieren técnicos o profesionales.

Otro actor importante que identifican los entrevistados, es la Comisión Nacional del Trabajo, en el que convergen instituciones de gobierno, trabajadores y empresarios. Esta Comisión es una alianza tripartita que se reúne cada seis meses para discutir el salario mínimo, de los trabajadores urbanos y rurales, el cual incluye a trabajadores jóvenes, esta instancia en los últimos cinco años han establecido incrementos salariales anuales las que deben estará en correspondencia con el crecimiento anual del PIB, fomentando así estabilidad y consenso en materia de empelo y salario, entre los representantes del gobierno, los sindicatos y la empresa privada.

### **3.2.3. Financiamiento**

El financiamiento de los programas de empleo de la política de juventud, tiene las siguientes fuente de financiamiento: 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 que se encuentran reguladas por la ley de transferencia municipal de acuerdo a la densidad demográfica de cada municipio y los fondos de la cooperación internacional, ya sean como donaciones o préstamos provenientes de organismos internacionales(PNUD, UNFPA, OIT, OIJ, BID, AECID, Fondos Alba-Venezuela).

Todos los fondos independientemente de su fuente, ya sea interna o externa se rigen por las normas de control, que estable la Ley de régimen presupuestario de los municipios y de la Ley de administración financiera, que obliga a todas las instituciones de los Poderes de estado y de los entes descentralizados como los municipios, a rendir informe de la administración de su fondos, trimestral y anualmente al Ministerio de Hacienda.

Vásquez comentó en la entrevista que la ley integral de juventud y su reglamento definen de forma general las fuentes de financiamiento para la implementación de un plan de acción. Razón por la cual el ejecutivo crea el programa de empleo juvenil, de forma transversal en las instituciones del sector público a fin de que cada institución del Poder Ejecutivo, destine e incorpore en su presupuesto los programas de empleo juvenil.

Un elemento importante que se puede destacar sobre el tema del financiamiento, es la percepción que tienen algunos de los stakeholders entrevistados, respecto del rol que tienen los organismo internacionales que financian o asesoran las políticas de empleo juvenil. Si bien para algunos esta conducción es percibida como una ayuda técnica que ha contribuido a mejorar la gestión de la política, otros la consideran como un obstáculo o barrera para desarrollar un modelo propio de implementación 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.

### **3.2.4 Fortalezas y debilidades de los programas de empleo juvenil**

Los stakeholders consultados, valoraron positivamente la voluntad política de los gobiernos de transformar la política de juventud y en especial los planes de empleo como políticas de Estado. Sin embargo, los programas y proyectos de juventud que actualmente se implementan, si bien constituyen un esfuerzo importante, no son suficientes frente a la demanda de jóvenes para el acceso de empleo. Arguello trasmitió desde su experiencia de trabajo con los jóvenes en riesgo, en programas de capacitación conjunta con INATEC, que se requieren mejorar las capacidades técnicas y habilidades profesionales de los jóvenes, para que ingresen en mejores condiciones al mercado laboral, este es un punto de consenso clave para mejorar la intervención de los programas de empleo.

Vásquez sostiene que la política de la juventud formulada hasta el 2007 no contenía la promoción y creación de empleo juvenil, por lo que la estrategia nacional del Plan Nacional de Desarrollo Humano, del Gobierno de Ortega, mejora la formulación e implementación de un Plan de Empleo Juvenil, iniciativa que ejecuta el MITRAB con apoyo de la OIT.

Algunos de los entrevistados identificaron que existen limitantes en la implementación de los programas y proyectos, debido a que cada Gobierno realiza cambios, ajustes de acuerdo a sus intereses, intensidad de la intervención de los actores, sin que se haya logrado un cambio drástico en la eficiencia y eficacia de los programas ejecutados en los últimos diez años. También expresaron que otra limitación es la cobertura muy limitada, poca asignación de presupuesto, recursos humanos y materiales, para los programas como el Servicio Público de Empleo (SEPPEM) y Mi Primer Empleo, ambas iniciativas son desarrolladas con gastos operativos de la Dirección de Empleos y Salarios del MITRAB..

