DECRETO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO

DECRETO EJECUTIVO N°. 30-2006, aprobado el 01 de mayo de 2006

Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N°. 96 del 18 de mayo de 2006

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA

CONSIDERANDO

I

Que la Constitución Política en sus Artos. 57 y 80 disponen la responsabilidad del Estado de procurar la ocupación plena y productiva de todos los nicaragüenses en condiciones que garanticen los derechos fundamentales de la persona, de tal manera que el derecho al trabajo es considerado como un medio fundamental para la satisfacción de necesidades humanas. De la misma manera el Arto. 82 Cn. dispone el derecho a la igualdad en el trabajo y la no discriminación en las condiciones de trabajo y salario.

II

Que el marco constitucional del país recoge los principios de las normas internacionales del trabajo, especialmente los Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio No. 122 relativo a la Política de Empleo, el Convenio No. 100 que postula la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por trabajo de igual valor desempeñado, el Convenio No. 111 que combate la discriminación en el empleo y ocupación. En el mismo sentido, de conformidad a la legislación laboral vigente, el Estado debe proteger a la mujer nicaragüense tanto en el acceso al trabajo como en la permanencia en el mismo, principalmente cuando se encuentra en estado de embarazo, para proteger el proceso de reproducción humana.

III

Que la Política Nacional de Empleo, se enmarca dentro del mandato de la Política Económica y Social, la cual ha declarado de prioridad nacional y de acción inmediata, la formulación de una estrategia con énfasis en la transversalización de género, para la generación de trabajo de calidad para los nicaragüenses, con equidad, igualdad y no discriminación.

IV

Que el Objetivo de esta Política se inscribe en el contexto de la estrategia, políticas y

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

programas adoptados por el gobierno para enfrentar los problemas estructurales y coyunturales del desarrollo, y mantiene una estrecha coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

En uso de las facultades que le confiere la Constitución Política,

HA DICTADO

El siguiente

DECRETO

DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO

Arto 1.- Aprobar la Política Nacional de Empleo que a continuación se detalla:

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES

1.1. Marco Jurídico que Regula el Empleo en Nicaragua

La Constitución Política de Nicaragua, en su arto. 4 establece: “El Estado proveerá y garantizará los avances de carácter social y político para asegurar el bien común, asumiendo la tarea de promover el desarrollo humano de todos y cada uno de los nicaragüenses, protegiéndoles contra toda forma de explotación, discriminación y exclusión”.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos goza de rango constitucional en el territorio nacional. Con base en esta declaración el Estado de Nicaragua manifiesta su interés y compromiso de asegurar, en cooperación con la Organización de Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades del hombre, reafirmando así que una concepción común de estos derechos por parte de todos los Estados miembros, es de mayor importancia para el cumplimiento de estos compromisos.

En concordancia con estos compromisos universales, la Constitución garantiza: “Todas las personas son iguales ante la ley y tiene derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivo de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social.” Arto. 27Cn.

Por otra parte, considera el trabajo como una responsabilidad social y un derecho fundamental que ha de ser procurado por el Estado de Nicaragua: “Los nicaragüenses tienen el derecho al trabajo acorde con su naturaleza humana.” Arto. 57Cn.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

De igual manera, los artos. 80 y 82 inciso 1 del mismo cuerpo de ley, dedicado a los Derechos Laborales establecen: “El Estado procurará la ocupación plena y productiva de todos los nicaragüenses, en condiciones que garanticen los derechos fundamentales de la persona. “Los trabajadores tienen derecho a condiciones de trabajo que les aseguren en especial salario igual por trabajo igual, en idénticas condiciones, adecuado a su responsabilidad social, sin discriminaciones por razones políticas, religiosas, raciales, de sexo, o de cualquier otra clase, que le aseguren un bienestar compatible con la dignidad humana.”

El Estado de Nicaragua ha ratificado una cantidad importante de Convenios Internacionales con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre ellos cabe mencionar el Número 122, referido al compromiso de contar con una Política Nacional de Empleo coherente con los derechos económicos y sociales, también los convenios fundamentales Números 100 y 111, relativos a la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por trabajo de igual valor desempeñado, y evitar cualquier tipo de discriminación en materia de empleo y ocupación.

El Código del Trabajo en el Numeral 1 del Título Preliminar, Principios Fundamentales, reitera el derecho al trabajo como responsabilidad social y del Estado, quien procurará la ocupación plena y productiva de todos los nicaragüenses.

El Estado de Nicaragua ha ratificado compromisos internacionales de carácter vinculante para las partes firmantes en relación a los derechos de las mujeres y la perspectiva de género, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), expone en su artículo 1 y 11 la definición de discriminación en contra de las mujeres y el derecho de las mujeres al empleo; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén Do Para) la cual reconoce a la violencia contra la mujer como violación a los derechos humanos, expone en su artículo 2 que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica; señala que puede mostrarse como acoso sexual en el lugar de trabajo.

El orden jurídico vigente en Nicaragua considera que el trabajo es una responsabilidad social y un derecho fundamental que el Estado ha de procurar. En correspondencia con los marcos jurídicos internacionales y el marco constitucional, el ordenamiento jurídico laboral, protege, tutela y mejora las condiciones de los trabajadores y las trabajadoras. Es obligación del Estado velar porque no se menoscaben los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política, así como garantizar que las mujeres tengan oportunidades y condiciones equitativas de empleo sin discriminación por razones de sexo.

1.2. Los Problemas Estructurales del Crecimiento y Desarrollo Nicaragüense

La generación de empleo depende de la capacidad de producción y creación de

riquezas de una economía y esto depende a su vez del esfuerzo de inversión (y ahorro) del país y de las posibilidades de realización (o venta) de esa producción (consumo interno o exportación). Así, es el crecimiento de la producción de bienes y servicios (PIB) lo que genera ocupación productiva y la cantidad y calidad del empleo resultante dependerá del grado de modernización de la economía y del ritmo y distribución de ese crecimiento económico, entre ramas de actividad, segmentos productivos y regiones. Por ello, el principal desafío de la política económica para satisfacer las necesidades de trabajo productivo y de calidad de la población es asegurar una expansión sostenida de la economía, impactando equitativamente las diversas actividades económicas, regiones y grupos sociales.

La experiencia latinoamericana del deficiente desempeño económico durante la última década muestra que si bien resulta relevante la preocupación de las políticas por mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales, tal énfasis no es suficiente para propiciar un crecimiento sostenido y la creación de empleos de calidad requerida por la población.

Más ampliamente, en muchos países, el conjunto de políticas macroeconómicas del llamado “consenso de Washington” no han sido eficientes (o lo han sido muy relativamente) en el cierre de las brechas fiscales o de las cuentas externas, aunque fueron más efectivas en el control de la inflación. Pero en todo caso, han sido menos efectivas en reducir el principal desequilibrio macroeconómico que es el desempleo y en general la subutilización de fuerza de trabajo, cuya manifestación más extendida en los países centroamericanos es el subempleo o empleo precario.

El desaprovechamiento de los recursos humanos, junto a la subutilización de otros recursos productivos (como el capital) conlleva a que los países están perdiendo un componente importante de su producto potencial, esto es, de la capacidad nacional de producción de satisfactores básicos e ingresos, lo cual es el complemento de las penurias y ausencia de realización personal de quienes están desempleados o subempleados.

El bajo desempeño económico y del mercado de trabajo responde a los alcances limitados de las políticas macroeconómicas, pero además, al adverso contexto externo que se relaciona con las crisis recurrentes a nivel internacional, con el deterioro de los términos de intercambio, con las asimetrías en las reglas del juego del comercio mundial en contra de los países del sur (en desarrollo) y el alto peso de la deuda externa que tiende a asfixiar la capacidad de acumulación de los países. Constituyen factores que condicionan en extremo las posibilidades de crecimiento y creación de empleos de calidad, conspirando contra el progreso económico y social de los países del sur y deben ser enfrentados colectivamente en los foros internacionales especializados.

En otro orden, el objetivo de fomento del empleo no ha sido una prioridad real de las políticas económicas en la mayoría de los países, pues el empleo se ha seguido

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

considerando como una variable residual o un objetivo secundario subordinado al éxito de la estabilización, el ajuste estructural y el crecimiento. En todo caso, una preocupación fundamental de las políticas concebidas bajo el enfoque del consenso de Washington ha sido la de flexibilizar el marco institucional y legal del mercado laboral, lo cual no ha conllevado al logro de los objetivos expresados de fomento de la productividad, competitividad y empleo. Más bien, estas políticas han conducido a una mayor precariedad del empleo entre los segmentos modernos del mercado de trabajo, en términos de una mayor proporción de asalariados trabajando sin contratos formales o en condiciones temporales, de inestabilidad y sin protección social.

Nicaragua no escapa a esta realidad económica, social y laboral de la región, agregando otras condiciones adversas relacionadas con los conflictos armados vividos en décadas previas y con la vulnerabilidad a desastres naturales que caracteriza a Centroamérica. Tales eventos han significado grandes pérdidas económicas y humanas en fechas pasadas, de las cuales el país no ha logrado sobreponerse totalmente.

El estado actual del desarrollo de Nicaragua es el resultado de varias décadas de conflictos armados, políticos y sociales que han llevado al país a altísimos grados de vulnerabilidad en todos los ámbitos. Así, por ejemplo, al repasar la situación durante las últimas cinco décadas, los problemas de falta de democracia, exclusión social e inequidad de los años 50 y 60, junto a los conflictos de la guerra fría, se tradujeron en costosas guerras en las dos siguientes décadas (70's y 80's), con un saldo de altos niveles de destrucción económica que el país aún no logra recuperar. Todo ello se tradujo en los años 90, y en los primeros años de la presente década, en altos niveles de conflictividad e inestabilidad política, falta de confianza y de transparencia, lo cual reduce significativamente la efectividad de las políticas públicas, afecta la gobernabilidad del país y la capacidad nacional de generar consensos en la búsqueda de nuevos objetivos de desarrollo.

Desde el punto de vista de la economía, el país ha visto mermada su capacidad de acumulación y crecimiento, lo cual responde a diversos factores. En primer lugar, prevalece una estructura económica y una infraestructura anquilosada, en virtud del atraso tecnológico que caracteriza el aparato productivo y la limitada capacidad de inversión tanto pública como privada. Ello aún cuando en el caso de Nicaragua se registra un coeficiente de inversión alto, lo cual plantea la necesidad de verificar la magnitud, composición y eficiencia de esa inversión y su verdadero impacto sobre el potencial productivo y el crecimiento de la economía. En todo caso, con base en abundantes estudios y diagnósticos de entidades financieras y cooperantes, se subrayan otros factores determinantes de los problemas del crecimiento y que se refieren a distorsiones de precios, los incentivos perversos que promueven búsqueda de rentas, las dificultades de integrar los activos de los más pobres y de las zonas rurales al mercado formal de capitales, etc. y que en general no cambian el enfoque y énfasis del presente planteamiento de políticas.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

Ello explica la subutilización de los recursos productivos del país (naturales, materiales y humanos) y se ha traducido en una limitada competitividad del sector productivo y del conjunto de la economía, lo cual nuevamente desalienta el proceso de inversiones generadoras de empleo y debilita las bases del crecimiento económico.

En segundo lugar, prevalece una desarticulación del aparato productivo con una escasa integración de las diversas actividades económicas, con lo cual los beneficios del crecimiento de las actividades más dinámicas o modernas no logran impactar otras más rezagadas. Así, las inversiones más dinámicas de los últimos años (por ejemplo en la maquila) no han propiciado una integración de la economía nicaragüense para desarrollar encadenamientos productivos, potenciar la transferencia de tecnología y mejorar la productividad y competitividad.

La subutilización de recursos productivos y el déficit en materia de competitividad de la economía nicaragüense tienen como contrapartida limitaciones en la capacidad de exportar del país, lo cual restringe la potencialidad del crecimiento económico y del empleo, considerando los límites del mercado interno. Complementariamente, ha prevalecido como contexto internacional desfavorable un deterioro en los precios de intercambio en contra de los principales productos de exportación nicaragüense (particularmente los de origen primario), lo cual no sólo ha afectado el valor de las exportaciones y el crecimiento del PIB, sino que ha golpeado directamente la producción y el empleo en actividades estratégicas de las cuales depende la ocupación de los pobres (por ejemplo el café y el banano).

Otro factor que restringe el crecimiento económico se refiere a las limitaciones del consumo interno, determinado principalmente por los bajos niveles de ingreso de la población (salarios e ingresos en general), que en términos reales se han deteriorado en el largo plazo. Este deterioro en los ingresos: reales ha sido compensado en parte por las remesas internacionales recibidas (equivalentes al 22% del PIB), gracias a la solidaridad de los nicaragüenses que residen en el exterior.

Finalmente, un factor extraordinariamente restrictivo al crecimiento y desarrollo se refiere a la explosiva deuda externa que ascendía a finales de 2003 a 6595.8 millones de dólares (Banco Central de Nicaragua, 2004), representando cerca del doble del PIB estimado a precios corrientes de ese año y equivale a siete veces el valor de las exportaciones de bienes y servicios y a más de cinco veces el monto de la formación bruta de capital del país (pública y privada).

La gravedad de la situación económica y social de Nicaragua le permitió calificar para la Iniciativa de Países Pobres muy Endeudados (PPME), mediante la cual la comunidad internacional de acreedores condonará la mayor parte de la deuda externa y ello representa sin duda una oportunidad para apuntalar su capacidad de inversión, fortalecer su competitividad, y combatir las causas y manifestaciones de la pobreza.

Frente a la complejidad de los problemas del desarrollo nicaragüense, la política

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

económica nacional se ha enfocado en el corto plazo, corregir los desbalances financieros y de las cuentas fiscales y externas, a fin de propiciar una estabilización de la economía. En este sentido, durante los últimos años se ha priorizado en las políticas monetarias, de estabilización del tipo de cambio, de ingresos y gastos del Estado, buscando el control de la inflación y del déficit fiscal, para crear las condiciones apropiadas a la inversión y el crecimiento futuro. Por tanto, habiendo logrado con bastante éxito la estabilidad macroeconómica, queda como tarea pendiente, la adopción de políticas que incidan sobre las variables reales de la economía para impulsar su reactivación, a partir del crecimiento de los diversos componentes del PIB.

1.3. Alcances Sobre el Mercado de Trabajo y las Condiciones de Trabajo Digno

El crecimiento insuficiente e inestable de la economía se traduce en serios problemas de empleo y en las condiciones de vida y de trabajo para la población, que en el caso de Nicaragua tiene múltiples manifestaciones. Así, el problema ocupacional no se reduce al desempleo abierto, sino también a problemas de trabajo precario en el sector informal y la pequeña economía campesina e indígena (y en el propio sector formal). En tales ocupaciones precarias, los trabajadores no logran obtener en muchos casos ni siquiera su sustento diario, obligándoles a seguir estrategias de sobre vivencia que incluye, además de la explotación de la mano de obra infantil y adolescente, la migración al exterior en búsqueda de mejores oportunidades. Un repaso en síntesis de dichos problemas de empleo es el siguiente:

1.3.1. El crecimiento concentrado e insuficiente de la economía no ha beneficiado por igual a los segmentos y actividades más rezagados del campo y la ciudad que se mantienen excluidos del progreso técnico y de tos beneficios de las políticas públicas. Así, aún cuando la economía generó anualmente alrededor de 100 mil empleos entre 1993 y el 2001, siete (7) de cada diez (10) de esos nuevos empleos corresponden a ocupaciones en los segmentos más rezagados (rurales y urbanos), susceptibles a una alta precariedad laboral. Con ello, a principios de la presente década, 40 de cada 100 ocupados estaban en pequeños micro negocios del sector informal y 28 década 100 se ocupaban en la pequeña economía campesina e indígena, la mayoría de ellos en condiciones de subsistencia alrededor de actividades de escasa productividad e ingresos. Aquí, el gran desafío de las políticas es lograr integrar al circuito productivo ya los beneficios del crecimiento a 1.35 millones de trabajadores, mejorando su productividad mediante el acceso a los recursos productivos (tierra y capital), a la educación y capacitación, a la salud y demás servicios que permitan mejorar su capital humano. Existen suficientes evidenciasen la región que permiten constatar que las políticas de libre mercado por sí solas, con base al principio del derrame económico, no integrarán automáticamente (y ni siquiera en el mediano plazo) a estos segmentos productivos a los beneficios de la productividad y el crecimiento. Se requiere en este sentido la decisión política para asignar recursos de inversión con el fin de elevarla productividad de estos segmentos, lo cual se traducirá en aumentos de competitividad del conjunto de la economía y en mejoras en las condiciones de vida y de trabajo de la población. Ello se impone como una necesidad, aunque pueda significar el sacrificio

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

de algo de eficiencia económica en el presente, a cambio de una mayor eficiencia económica y social en el futuro.

1.3.2. El país enfrenta el desafío de dar ocupación productiva acerca de 165 mil personas que estaban abiertamente desempleadas a nivel nacional en el 2003 y mejorar la calidad del empleo u ocupación a cerca de un millón de hombres y mujeres que se desempeñan en un trabajo precario (subempleo) ya sea por insuficiencia de ingresos o de jornada laboral (Banco Central de Nicaragua, 2004). El desafío resulta mayor si se considera que en los próximos años se podrían estar incorporando al mercado laboral cerca de 80 mil trabajadores anualmente (dependiendo de las tasas de participación), lo cual requiere de un creciente y estable ritmo de crecimiento del PIB, y por supuesto, de un mayor esfuerzo de inversión pública y privada.

1.3.3. Los desafíos en materia de creación y mejoramiento de la calidad del empleo prevalecen no solamente en la capital y en los medios urbanos, sino también en las ciudades pequeñas, regiones y áreas rurales del país. Así, por ejemplo, si bien el desempleo abierto es mayor en Managua donde afecta a 14 de cada 100 activos (2001), el subempleo en términos equivalentes (o sea traducidos en puestos plenos) resulta superior en la región central y en la atlántica, fenómeno que se asocia con las mayores carencias de acceso a los medios de producir (tierra y capital) en las áreas con un mayor peso rural en sus poblaciones y mercados laborales.

1.3.4. Datos de la Encuesta de Medición de Nivel de Vida (EMNV 2001) del INEC, muestran que del total de la población que vive en las ciudades, las mujeres representan el 52.3% y los hombres el 47.7%; mientras que en las zonas rurales los hombres constituyen el 51.4% y las mujeres el 48.6%. Esta mayor concentración de mujeres en las zonas urbanas obedece, entre otros factores, a una lógica de sobre vivencia familiar, que impulsa a las mujeres jóvenes y adolescentes más pobres del sector rural a la búsqueda de empleo no calificado en el ámbito urbano.

Según las mismas fuentes oficiales, Nicaragua tiene una población estimada de 5.2 millones de habitantes y una Población Económicamente Activa (PEA) de 1,9 millones de personas, de las cuales un 64% son hombres y un 36% mujeres. Tales datos reflejan amplias desigualdades de género en la inserción en el mercado laboral, colocando a las mujeres, en una posición de significativa desventaja frente a los hombres. En cuanto al tipo de ocupación, las mujeres así mismo se encuentran en peores condiciones. Así, mientras las mujeres ocupadas se ubican mayoritariamente en el sector informal, en una proporción del 70.4% y de forma minoritaria en el sector formal, con el 29.6%; los hombres ocupados se ubican en los dos sectores con un mayor equilibrio, esto es, el 58.3% en el sector informal y el 41.7% en el sector formal.

Estos datos hacen necesario que la política de empleo promueva por un lado, el acceso de las mujeres al mundo del trabajo en igualdad de condiciones y, por otro, se oriente a la mejora de la calidad y la seguridad del empleo, a través de planes, programas y mecanismos institucionales que contribuyan a superar las desigualdades

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

de género que menoscaban los derechos fundamentales y laborales de las mujeres.

1.3.5. Desde el punto de vista del género, prevalece como desafío la necesidad de mejorar la calidad de la inserción ocupacional de las mujeres, cuyas fuentes principales de ocupación siguen siendo el servicio doméstico, el sector informal y la actividad textil en la maquila. En gran parte de estas actividades predomina el trabajo precario, de baja productividad, insuficientes remuneraciones y en general, condiciones insalubres, de desprotección y discriminación. Las condiciones adversas al empleo e igualdad de derechos en contra de las mujeres, han sido denunciadas por diversas organizaciones sociales y prevalecen de hecho como prácticas, no obstante el marco jurídico correspondiente establece principios y pautas en materia de no discriminación.

Por tal razón un desafío importante en la materia es la necesidad de impulsar como parte de una nueva cultura laboral, el respeto y cumplimiento efectivo de la igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres y la necesidad de erradicar todas las prácticas del mercado y de las relaciones laborales relativas a la discriminación, el acoso, la violencia física, la segregación y demás manifestaciones en contra de la mujer.

Para responder a este desafío, las políticas de empleo deben integrar de manera transversal una preocupación explícita por los problemas del género, planteándose metas específicas en la reducción de brechas de equidad entre hombres y mujeres e integrando instrumentos concretos aplicables en los diversos componentes y áreas temáticas de dichas políticas.

1.3.6. Los problemas del empleo resultan más extendidos entre los jóvenes de ambos sexos, debido a la insuficiencia en la dinámica del crecimiento y del déficit en materia de calificaciones y experiencias de esta fuerza de trabajo entrante al mercado laboral. Los mayores niveles de desempleo y subempleo que exhiben y sus ingresos inferiores, demuestran la necesidad de dirigir hacia estos grupos de población políticas y programas específicos para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

1.3.7. Por otro lado, si bien los indicadores disponibles muestran mejoras en los niveles de educación de la nueva fuerza de trabajo incorporada al mercado laboral en los pasados años, todavía prevalecen enormes desafíos en materia de educación y capacitación para mejorar la empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras. Un primer gran déficit se refiere a la altísima proporción de trabajadores que declaran no tener ningún grado de instrucción y que ascienden al 20.7% a nivel nacional Encuesta de Medición del nivel de vida (EMNV) de 2001. Esta cifra de analfabetismo es mucho más alta en el ámbito rural y en las ciudades pequeñas, y particularmente entre las poblaciones campesinas e indígenas, donde el acceso a los servicios de educación resulta más precario. Una segunda brecha educativa está en el alto porcentaje (31.50%) que declara poseer solamente educación primaria incompleta.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

Aquí resulta claro que se requiere un esfuerzo extraordinario de la política educativa para mejorar la escolaridad de la mitad de la fuerza de trabajo nicaragüense (más de un millón de hombres y mujeres), que por definición, quedan excluidos de los programas de capacitación o formación profesional que permitirían mejorar sus condiciones de empleabilidad. Este desafío no sólo incluye la necesidad de un mayor esfuerzo presupuestario (y por tanto contributivo de la sociedad desde el punto de vista fiscal), sino, además, de una readecuación de los programas institucionales, metodologías y criterios de formación y capacitación para llegar a los grupos de población concernidos, que están en su mayoría fuera de la capital o de las grandes ciudades y en los segmentos productivos más rezagados de la pequeña economía campesina e indígena y del sector informal.

1.3.8. Otro desafío relevante se refiere al bajo poder de compra de los salarios e ingresos de la gran mayoría de la fuerza de trabajo, tanto de la que labora en los segmentos más rezagados del mercado, como de quienes trabajan en el sector formal de la economía en ocupaciones de menores calificaciones. Al comparar los salarios mínimos promedios (nacional) con el costo de la canasta básica CB utilizada en el país, se tiene que dichos salarios han mejorado su poder de compra en promedio en la última década, pero aún así, hacia el año 2002 sólo podían comprar el 40% de dicha canasta. Por su parte, el poder de compra de los ingresos medios del sector informal es mayor (que el de los mínimos), en tanto representan el 88% de la referida canasta y los salarios e ingresos de los segmentos formales o modernos compran el equivalente a 1.5 canastas. Cabe advertir, en todo caso, que la estructura y costo de la canasta básica podría estar desactualizada y no hay certeza de que la misma pueda satisfacer las necesidades básicas de acuerdo a los estándares internacionales.

1.3.9. El rezago de los salarios mínimos se mantiene no obstante la política más activa de revisión adoptada durante los años noventa, y ello se puede observar claramente en tanto los mínimos legales todavía representan en promedio el 80% de los llamados salarios mínimos de mercado (año 2002), aunque en ramas como la industria manufacturera esta relación es del 67% (OIT 2002b). Si los mínimos de mercado representan lo que efectivamente las empresas están dispuestas a pagar por la fuerza de trabajo no calificada y entrante al mercado laboral, estos son un referente del margen de posibilidades de ajuste en los salarios mínimos legales, sin afectar la estructura de remuneraciones que paga efectivamente el mercado y sin afectar el nivel de empleo. Otro referente ya citado se refiere a los ingresos medios del sector informal, que como se ha dicho, tienden a duplicar el promedio nacional de los mínimos legales.