De igual manera Calero alertó sobre la inexistencia de estadísticas confiables acerca del desempleo, sub empleo, mano de obra precaria y explotación laboral, que no permiten a los tomadores de decisión contar con datos reales sobre las necesidades de los jóvenes en el mercado de trabajo.

**Tabla No. 4 Fortalezas y debilidades de la política integral de juventud**

<b>Dimensión</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<b>Inicio de la política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntad política de los gobiernos de transformar los Planes de empleo para jóvenes como políticas de Estado.</li> <li>• Norma jurídicas que institucionalizan la política de juventud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes de acción no responde a la demanda de empleo para jóvenes.</li> <li>• Mecanismos de coordinación que establece que establece la ley son materia pendiente en su ejecución.</li> <li>• Inexistencia de estadísticas que permiten a los tomadores de decisión contar con datos reales sobre las necesidades de los jóvenes en el mercado de trabajo</li> </ul>
<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de Juventud promueve participación y articulación entre jóvenes y el estado para influir en política de empleo.</li> <li>• Creación de la Comisión Nacional de empleo, alianza entre las organizaciones de juventud, instituciones de gobierno y la cámara de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación formal que no influye en la toma de decisiones.</li> <li>• No se cuenta con los instrumentos prácticos que pongan en marcha la Coordinación institucional de los programas de empleo.</li> </ul>

	<p>comercio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• INJUVE coordina, ejecuta y asesora implementación de plan nacional de empleo con instituciones de gobierno.</li> <li>• Existencia de programas de empleo dirigidos a jóvenes.</li> <li>• La fuente de financiamiento de los programas de empleo, tiene dos fuentes: una por medio del Presupuesto General de la República y otra con recursos externos proveniente de donaciones o préstamos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poco conocimiento en la opinión pública de las Funciones de INJUVE.</li> <li>• Falta de recursos técnicos especializados que aseguren la implementación, seguimiento y evaluación de la política.</li> <li>• Cobertura limitada de los programas que cubran las demandas de empleo para jóvenes</li> <li>• Presupuesto disponible para los programas en los fondos del tesoro nacional, son limitados.</li> <li>• Recursos de cooperación internacional cubren proyectos de corta duración.</li> </ul>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

En la tabla No.4, se sintetizan las fortalezas y debilidades de la implementación de la política integral de juventud y los programas de empleo.



## 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 ello la política pública de juventud, no se ha desarrollado de forma estable en el tiempo, pues cada gobierno va cambiando sus planes de acuerdo a sus propios intereses, la intensidad de la intervención de los actores, sin que estas tengan un cambio drástico en su eficiencia.

Un aspecto positivo que se identifica es el consenso que existe por parte de los todos los actores políticos, sociales y económicos, de transformar la política de juventud y en especial los planes de empleo como política de Estado

La implementación de los programas relacionados con el empleo juvenil son de reciente, elaboración. Los programas más importantes que se vienen implementando por el gobierno, no son suficientes frente a la alta demanda de jóvenes que buscan un empleo. Estos programas tienen cobertura limitada, escasa asignación de recursos humanos y materiales, bajo presupuesto, y dado su alto componente de recursos externos para su ejecución los hacen insostenible en el tiempo.

Sin embargo la generación de empleos de calidad, sigue siendo un tema pendiente para la economía nicaragüense, dados los niveles de desocupación abierta, de subempleo y la proporción de la población ocupada en la economía informal, particularmente en los indicadores juveniles. A esto podemos agregar la baja productividad del trabajo, cuyas principales causas son: la sobre explotación de los recursos naturales, las bajas tasas de inversión productiva, el poco desarrollo tecnológico, la escasa articulación vertical y horizontal de las actividades económicas, el bajo nivel educativo y la insuficiente diversificación de habilidades de la población ocupada.

A pesar de lo anterior 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 coordinación entre instituciones públicas y privadas, organizaciones juveniles. No obstante se debe seguir promoviendo la participación de los jóvenes en las instancias de formulación de políticas de empleo para

conocer las expectativas y demandas que tienen, con el fin de identificar si están o no con las habilidades y capacidades técnicas que se requiere para que ingresen en mejores condiciones al mercado laboral.