1.3.10. El bajo poder de compra de los salarios e ingresos no solamente es un problema de salarios monetarios rezagados, sino también de probables sobreprecios en muchos de los rubros que componen la canasta básica debido a ineficiencias en el proceso productivo.

Mejorar los salarios e ingresos reales plantea como desafío el incidir sobre los factores

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

determinantes de estos, es decir, sobre las deprimidas condiciones de demanda de la fuerza de trabajo; sobre los niveles de productividad de las empresas y la economía, sobre las calificaciones y competencias de los trabajadores; etc. Pero igualmente, exige mejorar las condiciones de eficiencia en la producción y comercialización de los productos alimenticios que integran la canasta básica (CB), a fin de evitar sobreprecios en dichos productos.

1.3.11. Desde la perspectiva de las brechas en protección social, el país tiene un enorme desafío, en virtud del atraso del mercado laboral, del déficit en materia de organización empresarial, de las restricciones institucionales de las entidades responsables del tema en el sector público; y en general, debido al bajo nivel de ingreso nacional y per cápita. Así por ejemplo, las estadísticas muestran que la cobertura del seguro social sólo llega al 16.3% de la fuerza de trabajo, y aún entre los asalariados, dicha cobertura se extiende al 38.3% de los trabajadores y trabajadoras.

Las mayores brechas del seguro social se registran entre los trabajadores de las microempresas y trabajadores independientes, así como entre la fuerza de trabajo agrícola. (El estudio sobre la Seguridad social en Nicaragua: Mayo 2004).

1.3.12. Se percibe igualmente, grandes déficit en materia de salud y seguridad en el trabajo, particularmente en actividades de alta concentración de fuerza de trabajo como la agricultura, la construcción y la maquila, en tanto prevalecen claras debilidades institucionales y descoordinación para atender la problemática en términos de recursos materiales y humanos.

1.3.13. Las restricciones en el acceso de la población a los medios para producir (tierra, capital físico y humano), los problemas de subutilización (desempleo y subempleo) y de inserción ocupacional precaria de la fuerza de trabajo en actividades de baja productividad, junto a los problemas de “parálisis” de la economía (insuficiente crecimiento e inversión) conllevan a que una alta proporción de la población y de los hogares nicaragüenses no sobrepasan el umbral de la pobreza. Así, de acuerdo a evaluaciones recientes del Banco Mundial, el 45.8% de la población se encuentra en situación general de pobreza y el 15.1% en situación más crítica de pobreza extrema, siendo el problema más extendido en las áreas rurales del país donde dos de cada tres habitantes son pobres o indigentes.

Los indicadores disponibles confirman la estrecha relación entre las condiciones de pobreza de los hogares y los problemas de inserción ocupacional precaria de sus miembros en actividades de subsistencia de muy baja productividad. Igualmente, la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTIA 2000) que realizó el MITRAB, muestra una estrecha relación entre pobreza y trabajo infantil y un traslado de ocupaciones de padres a hijos y de madres a hijas en actividades económicas con las más bajas remuneraciones como la agricultura, el comercio y los servicios (incluyendo servicio doméstico). Sacar de la pobreza a cerca de 2.4 millones de nicaragüenses requiere no solamente de políticas asistenciales que resuelvan las necesidades básicas de

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

quienes no logran satisfacerlas, sino, sobre todo, de políticas integrales que potencien la capacidad productiva de los pobres, que aseguren un mayor acceso al capital físico y humano, y en general, a los medios para producir. Por ello, el principal desafío es el logro de una combinación de políticas asistenciales y de apoyo productivo que resulte viable y conveniente para el Estado y los nicaragüenses en situación de pobreza.

1.3.14. Las condiciones de pobreza, junto a los problemas de desempleo e inserción ocupacional precaria entre una proporción importante de los hogares nicaragüenses, obliga a miles de niños y niñas a incorporarse temprano al trabajo y a abandonar las aulas escolares. De acuerdo a los resultados de la ENTIA 2000, un poco más de 253 mil niños entre 5 y 17 años trabajaban (14.3% de la población en esas edades) y el 52% de ellos estaban fuera del sistema escolar, en tanto el 18% de los que habían ingresado a la escuela declararon que no asistían a clases porque el tiempo dedicado al trabajo no se los permitía. Además, el 44% de los niños, niñas y adolescentes estaban realizando trabajos por abolir (para sus edades), especialmente en la agricultura, la pesca, los basureros, las minas y otros de alto riesgo para la salud física y mental de los menores de edad. Esta situación resulta claramente incompatible con las aspiraciones de desarrollo y contradice los compromisos que hemos adquirido al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño y los convenios 138 y 182 de la OIT, entre otros.

En este contexto, la lucha contra el trabajo infantil y la promoción del trabajo decente para las mayorías plantea como uno de los grandes desafíos la adopción de políticas integrales que acompañen la universalización de las políticas sociales básicas, sobre todo en educación y salud, que incidan sobre los diversos determinantes del fenómeno, lo cual debe incluir las iniciativas necesarias para enfrentar la subutilización de fuerza de trabajo.

1.3.15. Los horrores del conflicto armado en décadas previas y la parálisis de la economía en años más recientes con sus efectos adversos sobre el empleo e ingresos, han provocado una presión recurrente hacia las migraciones externas. Alrededor del 12% de los hogares nicaragüenses declaran que entre sus miembros, alguno ha emigrado al exterior, particularmente hacia Costa Rica y Estados Unidos, fenómeno que sí bien representa un drama familiar y humano, ha tenido sus beneficios al posibilitar la satisfacción de las necesidades básicas de muchos de los hogares concernidos, por la vía de las transferencias familiares (OIT, 2004c). Dicha solidaridad familiar también ha tenido una repercusión positiva para la economía nicaragüense pues su monto (alrededor del 22% del PIB) ha contribuido a los balances macroeconómicos fundamentales referidos a la estabilidad cambiaria y la inflación. En este sentido, las políticas públicas en la materia tienen como desafío la necesidad de propiciar mejores condiciones de vida y de trabajo de los migrantes en su lugar de destino; y a su vez, maximizar los beneficios de las transferencias como fuente de satisfacción de necesidades básicas y como instrumento para potenciar la capacidad productiva de los hogares receptores.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

1.3.16. La gran extensión de la pobreza entre los hogares nicaragüenses, la incidencia del trabajo infantil, los déficit de empleos e ingresos de la mujer, las brechas en el poder de compra de las remuneraciones y las brechas en materia de protección social, reflejan claros problemas de desigualdad (o falta de equidad) en la economía y sociedad nicaragüense. En tal sentido, si bien el país no registra denuncias o conflictos serios en relación al cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, prevalecen grandes desafíos para la política económica, social y laboral en el logro de mayores niveles de equidad y justicia social.

1.3.17. Para los pueblos indígenas los principios y derechos fundamentales en el trabajo, revisten de una importancia y significado especial por la exclusión social que éstos afrontan, la cual limita sus oportunidades de acceder a un trabajo decente, y debe ser analizado en el contexto específico de la vulnerabilización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta situación resulta de diversos fenómenos de carácter económico, social, político y cultural, que se encuentran relacionados entre sí. Entre las causas identificadas vale anotar: a) La baja empleabilidad de los miembros de los pueblos indígenas en razón de un deficiente acceso a la educación y formación profesional, y un elevado analfabetismo; b) La persistente discriminación social y cultural, y las enormes desigualdades que enfrenta la población indígena en el acceso a recursos productivos, oportunidades económicas y servicios públicos; c) Las limitaciones en el aprovechamiento de sus principales recursos productivos, como la tierra, los territorios y sus recursos naturales; d) La proliferación de proyectos económicos que pretenden el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas a través de grandes inversiones que, no obstante, podrían afectar sus condiciones para la producción agrícola, provocar el despojo de sus tierras y terminar marginándolos del desarrollo. Todo ello demanda una consideración explícita de los derechos indígenas en el diseño de los programas de desarrollo productivo y fomento de conglomerados a nivel territorial.

1.3.18. Finalmente, las condiciones de crisis económica, social y política que han prevalecido en el país junto a la crisis de credibilidad por problemas de corrupción denunciados en documentos oficiales, se han traducido en una situación de falta de confianza y en restricciones en la capacidad de diálogo y entendimiento de los interlocutores sociales. En tal sentido, para avanzar en el consenso de políticas y programas de empleo y trabajo decente se requiere romper ese círculo vicioso de desconfianza y ello requerirá de una contribución firme y clara del gobierno en esta dirección.

CAPITULO II
FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO Y TRABAJO DIGNO

La política nacional de empleo plantea un objetivo de largo plazo que trascienda la dimensión económico-financiera, hacia una nueva situación en que la sociedad nicaragüense maximice el aprovechamiento y valorización de los recursos humanos de la nación, propiciando a sus hombres y mujeres trabajo digno para lograr las

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

aspiraciones nacionales de vivir con dignidad.

El máximo aprovechamiento de los recursos humanos depende de tres factores fundamentales. Primero, de la dinámica de crecimiento de la economía (factor demanda), es decir, del ritmo y dirección del crecimiento del producto interno bruto (PIB), en donde la situación óptima sería lograr una alta y sostenida tasa de crecimiento que impacte por igual (y por tanto que integre) las actividades productivas de los sectores primarios, secundarios y terciarios (agropecuario, industrial, construcción, comercio, servicios, etc.) de las cuales depende la ocupación de una alta proporción de la fuerza de trabajo y de los grupos más pobres del país.

Un segundo determinante del aprovechamiento de los recursos humanos corresponde a las condiciones de empleabilidad (calidad) de la fuerza de trabajo (factor por el lado de la oferta), reflejadas en sus competencias, es decir, en sus conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes. En ello, la condición ideal es disponer de una fuerza de trabajo con altos niveles de escolaridad y por tanto con capacidades de acumular competencias, lo cual viabiliza una inserción ocupacional de calidad.

El tercer factor que favorece el fomento del empleo se refiere al marco institucional y legal que regula el mercado laboral (y también el proceso productivo) y que refleja las condiciones prevalecientes (favorables o no) a la inversión, la transparencia en los flujos (oferta y demanda) de fuerza de trabajo, la administración de las relaciones laborales, etc. La condición óptima en este aspecto sería la prevalencia de reglas del juego claras y estables a la inversión, transparencia en la gestión pública, eficiencia en la administración del mercado laboral (servicios de empleo), estabilidad política y respeto mutuo en las relaciones laborales a partir de un fluido diálogo entre los actores sociales, basado en la plena observancia a la normativa laboral y social, a los principios de igualdad de oportunidades y respeto a la institucionalidad democrática. Desde esta dimensión, también se debe asegurar las condiciones de justicia y equidad en las relaciones laborales.

Por el lado de la demanda, los principales factores que componen el crecimiento del PIB son el consumo de la población, la inversión privada, el gasto del gobierno (corriente y de inversión) y la relación de exportaciones e importaciones de la economía. Dentro de estos factores se resalta el papel fundamental que le corresponde a la inversión (pública y privada), pues en ausencia de ella no mejora la dotación de capital de la economía y por tanto se debilita el potencial productivo y de generación de empleo del país.

Igualmente se destaca la importancia de las exportaciones, considerando el tamaño reducido de la economía nicaragüense, que impone límites a la demanda interna. En todo caso, también se debe valorarla importancia del consumo interno como fuente de crecimiento, cuya expansión debe tener como contrapartida, incrementos en la producción nacional (oferta global) a fin de evitar presiones inflacionarias.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

Las políticas de empleo por el lado de la demanda deben estimular el crecimiento del PIB en sus distintos componentes, guardando los equilibrios macroeconómicos básicos, y estableciendo como objetivo superior o de mayor jerarquía la creación de empleos de calidad. Por ello la referencia primaria del presente planteamiento de políticas son las propuestas de estrategia y plan nacional de desarrollo, que se plantea como propósito fortalecer la competitividad del país en sus fuentes fundamentales que son el capital humano y el capital social, lo cual es válido dentro de un concepto de uso racional de los recursos naturales y de un máximo aprovechamiento y valorización de los recursos humanos y en donde la visión última de la estrategia es que todos los nicaragüenses puedan *"vivir con dignidad"* (Gobierno de Nicaragua, 2002).

La estrategia (END) y plan nacional de desarrollo (PND) plantea una visión de largo plazo con una preocupación primaria por las variables reales de la economía que explican la creación de empleo, entendiendo que Nicaragua no encontrará la senda del crecimiento sostenible de largo plazo priorizando políticas recesivas circunscritas a la esfera monetaria para la reducción del déficit fiscal y de los desbalances financieros y de las cuentas externas. Si bien ello es una preocupación legítima y una condición necesaria para la eficiencia económica, no es suficiente para alcanzar los objetivos de desarrollo y de creación de empleo digno.

Una política expansiva del crecimiento y del empleo requiere de un Estado eficiente y moderno que asegure reglas del juego claras y favorables a la inversión, que garantice eficiencia y transparencia en la gestión de los servicios públicos y sobre todo manteniendo un esfuerzo de inversión pública con el fin de mejorar la competitividad de la economía (apalancando la inversión privada) y de potenciar la productividad de los segmentos rezagados de la economía rural y del sector informal, así como para el combate de la pobreza extrema. Por ello, la presente política nacional de empleo se inscribe en la estrategia de gobierno de seguir una ruta fiscal sostenible del plazo... que… propone la reducción del déficit fiscal sin asfixiar el gasto de capital (Gobierno de Nicaragua, END, 2002).

En la misma línea, se requiere un Estado que "genere mecanismos -sostenibles y creíbles- para asegurar crecimiento económico, la igualdad mediante una distribución más amplia de los beneficios del crecimiento y una reducción gradual, pero significativa, de las diferencias existentes en la distribución del ingreso" (Gobierno de Nicaragua, PND 2003). Manteniendo el enfoque de políticas de libre mercado, ello presupone un cierto grado, de intervención del Estado con políticas y programas que potencien la productividad, la empleabilidad y la ocupación productiva de los segmentos y grupos de población más rezagados económica y socialmente.

La política de empleo también se fundamenta en los ejes centrales de la estrategia y plan nacional de desarrollo referidos a:

- La creación de bases de competitividad local mediante el fomento de conglomerados de negocios que propicien encadenamientos intersectoriales y regionales, propiciando

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

un crecimiento económico más balanceado en el plano sectorial y regional.

- El fortalecimiento de las bases do generación de riquezas de los territorios a través de la formación de distritos de desarrollo.

- La creación de un entorno microeconómico que aumente la productividad y competitividad de las empresas.

La segunda referencia fundamental del presente planteamiento de políticas de empleo y trabajo digno es la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), adoptada por el gobierno de Nicaragua en el 2001. La estrategia fue adoptada como parte de las condiciones para calificar en la Iniciativa de Países muy Endeudados (PPME) se plantea como objetivo primordial reducir a la mitad la pobreza extrema para el año 2015.

La ERCERP establece cuatro pilares básicos (Gobierno de Nicaragua, 2001). El primero, de un crecimiento económico de base amplia y reforma estructural en un ambiente de estabilidad macroeconómica; el segundo, la inversión en capital humano que conlleva a una mejoría en la cobertura calidad e integración de los servicios de educación, salud y nutrición, principalmente en las áreas rurales y comunidades indígenas; el tercero, una mejor cobertura de protección a los grupos vulnerables y; el cuarto pilar, la gobernabilidad y desarrollo institucional, mejorando el marco institucional y legal, reformando el sistema judicial, asegurando los derechos de propiedad y una mayor transparencia pública y privada.

En el logro de los objetivos de empleo y reducción de la pobreza se debe asegurar una coherencia y sincronía en las políticas y programas, propiciando una distribución balanceada entre los recursos asignados a potenciar la capacidad productiva de los pobres y los dirigidos a fines asistenciales y de protección social prioritaria. En este proceso se debe tener en cuenta la potencialidad de las comunidades y territorios y utilizar programas de movilidad geográfica y laboral (con todo el instrumental del crédito, capacitación, asistencia técnica, etc.) para propiciar soluciones permanentes a los grupos afectados.

La política se inscribe en el contexto de la estrategia, políticas y programas adoptados por el gobierno para enfrentar los problemas estructurales y coyunturales del desarrollo. Siendo la subutilización y pobreza problemas estructurales inherentes al estilo de crecimiento y desarrollo, la política de empleo mantiene una estrecha coherencia particularmente con el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta la visión y políticas de corto, mediano y largo plazo que se conciben para el fomento del crecimiento sostenible, la inversión y el empleo de calidad. Por esta razón, las políticas de empleo son parte consustancial de las políticas de desarrollo y no se pueden concebir independientemente.

Las políticas de empleo y trabajo digno reflejan el espíritu y los compromisos asumidos

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

mundialmente en el marco de los acuerdos de libre comercio y de otros convenios y declaraciones internacionales en políticas de desarrollo, en materia laboral y de derechos humanos. En el mundo laboral, se trata del cumplimiento del contenido de la declaración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT, 1998), que comprometen a los estados y constituyentes de la OIT al respeto por la libertad sindical y de negociación colectiva, a luchar por la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil y a combatir todas las formas de discriminación por motivos de género, raza, credo religioso o político. En complemento, los acuerdos de libre comercio negociados recientemente con los Estados Unidos, además de los compromisos en materia comercial, subrayan otras obligaciones en materia de respeto a los derechos laborales a los derechos de autor, preservación del medio ambiente y en materia de transparencia en la gestión pública.

Finalmente, las políticas de empleo y trabajo digno integran las preocupaciones centrales del sector empresarial y sindical. El empresariado nicaragüense ha insistido en la necesidad de superar la visión cortoplacista imperante en los pasados años y avanzar en una agenda de desarrollo de largo plazo, que permita lograr un país competitivo y en que las reformas económicas se impulsen con gradualidad, propiciando simultáneamente una mayor eficiencia de los sectores productivos nacionales y aprovechando las fortalezas o ventajas del país, que son principalmente sus recursos naturales. Para ello se deben superar las debilidades y amenazas referidas a las insuficiencias en la calidad de los recursos humanos, los déficit en la institucionalidad política, la falta de claridad en las reglas del juego a la inversión; y avanzar en las tareas de consolidar la democracia, la gobernabilidad y la transparencia (COSEP, 2000).

Por su parte, el sector sindical ha insistido en la necesidad de una política económica y de empleo que permita superar los obstáculos al desarrollo que son el analfabetismo, el extraordinario déficit en la educación y capacitación de los trabajadores y el escaso acceso de los pobres a la tierra, al capital y a las oportunidades de trabajo digno.

Los interlocutores sociales coinciden en que el fomento de empleos de calidad requiere de la creación de empresas eficientes (no puede haber empleo sin empresas), que junto al desarrollo de los recursos humanos, permitirá que Nicaragua mejore su competitividad en base a la calidad de la gestión empresarial, laboral y estatal, y no sobre bajos salarios que impiden satisfacer adecuadamente las necesidades básicas.

En síntesis, la política de empleo se inscribe en las estrategias del gobierno que orientan el comportamiento económico, el desarrollo y el combate a la pobreza en Nicaragua, tomando en cuenta la percepción y preocupaciones de los interlocutores empresariales y sindicales, e integrando los objetivos de la agenda de trabajo decente impulsada por la OIT y sus constituyentes a nivel mundial. El trabajo decente ofrece un medio para combinar el empleo, los derechos, la protección y el diálogo social en las estrategias de desarrollo; (...) el trabajo decente constituye una meta móvil, un objetivo

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

que evoluciona a medida que se va transformando también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad (OIT, 2001).

CAPITULO III
POLÍTICAS DE EMPLEO Y TRABAJO DIGNO

Avanzar hacia el objetivo de maximización del aprovechamiento y valorización de los recursos humanos, con perspectiva de trabajo digno para las mayorías, requiere de la adopción simultánea de políticas encaminadas a estimular la demanda agregada de la economía, a aumentar las condiciones de empleabilidad (competencias) de los trabajadores y trabajadoras y a hacer más eficiente y equitativo el marco institucional y legal del mercado de trabajo.

El logro de estos resultados plantea la necesidad de políticas macroeconómicas, meso económicas, microeconómicas y de mercado de trabajo, así como políticas laborales en general y de focalización del gasto social, bajo un enfoque de integración de políticas que ubiquen en el mismo plano de importancia los objetivos económicos y sociales del desarrollo.

En este proceso se debe guardar una estrecha coherencia y sincronía en el contenido de las políticas para asegurar que los distintos instrumentos e iniciativas converjan en la misma dirección y resultados esperados. Igualmente, se debe tener en cuenta que el logro de los objetivos macroeconómicos no conducen de manera automática a la reactivación de la demanda agregada y el empleo; y que simultáneamente se requiere un conjunto de acciones para guiar el funcionamiento del mercado hacia estos objetivos (OIT, 2004).

Por lo tanto las políticas concebidas para los tres campos citados, deben considerar en todos sus planes, programas y proyectos la superación de las desigualdades de género en el mundo del trabajo, ya que este no es un objetivo que se puede concebir como el resultado de un proceso-natural de evolución y desarrollo de las sociedades, sino que exige de una inclusión deliberada en las políticas de forma que permita que las consideraciones de género estén ya previamente definidas y legitimadas y que por tanto sean trasladables y vinculantes para los programas, planes, proyectos de generación y mejoramiento del empleo que serán cubiertos por el marco de la política de empleo.

1) Estímulo a la Demanda Agregada y Fomento del Empleo

1.1) Contexto de la Política Macroeconómica

La presente política de empleo parte del reconocimiento del éxito de la política macroeconómica en el mantenimiento de la estabilidad de la economía durante los pasados años y de que hay que mantener sus rasgos fundamentales para afianzar estos resultados hacia el futuro. Por tanto, en esta sección sólo se pretende subrayar

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

algunos énfasis que se debe tener en cuenta desde la perspectiva del fomento del empleo de calidad.

El logro de determinados objetivos de crecimiento económico y empleo plantea como requisito una cierta estabilidad de la economía, en el entendido de que si bien ello es una condición (objetivo intermedio) para avanzar en la formulación e instrumentación eficiente de políticas de empleo, la estabilidad económica no constituye el fin último de la política, sino un medio para propiciar los objetivos de crecimiento sustentable, desarrollo y bienestar de la población a mediano y largo plazo.

Dichas condiciones de estabilidad macroeconómica se refieren principalmente a la estabilidad de los precios de los bienes, servicios y factores de la economía, lo cual depende, entre otras cosas, de las condiciones del déficit fiscal, de la disciplina de la política monetaria y del balance de las cuentas externas. Ubicando el tema del empleo en el mismo plano de importancia de la dimensión financiero-monetaria, la política macro debe enfatizar simultáneamente en mantener la estabilidad de precios y en defender el nivel de actividad económica, y por esa vía el empleo (OIT, 2004a).

En este sentido, la reducción del déficit fiscal como orientación fundamental de la política macroeconómica debe buscarse minimizando sus efectos adversos sobre la competitividad, la producción y el empleo de la economía, lo cual obliga a pensar con énfasis en la dirección planteada por la Estrategia Nacional de Desarrollo de seguir una “ruta fiscal sostenible de largo plazo... que... propone la reducción del déficit fiscal sin asfixiar el gasto de capital”.

Aquí resulta importante tener en cuenta las interrelaciones e interdependencia entre la esfera monetario-financiera y las variables reales de la economía y su incidencia en el empleo. Igualmente se debe tener presente que la estabilidad macroeconómica será sostenible, siempre que se propicie el funcionamiento de una economía sólida en sus bases estructurales, en lo cual el empleo y los salarios dejen de percibirse como meras variables cuantitativas de ajuste para facilitar el funcionamiento del mercado. Por el contrario, se debe reconocer explícitamente que constituyen fuente insustituible de satisfacción de necesidades básicas y factores productivos que contribuyen a generar valor agregado, a incrementar la producción, la oferta global y las exportaciones, y por esa vía, reduce las brechas externas, potencia los ingresos fiscales (y por tanto reduce déficit fiscal), y contribuye a la estabilidad de los precios.

En el logro de los objetivos de estabilización, la política fiscal tiene prioridad, para el gobierno y las Instituciones Financieras Internacionales, con el fin de asegurar la sostenibilidad fiscal que requiere el proceso de crecimiento y desarrollo (Gobierno de Nicaragua, PND 2003). Ello exigirá un gran esfuerzo de racionalización en materia de ingresos y gastos, pues se plantea reducir el déficit fiscal del -5.5% del PIB en el año 2002 al -3.8% en el 2004.