### **Recomendaciones:**

#### **Acerca de la toma de decisiones**

Avanzar hacia una mayor participación del Consejo Nacional de la Juventud, en las instancias nacionales que formulan y aprueban estrategias y políticas dirigida a la juventud. Del mismo modo el Consejo debe garantizar la participación de los grupos de jóvenes en las instancias que promueven los gobiernos locales para asegurar que los programas de empleo se ajusten a las necesidades del segmento juvenil urbano, rural y de la costa Caribe.

Promover una representación proporcional de jóvenes en las instancias de decisión como el Consejo Nacional de la Juventud, la Comisión Nacional de Empleo Juvenil, para que sus demandas sean incorporadas en los programas de empleo que actualmente ejecuta el Gobierno de Nicaragua.

Crear un sistema de información, que genere estadísticas transparente, que permita a los tomadores de decisión contar con herramientas que proporcione datos sobre la problemática de desempleo, sub empleo, mano de obra precaria y explotación laboral, con el propósito de mejorar la intervención en los programas juveniles.

Promover la alianza entre los jóvenes, gobierno, empresa privada, universidades, que faciliten el diálogo y la participación en negociaciones relacionadas con la generación de programas de empleo, salarios, capacitaciones, provenientes de inversiones nacionales, internacionales que beneficien a este segmento poblacional.

### **Acerca del Rol del Instituto de la Juventud:**

Visibilizar la labor que hace el INJUVE en la formulación y articulación de los programas de empleo juvenil, a través del desarrollo permanente de estrategias de comunicación que divulgue, sensibilice e informe sobre las políticas, programas y acciones dirigidas a los jóvenes tanto a nivel nacional como local.

Asignar mayores recursos económicos y técnicos que permitan la eficacia y eficiencia en la implementación de la política y programas de empleo promovidos por esta institución.

### **Acerca de los programas de empleo juvenil:**

Aumentar la cobertura de los programas de empleo para los jóvenes, que ejecuta el Ministerio del Trabajo, INJUVE asignándole mayores recursos técnicos y económicos, que aseguren su permanencia y aumente el ingreso de más jóvenes especialmente en municipios pobres. Aumentar los programas de capacitación técnica y la oferta de carreras técnicas y profesionales que se ofertan en INATEC y Universidades para que los jóvenes ingresen al mercado de trabajo con mayores oportunidades.

## Anexo- Pauta de Entrevistas

Pauta de entrevista			Político	Técnicos/ alto	Técnicos/local es	usuarios
Preguntas generales	Conocimiento y aproximación	¿Qué relación ha tenido usted con la política de juventud?	x	x	x	X
		¿Qué relación ha tenido usted específicamente con los programas de empleo?	x	x	x	X
Inicio de la política pública y sus características (diseño)	Inicio de la política pública y sus características (diseño)	¿Cómo surge la política y en particular el tema de empleo en ella?	X	x		
		¿Qué se pretendía con los instrumentos jurídicos que existen en relación con la juventud?	X			
Implementación de la Política	Coordinación vertical / institucionalidad y toma de decisiones	¿Cuál es la institucionalidad para la ejecución de los programas de empleo juvenil?	x	x	x	
		¿Cómo es el mecanismo para definir dónde se implementan los programas de empleo?				
		¿Cómo se toman las decisiones?	x	x	x	
		¿Cómo se asegura que la política sea pertinente a las necesidades locales?	x	x	x	X
	Actores que participan y su articulación	¿Cuál ha sido el rol de los distintos actores involucrados en la implementación de la política de empleo para los jóvenes?	x	x	x	X
		¿Cómo se han coordinado los distintos actores e instituciones para la política de empleo?	x	x	x	
		¿Cómo ha sido el proceso de interlocución entre actores públicos y privados?	x	x	x	
		¿Cuáles son sus consideraciones respecto al rol del Instituto de la Juventud en la ejecución de la política de empleo?	x	x	x	
	Financiamiento	¿De dónde provienen los fondos para la ejecución de los programas de empleo?	x	x	x	X
		¿Cómo es la Transferencia de recursos a entidades ejecutoras a nivel nacional?	x	x	x	
¿Qué rol juega la cooperación externa?			x			
		X				
Evaluación de la política	Evaluaciones existentes	¿Ha habido evaluaciones sobre el componente de empleo? ¿Qué han arrojado?		x	x	