Siendo consistentes con los objetivos de empleo, se subrayan los siguientes énfasis

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

de las políticas. Primero, que en los esfuerzos de contención del gasto debe primar la contención de los gastos corrientes más que los gastos de inversión, priorizando en el caso de estos últimos, en la inversión que permita apuntalar la productividad y competitividad de la economía conforme a los criterios que se describen adelante.

Y segundo, los esfuerzos por fortalecer las finanzas públicas deben priorizar en medidas para aumentar la eficiencia de la recaudación tributada, más que en crear nuevos impuestos directos o indirectos (OIT, 2004b).

Por otro lado, y guardando coherencia con los objetivos de empleo, se requiere mantener una política monetaria responsable y disciplinada tal y como se lleva en la actualidad, con un proceso de emisión monetaria no inflacionaria acorde a las necesidades de las transacciones de la economía. Dicha orientación es fundamental para propiciar la estabilidad de precios, del tipo de cambio, tasas de interés más bajas, reducir el endeudamiento tanto interno como externo y fortalecer la posición respecto a las reservas netas internacionales (OIT, 2004b).

No obstante, se requiere desarrollar el actual sistema financiero en su conjunto, lo cual plantea como condición el cumplimiento de las recomendaciones de la comunidad internacional relativas a la seguridad jurídica, la transparencia pública y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En complemento, fortalecer las bases de competitividad a nivel de segmentos de empresas, ramas de actividad y regiones demanda de un sector financiero más desconcentrado, de mayor acceso a los pequeños productores del campo y la ciudad, con costes financieros más competitivos, una mayor y mejor variedad de productos y servicios financieros. En esto, la política monetaria y financiera debe dar la mayor prioridad al desarrollo de una banca de segundo piso con un fuerte apoyo al microcrédito para asegurar su acceso a las pequeñas y microempresas, a tasas de interés de mercado, pero que no asfixien la viabilidad financiera de los micro emprendimientos. Por ello, junto a la democratización del crédito, resulta fundamental que el Estado impulse la creación de un fondo de garantía para el microcrédito, para favorecer el acceso de las empresarias y empresarios de microempresas que cuentan con escasas (o ninguna) garantías, y que por tal tazón suelen estar excluidos de los recursos financieros del sistema.

En otro orden, se integran como parte de la política de comercio exterior todas las iniciativas encaminadas al fomento de las exportaciones y a asegurar un balance positivo en las cuentas externas, en lo cual se debe combinar las políticas de tasas de cambio con el conjunto de políticas microeconómicas dirigidas a fortalecer la productividad, competitividad y la capacidad de exportar del país. En este sentido, se debe mantener las medidas para asegurar un tipo de cambio real competitivo y estable, que mantenga la competitividad en los precios de las exportaciones. Ello requeriría mantener la política de tipo de cambio seguida actualmente en base a las seriales del mercado cambiario, interviniendo sólo para corregir movimientos especulativos en la oferta y demanda de divisas y buscando alinear los precios internos a los internacionales lo cual favorecerá tanto a las exportaciones como a la

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

producción de los bienes y servicios que compiten en el mercado doméstico con las importaciones (transables).

La prevalencia de un tipo de cambio real competitivo debe ser la estrategia fundamental de la política macroeconómica, pues ello permite condiciones favorables al estímulo de la inversión en la producción de bienes transables (y sobre lodo exportables), por esa vía contribuyen a la estabilidad de los precios internos e impulsan un balance positivo en el comercio exterior; y en el mediano y largo plazo, aseguran los requerimientos de divisas para seguir financiando la inversión y el crecimiento, incluyendo las actividades de no transables (OIT, 2004b).

Para mantener la competitividad de las exportaciones se requiere complementariamente de condiciones de productividad y eficiencia en el proceso productivo, lo cual exige de otras políticas de carácter meso y microeconómico. Dichas políticas están referidas al campo del desarrollo y transferencia tecnológica, particularmente en el ámbito de la producción agropecuaria o industrial, políticas y programas para la creación y fortalecimiento de redes productivas y conglomerados de negocios, políticas de crédito, capacitación, asistencia técnica y apoyo en comercialización, etc., gran parte de cuyo contenido se explicita en el PND y se subraya más adelante.

1.2) Políticas Meso y Micro Económicas

Las políticas de carácter meso y microeconómicas están concebidas para apuntalar la estabilidad, el crecimiento sostenible y el empleo desde una perspectiva sectorial, institucional o en otras dimensiones diferentes del ámbito macro. No obstante que la ortodoxia de las políticas macro del consenso de Washington las ha cuestionado como interventoras del mercado e ineficientes, su pertinencia y prioridad resultan fundamentales debido a que se reconocen los déficit de las fuerzas del mercado para asegurar, por sí solas, el uso pleno y racional de los recursos productivos y sobre todo la ineficiencia social en la distribución de los beneficios del crecimiento. Existen amplias evidencias y ejemplos de la importancia estratégica de las políticas, meso y microeconómicas sobre la competitividad de la producción exportable y el empleo en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y del sudeste asiático (OIT, 2004a), que los países de la subregión podrían emular.

Dentro de este conjunto de políticas se subrayan las relacionadas al fortalecimiento del marco jurídico, desarrollo del sistema financiero, incentivos fiscales, infraestructura productiva, impulso a las redes productivas y conglomerados de negocios, etc.

2) Fomento a la Inversión Privada

En adición a las políticas concebidas para propiciar la estabilidad macro y de las políticas de inversión pública para apuntalar la productividad de la economía y las empresas (que se describen adelante), se requiere adoptar medidas coherentes con el

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

objetivo de facilitar el proceso de inversiones nacionales y extranjeras y asegurar las condiciones de eficiencia, transparencia y estabilidad de las reglas y seguridad jurídica que requiere la inversión privada. En esta línea, las políticas y medidas previstas en los documentos de estrategia de crecimiento y desarrollo (ERCERP y PND) resultan indispensables para asegurar el clima de transparencia y gobernabilidad que requiere la inversión y, además, desde la perspectiva del fomento del empleo se propone:

- Mantener una ventanilla única de orientación y gestión y simplificar al mínimo los trámites para nuevas inversiones en el país.

- Simplificar los trámites y sistemas de cobros de tributación en favor de las pequeñas y microempresas, incluidas las unidades productivas del sector informal.

- Mejorar los servicios en todos los puestos de aduanas del país, asegurando una profesionalización y transparencia creciente y un servicio continuo las 24 horas del día durante todo el año.

- Impulso de una banca (o cartera) de fomento y desarrollo del sector agropecuario que facilite recursos financieros de largo plazo a tasas de interés competitivas. Dicha banca de fomento prestará servicios financieros y de desarrollo empresarial en favor de mujeres y hombres reconociendo sus condiciones específicas lo cual se vinculará con el resto de las políticas y programas que, aquí se proponen (formación, capacitación, asistencia técnica, etc.).

- Propiciar a las empresas nacionales las mismas facilidades y reglas del juego ofrecidas a la inversión extranjera (maquila, etc.) en términos de condiciones apropiadas de protección, incentivos fiscales, etc. Ello es una condición exigida por sectores del empresariado nacional, en la línea de cumplir los principios constitucionales sobre la no existencia de privilegios y de transparencia y uniformidad en las reglas del juego para inversionistas nacionales y extranjeros.

Para instrumentar estas orientaciones de política las entidades concernidas del sector público (Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio Agropecuario y Forestal, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, etc.), coordinadas por la Secretaria Técnica de la Presidencia de la República (SETEC), deben proceder a una revisión de las normas y reglamentaciones que rigen la materia, realizar los ajustes del caso y avanzar en el establecimiento de un sistema de información y atención al inversionista para facilitarle las tramitaciones lentes en el proceso de apertura y desarrollo de una empresa.

3) Inversión Pública por Desarrollar Competitividad e Integración de Redes Productivas

La integración y desarrollo de redes productivas y conglomerados de negocios juega un papel central en la estrategia y políticas de empleo que aquí se proponen; y

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

alrededor de este eje del PND se articularán un conjunto de políticas con perspectiva meso y microeconómicas.

La PND ha identificado siete conglomerados de negocios con alta viabilidad en Nicaragua referidos a i) forestales y productos de la madera; (ii) pesca y acuacultura; (iii) carne y productos lácteos; (iv) agroindustria y procesamiento de alimentos; (v) energía: (vi) textiles y vestuario y; (vii) turismo.

Teniendo en cuenta los fundamentos de esta propuesta del PND y de acuerdo a los indicadores de análisis (OIT 2004b) prevalecen claras ventajas absolutas y una gran potencialidad para el fomento de la producción y el empleo alrededor de estas actividades. Así, las relaciones estructurales que muestra el nuevo sistema de cuentas nacionales para diversos cultivos y productos industriales relativos a la relación consumo/valor bruto de la producción (C/VBP), importaciones/VBP, valor agregado/VBP, exportaciones/VBP, entre otras, muestran las oportunidades de la producción nacional para satisfacer la demanda interna (no cubierta actualmente), así como las posibilidades de aumentar el valor agregado nacional a partir del procesamiento industrial de ciertos bienes, lo cual implicaría mayor empleo e ingresos y potencialmente más captación de divisas si el producto se destino a la exportación.

El fomento y desarrollo de estas redes y conglomerados tiene como virtud adicional que se lograría impactar regiones geográficas, segmentos productivos (formales, informales, economía campesina e indígena) y grupos sociales muy afectados por problemas de empleo y pobreza. Es importante considerar en el fomento y desarrollo de las redes y conglomerados la participación de las mujeres, que por lo general están sobre representadas en los eslabones más débiles de los segmentos productivos y del mercado laboral, a fin de eliminar las principales barreras de acceso a los recursos productivos y a los mercados, así como a la tecnología y a la capacitación asociada a los mismos. La formación de redes productivas y conglomerados deberá ser respetuosa de las tierras y territorios indígenas, y en su ejecución se deberá consultar previamente a los pueblos que habitan en éstos territorios, promoviendo su participación y beneficio directo, respondiendo a las necesidades y potencialidades de las zonas.

De igual manera se debe tomar en cuenta, que de acuerdo a la ENTIA 2000, en las actividades de la pesca y agricultura en general, se concentra una buena parte de este fenómeno (incluyendo el más peligroso), por lo cual en el proceso de desarrollo de los conglomerados se debe de estipular como condición indispensable la cero tolerancia al trabajo infantil.

Especial atención debe darse al sector turismo que muchas veces es la puerta de entrada de la explotación sexual infantil y es oportuno establecer códigos de conducta y estrategias de prevención y erradicación de ese fenómeno que constituye una de las mayores violaciones de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

Se plantea como orientación estratégica fundamental priorizar algunos de los conglomerados con mayor impacto potencial y concentrar en su apoyo un conjunto de políticas y programas para mostrar resultados de corto plazo. Un ejemplo puede ser el conglomerado de carne y productos lácteos, que por la amplia disponibilidad de recursos naturales con que cuenta el país y sus bajos costes unitarios de producción, es un rubro con buenas perspectivas de exportación y captación de divisas. Si se tiene en cuenta que la ganadería en sí es una actividad poco intensiva en mano de obra, la integración de la cría y matanza con algún grado de procesamiento industrial de la carne y derivados (embutidos, pieles, leche, quesos, etc.), contribuiría a un mayor valor agregado y tendría un impacto importante en la creación de empleo e ingresos en las áreas rurales con potencialidad.

Aquí resulta claro que en su fase inicial, el apoyo del Estado a los conglomerados no se reduce al desarrollo de infraestructura y otros factores externos al negocio, sino a intervenciones muy directas en materia de desarrollo y, transferencia de tecnología moderna, gestión activa de nuevos mercados y otros aspectos fundamentales del proceso de producción y comercialización. Ello hasta tanto las empresas de los conglomerados logren la solidez y la autonomía empresarial/organizacional suficiente para funcionar en condiciones de competitividad sostenible. Aún cuando este planteamiento pueda diferir con la ortodoxia del consenso de Washington, la intervención del Estado a los niveles propuestos está más que justificada, pues se trata de apoyar la creación y desarrollo de mercados tanto internos como de exportación, que de otra forma no se lograría impulsar.

En adición a los siete conglomerados identificados se propone evaluar la conveniencia de fomentar el desarrollo de un conglomerado de producción de granos básicos y otros productos agrícolas de la canasta básica en el grupo de alimentos (CB). Dicho conglomerado tiene como fundamento y objetivo explotar al máximo (y con racionalidad) la potencialidad de los extensos recursos naturales del país, mejorar la calidad del empleo/ocupación de las poblaciones campesinas e indígenas, así como la eficiencia-precios en la producción de los satisfactores básicos, aumentando el poder de compra de los salarios e ingresos. Obviamente, un conglomerado de este tipo tendría que justificarse con algunos criterios diferentes de los ya identificados y que se refieren prioritariamente a consideraciones de alto potencial competitivo y de exportaciones. En este sentido, por las razones que se anotan a continuación conviene una evaluación objetiva de su conveniencia.

Si se considera el papel estratégico de la producción de granos básicos en los países del área (desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, la ocupación y los ingresos), las políticas de protección que prevalecen no obstante las reglas de apertura y las condiciones de competitividad en cada país (incluyendo la de los países desarrollados, que pretenden regularmente colocar sus excedentes agrícolas en los países del área), se justifica económica y socialmente la adopción de una estrategia y políticas para la producción eficiente de los granos básicos y otros productos agrícolas de alto valor agregado e intensivos en mano de obra.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

Desde el punto de vista económico la justificación es clara, ya que por ejemplo en granos básicos, la producción nacional no cubre el consumo doméstico (con una importación de 403 millones de córdobas en el 2000, o sea el 27% del valor del consumo del país), mientras que en los “otros cultivos” el déficit alcanzó el 22% del consumo nacional. Está de más señalar como parte de la justificación económica, que los problemas de ineficiencia en la producción y comercialización de muchos rubros se ha de traducir en sobreprecios de los mismos, y por tanto en un encarecimiento del costo del rubro alimentos de la CB, lo cual presionará hacia el futuro el nivel de los salarios monetarios.

Desde la perspectiva del empleo y social en general, la justificación de priorizar sobre la producción eficiente de estos rubros deviene del alto subempleo y bajos ingresos que caracteriza la pequeña producción en el ámbito rural, fenómeno que explica (junto a los otros factores estructurales de acceso a la tierra y al capital físico y humano) los problemas de pobreza de estos grupos poblacionales.

Por estas razones, se justifica articular un conglomerado de granos básicos y otros rubros agrícolas seleccionados que integre la producción, conservación, empaque, almacenaje y comercialización de estos productos, lo cual implicaría dirigir hacia las zonas de mayor potencial y grupos concernidos, todo el instrumental de políticas y programas que se describen adelante (crédito, asistencia técnica, capacitación, dotación y titulación de tierras, organización, etc.).

El punto de partida de las políticas y programas para el desarrollo de este conglomerado es la identificación de las limitaciones tecnológicas y de otro tipo que restringen el rendimiento o eficiencia de los principales cultivos y priorizar en las políticas de desarrollo de semillas mejoradas, control de plagas, etc., que resultan fundamentales para mejorar productividad y competitividad, entendiendo, además, que una buena parte de los productores de granos básicos lo hacen principalmente para el autoconsumo.

La meta a establecer inicialmente para este nuevo conglomerado sería cubrir las necesidades del consumo nacional, al menos en las condiciones de calidad y precio prevalecientes en el mercado y avanzar en una etapa más madura hacia la exportación en los rubros en que se logre mayor competitividad. Se propone en este sentido, que el MAGFOR, en coordinación con la SETEC, lleve a cabo una evaluación de la conveniencia (costo/beneficio) y de la factibilidad de impulsar este nuevo conglomerado.

El aprovechamiento de las potencialidades del país para maximizar producción y empleo en los conglomerados identificados, requiere de la convergencia, priorización y sincronización de todo el instrumental de políticas y programas que se subrayan a continuación.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

4) Inversión Pública para la Modernización de la Infraestructura Económica

La política de inversión pública propiciará una distribución balanceada de los recursos al logro de una mayor productividad y competitividad de las empresas y negocios integrados en redes productivas; al fomento de una mayor productividad e ingresos de los segmentos más rezagados, del sector informal y la pequeña economía campesina e indígena y; al logro de mayores grados de equidad social a nivel de etnias, grupos y de género, buscando permanentemente la reducción de la pobreza e indigencia.

Como parte de la estrategia se priorizará en la asignación de la inversión a obras de infraestructura fundamentales a nivel de los conglomerados de mayor potencialidad e impacto desde el punto de vista de la producción exportable y el empleo, así como de la producción de los bienes que integran la canasta básica de los hogares nicaragüenses (bienes - salarios).

Las obras de infraestructura se construirán con métodos intensivos en mano de obra y utilizando materiales, recursos, fuerza de trabajo y empresas de las regiones y municipios involucrados, teniendo en cuenta los criterios de eficiencia, calidad y oportunidad de los proyectos en sus distintas dimensiones. Aquí no se está proponiendo que absolutamente todos los proyectos para potenciar los conglomerados se han de realizar con base en dichos criterios, sino que dependiendo de la naturaleza y magnitud del proyecto, se incorporen criterios de uso intensivo de mano de obra en su ejecución, asegurando iguales resultados que los obtenibles con los métodos alternativos usuales.

Se priorizarán proyectos como:

- Caminos-carreteras de producción para transportar productos de zonas con potencial productivo a los principales mercados.

- Carreteras y otras infraestructuras para aprovechar el potencial turístico de las zonas con ventajas en este campo.

- Obras de riego para compensar la escasez de agua y elevar el rendimiento de la tierra.

- Reforestación en rubros maderables y otros consistentes con la defensa del medio ambiente.

- Centros de acopio de granos y para la preservación de otros productos (arroz, maíz, tubérculos, hortalizas, etc.).

- Muelles o puertos de cabotaje.

- Rehabilitación de cauces y construcción de defensivos de ríos en zonas de

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

producción y de residencia vulnerables a desastres.

Para la instrumentación de estas orientaciones de política se puede partir del aprovechamiento de las experiencias del Proyecto Pro empleo que la OIT ejecutó en Nicaragua con el apoyo financiero del Gran Ducado de Luxemburgo y que desarrolló y aplicó metodologías de uso de mano de obra intensiva en un conjunto de proyectos a nivel municipal y local, en coordinación con organismos municipales como el INIFOM y entidades de capacitación y desarrollo como el INATEC y el FISE. Para estos efectos, la SETEC debería avanzar en la constitución de un Comité Interinstitucional que desarrolle un manual operativo y reglamentario para el diseño y evaluación de proyectos con uso de mano de obra intensiva, en donde se defina la naturaleza de los proyectos que se han de ejecutar con estos principios, los nuevos criterios y procedimientos para la licitación de las obras concernidas, los mecanismos de seguimiento y evaluación de los proyectos y todos los aspectos relacionados con esta iniciativa que debe tener el alcance de un programa nacional.

Como parte de la política, el Estado pondrá a disposición programas y servicios complementarios para desarrollar la competitividad, eficiencia y potencial de empleo de los conglomerados:

- Asistencia para la creación de micros, pequeñas y medianas empresas (PYMES), incluyendo crédito para pequeños emprendimientos (hostales de turismo, fondas y pequeños restaurantes, empresas agroindustriales, de servicios, etc.), prestando especial atención a las necesidades y potencialidades de emprendimiento de mujeres y jóvenes.

- Capacitación en las competencias requeridas por los negocios de los conglomerados y a nivel de PYMES, asegurando igualdad de oportunidades a las mujeres.

- Asistencia técnica y asesoría para mejorar la calidad de los distintos procesos (producción, gestión de nuevas mercados, comercialización, etc.).

- Sensibilizar a las instituciones crediticias con el objetivo de facilitar el acceso de las mujeres al crédito a través de la creación de fondos de garantía especiales y reducción de requerimientos para mujeres empresarias, de modo que sirvan como capital semilla que los abra las puertas a préstamos bancarios regulares.

- Promover la creación de programas con fondos especiales para el desarrollo, la formación empresarial y la transferencia de tecnología en un marco de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

- Fondos especiales para la población indígena también deberán ser creados, especialmente para impulsar iniciativas que, utilizando el potencial natural y cultural existente en los territorios indígenas, propicie la generación de ingresos en sus comunidades.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

5) Inversión Pública para Apoyar la Modernización del Sector Informal y Pequeña Economía Campesina e Indígena

Aún teniendo como prioridad de la inversión pública el desarrollo de conglomerados, se destinará de manera regular una proporción adecuada de los recursos de inversión, para apuntalar la productividad e ingresos de las unidades económicas del sector informal y la pequeña economía rural. En ello se buscará integrar -siempre que resulte viable- dichas unidades productivas a la lógica y dinámica de los conglomerados, dependiendo de la potencialidad de las actividades de los informales y de las aptitudes y expectativas de la fuerza de trabajo involucrada. Al igual que en los conglomerados, se priorizarán proyectos con los criterios de selección señalados de uso intensivo de mano de obra y asegurando la presencia en sincronía de los demás programas relacionados del Estado (crédito, asistencia técnica, capacitación, comercialización, etc.).

Las políticas y recursos de inversión dirigidos hacia el sector informal deben distinguir entre las unidades productivas que tienen alguna capacidad de acumular y crecer (actividades con alguna viabilidad económica) y las unidades de subsistencia que constituyen la gran mayoría de los informales (trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados, microempresas de subsistencia, etc.). En el caso de las actividades con viabilidad, el Estado dispondrá de servicios de apoyo en materia de crédito, asistencia técnica, capacitación, comercialización, etc., con el fin de mejorar sus condiciones de productividad e ingresos y facilitar su formalización creciente para el cumplimiento de sus distintas obligaciones legales.

Las políticas dirigidas a las unidades informales de subsistencia serán en gran medida de carácter asistencial y a su vez propiciará la movilidad ocupacional y/o geográfica hacia ocupaciones/territorios con mayor potencial. Para ello se utilizarán todos los instrumentos disponibles (capacitación, crédito, etc.). El mismo énfasis de política se aplicará en el caso de la fuerza de trabajo de la economía campesina de subsistencia, con el fin de integrarla a actividades comerciales de mayor viabilidad.

En el caso específico de la población indígena existe un gran potencial insuficientemente aprovechado en cuanto a fuentes de ingreso alternativas en las comunidades indígenas. La diversificación de sus actividades económicas es reconocida como una fuente susceptible de generar vínculos benéficos con ciertos segmentos de mercado, siempre y cuando las comunidades posean un control real de la iniciativa del negocio y de los riesgos en los que se puede incurrir, sin poner en peligro las fuentes de sustento tradicionales, la cohesión social interna y su identidad cultural. Algunas comunidades están incursionando exitosamente en oportunidades de desarrollo sustentadas en la originalidad y diferenciación de los servicios turísticos, la autenticidad de sus expresiones culturales, la producción de artesanías y eco-negocios que preservan y, a la vez, valoran la diversidad biológica, la diversidad cultural y los conocimientos colectivos ancestrales de los indígenas aplicados a la

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

medicina y la alimentación (plantas medicinales, pequeña agroindustria, agricultura biológica, prácticas curativas, reforestación, pesca, etc.).

En este sentido, el aprovechamiento de estas potencialidades de los territorios y poblaciones indígenas se puede impulsar bajo una estrategia de conglomerados y podría contribuir significativamente en los resultados económicos del PND, con lo cual el tema indígena deja de ser sólo un problema, para convertirse en una oportunidad. La gestión sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas, en el marco de la defensa y aprovechamiento económico sostenible de sus territorios, representa una forma de viabilizar sus derechos económicos y laborales.

Para la instrumentación de estas orientaciones de política la SETEC recurrirá a la estructura institucional de ejecución de la estrategia de reducción de la pobreza (ERCERP) y solicitará a las entidades concernidas que integre los criterios descritos en el diseño y ejecución de los diversos programas y proyectos considerados.

6) Fomento y Apoyo a la Organización y Asociatividad de los Productores

Como parte de las políticas para apoyar la productividad de los pequeños productores y propiciar su integración a la economía de conglomerados, se fomentará su organización o asociatividad a partir de las organizaciones que más se adecuen a sus necesidades y costumbres (cooperativas, empresas asociativas, etc.), con el fin de mejorar su posición negociadora en los distintos mercados (de bienes o insumos) y en su relación con las entidades del Estado. Como parte de su directriz se fomentará la organización de mujeres trabajadoras de diversas actividades productivas para mejorar la eficiencia de sus negocios/actividades y propiciar un mayor acceso a los diversos programas y servicios públicos y privados de apoyo. El gobierno facilitará toda la asistencia técnica y apoyo en la tramitación y legalización de dichas organizaciones/asociaciones, a través de las entidades concernidas del sector agropecuario, particularmente el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR).