<b>Pauta de entrevista</b>			<b>Político</b>	<b>Técnicos/ alto</b>	<b>Técnicos/local es</b>	<b>usuarios</b>
	Fortalezas y debilidades	¿Cuáles son las fortalezas que usted observa en la política de inserción laboral?	x	x	x	X
		¿Cuáles son las debilidades que usted observa en la política de inserción laboral?	x	x	x	X
	Una mejor Política	¿Si usted tuviera que mejorar algo de la política ¿qué mejoraría?	x	x	x	X

## **Bibliografía:**

1. ABDALA, Ernesto (2005). “*Los jóvenes y la economía informal: propuestas desde la capacitación laboral*”. Cinterfor/OIT.
2. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993): ‘*Hacia una Disciplina de las Políticas Públicas*’, en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, México, N°3 (volumen dedicado a las Políticas Públicas). Consultado abril 2011: [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XIII\\_N2\\_2006/05Stein\\_Tomasini.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIII_N2_2006/05Stein_Tomasini.pdf).
3. ASAMBLEA NACIONAL (2001), Sesión ordinaria número uno de la honorable asamblea nacional, correspondiente a la discusión " LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA JUVENTUD NICARAGUENSE", febrero de 2001. Consultado noviembre 2011:  
  
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Diariodebate.nsf/1e91f0054ac77a85062572e50067fd e4/12118cd7a90af5e6062575ac007a0dba?OpenDocument>
4. CORTAZAR, Juan Carlos (Ed.) (2007): *Entre el Diseño y la Evaluación –“El Papel Crucial de la Implementación de los Programas Sociales”*, Cap.1 “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”, Washington DC, USA.
5. INEC (2001), “*Encuesta Nacional de Medición de Vida 2001*”, Managua Nicaragua.
6. Klijn, E. ‘Policy Networks: An Overview’ in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds) (1998) “*Managing Complex Networks*”. Sage, London.
7. KNOEPFEL, Peter, CORINNE, Larrue e HINOJOSA, Miriam, (2007): “*Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*”, *Revista Ciencia Política*, Universidad Nacional de Colombia, Número 3, Enero-junio de 2007, Bogotá, D.C., Colombia. Consultado abril 2011: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/search/titles>

8. MDGIG et al. (2008):“Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes en Nicaragua”, Managua, Nicaragua.
9. MDGIG et al. (2011):”*Mercado de Trabajo y Juventud: Desafíos, retos y oportunidades para el empleo solidario y trabajo decente en Nicaragua*”, Managua, Nicaragua.
10. MENY, IVES – THOENIG, Jean-Claude (1992): Las políticas Públicas, Cap. III: “*El marco conceptual*”, Cap VI, “La implementación”, traducción de Francisco Morata, Editora Ariel Ciencia Política, Barcelona, España.
11. MINED (2010). “Estrategia Nacional de Educación”. Ministerio de Educación.
12. MITRAB (2005). “*Encuesta para la Medición del Empleo Urbano y Rural*”. Managua, Nicaragua: Ministerio del Trabajo.
13. MITRAB (2008). “*Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno. Managua*”, Nicaragua: Ministerio del Trabajo.
14. MITRAB (2009). “*Programa de Generación de Empleo Solidario y Trabajo Decente*” en Nicaragua.
15. MITRAB (2009). “*Proyectos de Autoempleo Urbano-Rural*”. Managua, Nicaragua: Ministerio del Trabajo.
16. MITRAB (2009). “*Trabajo en Ley. Compilación de normas laborales de la República de Nicaragua*” a septiembre de 2009. Ministerio del Trabajo.
17. MITRAB-OML (2009): “*Análisis de los factores que inciden en la dinámica del Mercado Laboral en Nicaragua*”. Managua, Nicaragua.
18. OIJ (2008): “*Evaluación de Políticas Públicas de Juventud Nicaragua, 1996-2006*”, Managua, Nicaragua.
19. OIT (2004). “*Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*”. Documento informativo. Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.
20. OIT (2006). “*Promoviendo el trabajo decente en las Américas*”. Agenda Hemisférica 2006-2015. Lima, Perú: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

21. OIT (2007). “*Empleo: fuentes de información de la OIT*”. Lima, Perú: Red Regional de Bibliotecas OIT para América Latina y el Caribe. (Serie: Bibliografías Temáticas Digitales OIT, N° 3)
22. OMS (1986): “*La Salud de los jóvenes: Un desafío para la sociedad*”, en informe técnico 731, Ginebra, Suiza.
23. ONU (1985), Resolución 40/14: “*Año Internacional de la Juventud*”, Consultado Mayo 2011: <http://www.cinu.mx/minisitio/UNjuventud/>.
24. ONU (1985), Resolución 40/14: “*Año Internacional de la Juventud*”, Consultado Mayo 2011: <http://www.cinu.mx/minisitio/UNjuventud/>.
25. PNUD (2011): “*Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011: Las juventudes construyendo Nicaragua*”, Managua, Nicaragua
26. PRESSMAN, J. L. y WILDAVSKY, A. (1998). “*Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*”. México D.F.: Fondo de Cultura Económica..
27. REGONINI, Gloria (1991): “*El análisis de las políticas públicas*”, en Documentación Administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
28. REVUELTA, Benjamín (2007): “*La implementación de políticas públicas*”, Chía, Colombia, noviembre del 2007.
29. SUBIRATS, Joan (1994): “*Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*”, en Serie Administración General, Colección Estudios, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.
30. UNICEF et al. (2004): “*Construcción de política de juventud: Análisis y perspectivas*”, Bogotá, Colombia. Consultado abril 2011: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/PoliticasyJuv1.pdf>.
31. VAN METER, Donald and VAN HORN, Carl (1975): “*The Policy Implementation Process. A conceptual Framework*”, Administration and Society, vol.6, no.4
32. Waissbluth, Mario (200): “*Déficit de Vitamina "I": Las omisiones de implementación de las políticas públicas o bien: la economía política de la ineficiencia pública*”, serie no.1 de opinión pública, junio de 2010, Santiago, Chile.



### **Decretos y Leyes:**

1. Ley No. 392. Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, 04 de julio de 2001. Gaceta, Diario Oficial No. 126. Managua, Nicaragua.
2. Decreto No. 25-2002. Reglamento de la ley No. 392. Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, 21 de marzo de 2002. Gaceta, Diario Oficial No. 56. Managua, Nicaragua.
3. Decreto No. 30-2006. Política Nacional de Empleo, 01 de mayo de 2006. Gaceta, Diario oficial No. 96. Managua, Nicaragua.
4. Decreto No. 47-2002. Reforma y adición al Decreto No. 25-2002, Reglamento de la Ley No. 392, Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, 23 de mayo de 2002. Gaceta, Diario Oficial No. 95. Managua, Nicaragua.

### **Entrevistas:**

1. CALERO Meyling (2011). Diputada al Parlacen y miembro del Consejo de la Juventud
2. LÓPEZ, Emilio (2011). Asesor del Ministerio de la Familia, ex Procurador de la Niñez y la Adolescencia y parte del equipo redactor de la ley de juventud nicaragüense.
3. MARADEAGA, Félix (2011). Vicepresidente Corporativo de Estrategia del Grupo COEN y vicepresidente de la juventud del Partido Liberal Constitucionalista.
4. RIVERA, Ninoska (2011). Técnica Alta del Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración INJUVE.
5. ARGÜELLO, William (2011). Párroco del Centro Juvenil Don Bosco, coordinador de programas para jóvenes Centro Cultural Don Bosco Managua, promotor de educación y capacitación en conjunto con el INATEC.
6. VÁSQUEZ, Virgilio (2011). Coordinador del Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración, INJUVE.