7) Distribución y Titulación de Tierras en el Marco de una Reforma Agraria Eficiente y Sostenible

Se dará la mayor prioridad a los programas de distribución y titulación de tierras, con el objeto ampliar el acceso de los pequeños productores a la tierra y formalizar su estatus legal como propietarios, para hacerles sujeto de crédito. Con base en el inventario de tierras cultivables con que cuenta Nicaragua, en función de su vocación, se trata de favorecer a los campesinos con tierras cultivables y de impulsar un programa masivo de titulación que resuelva las irregularidades en la tenencia de la tierra. Para que el proceso sea eficiente y sostenible se debe asegurar la presencia de los demás programas en materia de crédito, asistencia técnica, capacitación, etc., para apoyar la competitividad del proceso productivo. En todo ello, se debe tener especial atención en los derechos de la mujer a la propiedad de la tierra y la necesidad de ampliar la escala de producción de una serie de productos para elevar su eficiencia a

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

nivel empresarial y de conglomerados de negocios.

Para los pueblos indígenas, las tierras y territorios ancestrales constituyen una fuente de identidad colectiva, espiritual y de subsistencia material. Por ello, sin el reconocimiento del derecho de propiedad de sus tierras y de administración de los recursos naturales que ellos encierran, los asentamientos indígenas seguirán siendo en algunos casos, potencialmente ricos, pero donde viven comunidades en situación de pobreza y exclusión social. Por tal razón, merece especial atención la situación de los pueblos indígenas del Centro, Norte y Sur del país, para los cuales aún no ha habido un reconocimiento legal respecto a las tierras que tradicionalmente han ocupado.

8) Inversión en Reconversión Tecnológica y Laboral

Para enfrentar los efectos de la apertura y exigencias crecientes de competitividad derivados de la globalización, se impone una estrategia y política de reconversión en apoyo a los sectores agropecuario e industrial que tenga por objeto el logro de una productividad y competitividad creciente de actividades con alto valor agregado e intensivas en mano de obra. Se propone la creación de un fondo para la modernización agropecuaria e industrial que sirva de soporte a la reconversión productiva, al desarrollo y transferencia de tecnología para articular los conglomerados de negocios y fortalecer su competitividad, así como para programas de calificación y recalificación de fuerza de trabajo afectada por el ajuste y la reorganización económica y la apertura de los mercados. Dicho fondo se manejaría con la participación de los interlocutores empresariales, sindicales, los municipios y otras organizaciones representativas de la sociedad civil. Se propone la constitución de un Comité Interinstitucional para el diseño de este programa, bajo la coordinación de la SETEC y la participación del MIFIC, MAGFOR y las organizaciones empresariales y sindicales.

9) Políticas de Mercado de Trabajo para Mejorar la Empleabilidad y Transparencia del Mercado Laboral

Junto a las políticas macro, meso y microeconómicas se requieren de políticas activas de mercado de trabajo que coadyuven a la eficiencia y a maximizar los impactos en materia de inversión, crecimiento y generación de empleos de calidad; y a su vez, que puedan atender necesidades prioritarias de grupos específicos de población. Estas políticas se refieren fundamentalmente a la capacitación y formación de los recursos humanos y a La organización de los flujos de oferta y demanda de fuerza laboral a través de los servicios de empleo.

En el caso de la formación y capacitación se distinguirá entre las políticas relacionadas con la educación formal, en lo cual lo fundamental es mejorar los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo y en general, de la población y las que se refieren propiamente a la formación profesional (educación no formal).

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

10) Formación Profesional para el Desarrollo Permanente de las Competencias y Fomento de la Equidad

La formación profesional tiene por objetivo general contribuir a una mayor productividad y competencias de las empresas y la economía moderna, y a la vez, mejorar los conocimientos capacidades e ingresos de la fuerza laboral del sector informal, de la economía campesina e indígena, y en general de los grupos más pobres, propiciando igualdad de oportunidades desde la perspectiva de género, etnias y grupos diferenciados. Ello requiere asegurar una distribución balanceada de los recursos para atender los requerimientos de competencias de la economía formal (incluyendo los conglomerados y actividades “globalizadas”), así como las necesidades de los segmentos más rezagados del campo y la ciudad, los desocupados, las personas con discapacidades y los grupos más pobres de población en general entre los que se encuentran las poblaciones indígenas.

La formación profesional en Nicaragua presenta un conjunto de desafíos, que en síntesis son los siguientes:

- Mejorar la productividad, la competitividad y los resultados económicos de las empresas.

- Coadyuvar a la adaptación de las empresas y los trabajadores a las transformaciones tecnológicas y a las demandas de un mercado globalizado.

- Mejorar la calidad y el acceso de la población a la formación profesional inicial, a la formación continua y a la adquisición de conocimientos y calificaciones a lo largo de toda la vida.

- Mejorar las condiciones de trabajo de la población nicaragüense y disminuir la inequidad social y de género, prestando especial atención a las personas con dificultades para acceder al mercado laboral.

- Convertir a las instituciones de formación profesional en entidades en las que se aprenda a conocer, a aprender y a hacer, en las que se aprenda también a ser y a convivir. Desde esta función se debe transmitir una ética integradora de los valores universales de la disciplina, la capacidad emprendedora e iniciativa, responsabilidad social, honestidad, tolerancia, respeto a la opinión de los demás, solidaridad con los más pobres, democracia y libertad.

- Fortalecer la pertinencia y la institucionalidad del INATEC para liderar el Sistema de Formación Profesional y priorizar la profesionalización de las personas que se encargan del proceso de capacitación.

- Estimular la participación de las organizaciones empresariales y sindicales en el desarrollo y conducción del sistema de formación profesional.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

- Incrementar el intercambio de información y de experiencias entre los actores que participan en el sistema de formación profesional nicaragüense.

- Favorecer la cooperación con otros países y con las organizaciones regionales e internacionales competentes en la materia, así como comprometer el apoyo de la cooperación internacional.

- Ampliar la cobertura de la capacitación y formación profesional para la población indígena, atendiendo sus necesidades específicas y adaptando sus metodologías para que sean culturalmente pertinentes para estos pueblos.

- Desde la perspectiva del género se subrayan diversos desafíos que se relacionan con la necesidad de promover y coordinar por medio de mecanismos específicos, la articulación entre el sistema formativo y el sector productivo para armonizar la demanda y la oferta laboral con el fin de identificar nuevas posibilidades ocupacionales para las mujeres y los jóvenes. Igualmente se deben maximizar los esfuerzos con miras a la capacitación de las mujeres en oficios no tradicionales que les permitan ampliar y diversificar sus oportunidades en el mercado laboral, en particular en las nuevas tecnologías, para facilitar su inserción en los sectores de punta del crecimiento y la integración económica. Se requiere, además, la implementación de programas de capacitación dirigidos a trabajadoras por cuenta propia y microempresarias con énfasis en áreas tales como gestión, administración y diseño de proyectos, desarrollo de la capacidad emprendedora y liderazgo. Finalmente se impone la revisión de los desarrollos curriculares en la capacitación para asegurar su pertinencia y actualización respecto a las competencias requeridas, para que no repitan y consoliden estereotipos de género, en especial respecto a la segmentación ocupacional.

Para superar estos desafíos se requieren siete (7) tipos de políticas y una orientación estratégica dirigida a la transversalización del género en la formación y la capacitación profesional:

- Políticas específicas para la formalización del sistema nacional de formación profesional y para la integración creciente del sector público y los sectores sociales y económicos vinculados al sistema.

- Políticas específicas de formación de competencias para el desarrollo de la productividad y la competitividad de las empresas, con especial énfasis en aquellas integradas a los conglomerados priorizados en la END.

- Políticas específicas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la formación y capacitación laboral ofrecidos por el INATEC y las instituciones privadas de formación.

- Políticas específicas con enfoque de género referidas a la inclusión social,

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

reconocimiento de valores y de protección a los derechos laborales orientadas a la igualdad de oportunidades.

- Políticas específicas vinculadas con la promoción del empleo para jóvenes.

- Políticas específicas para atender a los sectores excluidos del área rural y urbana (grupos de población desfavorecidos en el mercado de trabajo, como los desempleados, trabajadores del sector informal y agrícola tradicional, pueblos indígenas migrantes, trabajadores adultos (mayores de 35 años) rechazados por el mercado laboral o que han perdido su empleo y trabajadores que corren el riesgo de ser despedidos, por sus limitadas competencias, como consecuencia de una reestructuración de las empresas y del cambio tecnológico).

- Políticas específicas de financiamiento de la formación profesional e incentivos fiscales para promover las inversiones, el empleo y la formación profesional.

A continuación se hace una relación detallada de las medidas propuestas para cada una de las áreas definidas:

11) Políticas Específicas para la Formalización del Sistema Nacional de Formación Profesional y para la Integración Creciente entre el Sector Público y los Sectores Relacionados con el Sistema

- Fortalecer el marco nacional y legal que respalde a la institución rectora en el país para que organice el Sistema Nacional de Formación Profesional.

- La formación profesional debe convertirse en un espacio de diálogo social, negociación y concertación.

- Comprometer la participación activa de los interlocutores sociales en la formulación de políticas de empleo y de formación profesional.

- Desarrollar entre gobiernos, empresas, sindicatos, individuos y sociedad civil una cultura de aprendizaje y formación continua y un compromiso por el fortalecimiento de las instituciones involucradas en la formación profesional.

- Ampliar el diálogo social sobre el desarrollo de los recursos humanos y la formación, a través de una mayor participación de los representantes de los trabajadores y de los empleadores (a partir de Comisiones Asesoras, Comités Regionales, Comisiones Consultivas, Redes de Cooperación, Alianzas Estratégicas).

- Incorporar en la agenda del CONPES, los temas concernientes a la formación profesional.

- Integrar al sistema de formación profesional y técnico el enfoque intercultural, que

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

permita desarrollar actitudes integradoras en los centros laborales.

- Fortalecer la participación del sector empresarial y sindical en el Consejo Directivo del INATEC, proporcionándoles más representatividad y poder para la toma de decisiones. El empoderamiento de los interlocutores en esta instancia de definición de políticas debe asegurar la incorporación equitativa de las mujeres en las diversas representaciones, así como de las organizaciones de los trabajadores y pequeños productores del campo e indígenas en la búsqueda de los principios de equidad de la formación profesional.

- Avanzar hacia el desarrollo de un Sistema Nacional de Formación y Capacitación de los Recursos Humanos que integre operativamente a todas las entidades que comparten responsabilidades en los distintos niveles y modalidades de educación/capacitación. Para ello se debe constituir una especie de Consejo Nacional de Capacitación y Formación de Recursos Humanos, con las entidades concernidas, para que prepare un diseño preliminar del sistema, donde se establezca con claridad las funciones de cada entidad en sus responsabilidades diferenciadas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y programas. Se encomienda al Ministerio de Trabajo e INATEC la responsabilidad de liderar este proceso, con la activa participación del Ministerio de Educación y las Universidades.

12) Políticas Específicas de Formación de Competencias para el Desarrollo de la Productividad y Competitividad en las Empresas, con Especial Atención de las Integradas a los Conglomerados Priorizados en la END

- Desarrollar una estrategia, plan y programas de formación por competencias, para responder con eficacia a las exigencias de la competitividad internacional y al proceso de globalización que se les presenta a los conglomerados. Los programas de formación por competencias se deben iniciar por las competencias ocupacionales requeridas en actividades estratégicas desde el punto de vista de la producción en actividades emergentes (conglomerados) y estratégicas desde el punto de vista de las exportaciones y el empleo.

- Fortalecer y crear un sistema transparente y global de información y oportunidades sobre la formación y el mercado laboral en especial la que presentan los conglomerados.

- Apoyar al sector productivo mediante el desarrollo de programas de calificación de sus recursos humanos en todos sus niveles, adecuando la capacitación técnica y la formación tecnológica del INATEC y de las empresas privadas de capacitación, a las demandas actuales y futuras de las empresas.

- Proveer una educación y formación para acceder y conservar el empleo fundamentada en la educación continua, que respalde una economía y una sociedad basada en el conocimiento y garantice que todas las personas puedan acceder a un

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

aprendizaje continuo a lo largo de sus vidas. Fomentar los principios y programas de educación y formación continua en todos los niveles ocupacionales, integrando a ese proceso al Ministerio de Educación (MECD), INATEC y a las universidades del país.

- Propiciar a través de incentivos, que las empresas se constituyan en agentes de formación permanente y creen alianzas con universidades, sindicatos, instituciones de formación profesional, públicas y privadas para desarrollar acciones de capacitación conjunta, orientadas a atender sus necesidades.

- Establecer un sistema de monitoreo y seguimiento de los requerimientos de competencias del mercado de trabajo, producto de los cambios tecnológicos y las exigencias de competitividad de las empresas.

- Impulsar y potenciar la reconversión laboral para mejorar y adaptar las competencias de la fuerza de trabajo a las oportunidades de empleo y ocupación productiva.

- Promover intensivamente la incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la formación profesional, abarcando tres elementos estratégicos: las personas (desarrollo de los recursos humanos), la infraestructura y las aplicaciones y contenidos en función de la demanda.

- Todas estas acciones estarán dirigidas a la definición de un Sistema Nacional de Formación y Certificación de Competencias, que se iniciará por las áreas ocupacionales y competencias fundamentales para el desarrollo de acuerdo a las orientaciones del PND. Para estos efectos el MITRAB procederá a integrar un Consejo Nacional con la participación del INATEC, el Ministerio de Educación, las Universidades, las organizaciones de empleadores y trabajadores y de la sociedad civil más concernidas incluyendo las de los pueblos indígenas.

13) Políticas Específicas Relacionadas con el Mejoramiento Continuo de la Calidad y Equidad de la Formación y Capacitación Laboral Ofrecidos por el INATEC y las Instituciones Privadas de Formación

- Las instituciones públicas y privadas deben responder mejor a las necesidades económico-sociales, proporcionando servicios de formación profesional, descentralizados, diversificados, flexibles y de oferta orientada a las empresas.

- Las instituciones públicas y privadas deben proporcionar las competencias necesarias a los trabajadores en cada fase del desarrollo, que respondan a la organización de la producción, los cambios en el lugar de trabajo, a la innovación y tendencias de las tecnologías.

- Formar con base en competencias para responder con eficacia a las exigencias de competitividad de la economía globalizada, cumpliendo estándares internacionales en la materia. Se debe apoyar inicialmente actividades estratégicas con ventajas

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

comparativas o programas de inversión pública, integrándoles al marco institucional, educación continua y un marco normalizado de homologación y certificación de competencias.

- Descentralizar la toma de decisiones en el INATEC para la determinación de las necesidades de formación, contenido y ejecución de los programas de formación, movilización y utilización de los recursos.

- Mejorar la eficiencia y eficacia interna de la gestión técnica y administrativa del INATEC a través de la modernización de la misma y la revisión de las asignaciones de su presupuesto, fijando un porcentaje máximo de los recursos financieros para gastos administrativos.

- Acreditar y certificar a las instituciones privadas de Formación Profesional dotadas de la infraestructura y recursos necesarios para ofertar una formación de calidad.

- Reconocer y certificar las modalidades de aprendizaje formal o no formal, así como las calificaciones y los conocimientos individuales.

- Mejorar el acceso a la formación profesional para garantizar que los hombres y mujeres tengan acceso a las competencias que los harán más empleables en ocupaciones de mejores ingresos.

- Modernizar planes y programas de estudios y hacer más flexibles las estructuras curriculares y organizativas para incluir a los grupos y etnias tradicionalmente no favorecidos por los programas de formación.

- Formar y actualizar (mejorar competencias) al personal técnico docente en aspectos pedagógicos, técnicos y tecnológicos, incluyendo los factores de interculturalidad.

- Renovar el equipamiento del INATEC, que permita a los alumnos el contacto con la tecnología productiva de punta, así como aprovechar, mediante alianzas y convenios, la infraestructura de las empresas para ser utilizada en el proceso de formación.

- Usar la infraestructura escolar del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y de otras instituciones públicas para la formación continua de la fuerza de trabajo y la capacitación de los desempleados.

- Fortalecer al INATEC y a las empresas privadas de capacitación en el conocimiento permanente del mercado laboral; la información sobre la oferta y demanda de formación profesional; la capacitación de los recursos humanos, la cooperación internacional, y sus roles dentro del sistema de formación profesional.

- Promover la investigación y evaluación periódica de la formación profesional que desarrollan los diversos actores del sistema de formación profesional.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

- El INATEC deberá fortalecer los centros de capacitación técnica y ampliar su cobertura, con ejecución directa o a través de terceros sin despojarse de su potestad regulatoria, a fin de promover el acceso de la juventud y la adolescencia femenina y masculina a los planos y programas de capacitación en igualdad de oportunidades, de acuerdo a inventario de ocupaciones en los distintos niveles.

- INATEC, impulsará, fortalecerá y ampliará su programa específico de becas y de formación, dirigido a la calificación técnica y profesional de las mujeres trabajadoras y desempleadas, más allá de los oficios tradicionales femeninos, así como con flexibilidad horaria, que les permita ampliar y diversificar sus posibilidades de acceso al trabajo formal y mejorar su calidad de vida.

- Los Centros de Educación Técnica, así como las Universidades, públicas y privadas, diseñarán y ejecutarán planes de capacitación y educación en un marco de búsqueda de diversificación y estabilidad en el empleo. Estos planes requerirán la elaboración de inventarios de ocupaciones de distintos niveles, a través de procesos de consulta a los agentes económicos y organizaciones de la sociedad civil, sin olvidar aquellas que actúan en defensa de los derechos de las mujeres, y en colaboración con las Alcaldías, de los distintos municipios del territorio nacional.

- Los planes de educación pública contemplarán de manera gratuita y con horarios flexibles, desde programas de alfabetización hasta carreras técnicas y profesionales, que permitan a los trabajadores, hombres y mujeres, compatibilizar su trabajo con la mejora de su calificación y la correspondiente ampliación de sus posibilidades de inserción en el mundo del trabajo. A la parte empleadora le corresponde la responsabilidad social de permitir que su personal acceda a dichos planes educativos.

- Es indispensable reorientar la educación técnica, y superior hacia las necesidades de empleo nacionales, promoviendo la calificación y especialización de los trabajadores, sin discriminación hacia las mujeres por razones de sexo, de modo que quienes egresan de carreras técnicas y profesionales amplíen sus posibilidades de inserción en el mercado laboral.

14) Políticas Específicas con Enfoque de Género Referidas a la Inclusión Social, Reconocimiento de Valores y de Protección a los Derechos Laborales Orientadas a la Igualdad de Oportunidades

- Crear empleos y salarios dignos que eleven la calidad de vida de las mujeres y hombres; implementación de condiciones específicas que fomenten la formación del personal femenino calificado que mejore el acceso de la empleabilidad y en las diversas actividades económicas.

- Garantizar, a través de las Instituciones del estado que regulan la materia, velar por la igualdad de oportunidades y de trato no discriminatorio en la contratación laboral de

las mujeres, eliminando las trabas por razones de sexo, por lo que se debe favorecer la competencia de acuerdo al mérito y capacidad.

- Asegurar a través de políticas de promoción de derechos y de vigilancia la garantía del empleo y la estabilidad laboral de la mujer trabajadora cuando se encuentre en estado de gravidez, eliminar las prácticas que excluyan su contratación en el mercado de trabajo.

- Establecer mecanismos eficaces para asegurar que las mujeres trabajadoras reciban la debida consideración y respeto a su dignidad, integridad y libertad en el ámbito laboral, previniendo y sancionando las prácticas de maltrato físico y verbal, acoso, chantaje y agresión moral y sexual, así como otros actos u omisiones que pudieran afectar la dignidad de las trabajadoras.

15) Políticas Específicas Vinculados con la Promoción de Empleo para Jóvenes

- Promover una política activa de mercado de trabajo para jóvenes, a partir de convenios de formación/empleo y práctica laboral en las empresas, utilizando mecanismos de financiamiento con cargo a incentivos fiscales, que sean viables, a fin de que no resulten onerosos para las empresas y aseguren un ingreso a jóvenes, correspondiente con su aporte al proceso productivo.

- Promover y apoyar la creación de empresas juveniles (particularmente de micros, pequeñas y medianas empresas), a partir de la formación integral y capacitación en las diversas esferas de la gestión gerencial y administrativa de las PYMES y en la gestión de recursos de financiamiento.

- Recopilar, analizar y difundir la información relativa al mercado de trabajo, destinada a las agencias de colocación y a la asistencia para la búsqueda de empleo de jóvenes.

- Impulsar programas específicos para jóvenes de bajo nivel socioeconómico que están desocupados y carecen de formación, con el objetivo de potenciar y mejorar su inserción en el mercado de trabajo.

- Fortalecer la formación inicial con programas específicos y educación básica que provee el Ministerio de Educación Cultura y Deportes (MECD), de tal manera que contribuyan a mejorar la calidad y la eficacia de la educación, que garantice el acceso equitativo a las oportunidades de educación y de formación.

16) Políticas Específicas para Atender a los Sectores más Excluidos en el Área Rural y Urbana y Potenciar su Movilidad hacia Ocupaciones/Competencias de Mayores Perspectivas Laborales (Grupos de Población Desfavorecidos en el Mercado de Trabajo, como son los Desempleados, Personas con Discapacidades, Trabajadores del Sector Informal, Migrantes, Poblaciones Indígenas, Trabajadores Adultos (Mayores de 35 años) Rechazados por el

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

Mercado Laboral, los que han Perdido su Empleo y los que Corren el Riesgo de ser Despedidos como Consecuencia de una Reestructuración de las Empresas y del Cambio Tecnológico)

- Desarrollar programas y proyectos de formación que permitan a la población desempleada o subempleada y grupos excluidos, la adquisición de competencias para su inserción o reinserción laboral a nivel dependiente o independiente.

- Garantizar a los grupos desfavorecidos, la igualdad de acceso a las oportunidades de formación continua. Promover el desarrollo de programas específicos de formación profesional y asistencia técnica para las empresas del sector informal y agrícola tradicional.

- Asignar, de manera regular, una proporción adecuada de los recursos presupuestarios del INATEC a programas de capacitación en favor de unidades productivas y fuerza laboral en el sector informal y la pequeña economía campesina e indígena.

- Ampliar los servicios de formación a distancia para facilitar el acceso de los grupos que han abandonado su educación y brindarles nuevas oportunidades de formación.

- Promover, en conjunto con las unidades especializadas, programas de alfabetización y educación de la fuerza de trabajo, con énfasis en la población campesina e indígena.

- Flexibilizar y readecuar las metodologías, contenidos y requisitos de ingreso de los programas de formación profesional que ofrece el INATEC para hacerlos accesibles a grupos desfavorecidos de la población. Dicha flexibilización incluye, entre otras cosas, la descentralización de los programas al nivel de los territorios donde se concentran los excluidos, combinar la formación profesional con programas de educación y alfabetización de adultos, lo cual requiere de una integración de esfuerzos y recursos con los programas de educación técnica del Ministerio de Educación.

- Mejorar las condiciones de productividad, ingresos y articulación productiva de las unidades económicas y fuerza de trabajo del sector informal en actividades económicamente viables, y a su vez, propiciar la movilidad de la fuerza de trabajo hacia ocupaciones de mayor viabilidad.

17) Políticas Específicos de Financiamiento de la Formación Profesional e Incentivos Fiscales para Promover las Inversiones, el Empleo y la Formación Profesional

- Sensibilizar a las empresas sobre la responsabilidad social que les compete en la financiación de la formación de sus empleados y aprendices, y sobre la responsabilidad compartida respecto de la financiación de la formación inicial de los jóvenes para atender sus necesidades futuras.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

- Fijar las prioridades de la financiación de la formación profesional, a través del consenso entre gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales.

- Establecer incentivos fiscales para promover las inversiones de las empresas y de las personas en formación profesional, a partir de fórmulas que permitan a los contribuyentes deducir de la renta gravable los gastos (inversión) dedicados a la capacitación.

- La SETEC, el Ministerio del Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores concertarán un aumento de los recursos en el presupuesto de inversión para la formación profesional, para atender las prioridades de las políticas propuestas, lo cual tendrá la más alta prioridad en los próximos años fiscales, con base en los fondos que se liberarán del alivio de la deuda externa.

18) Educación y Alfabetización de la Fuerza de Trabajo

Las políticas educativas, particularmente las referidas a la educación básica y técnica no son patrimonio exclusivo de los ministerios y entidades de educación formal, sino que constituyen una responsabilidad compartida con las entidades de trabajo y de los interlocutores sociales que participan en el proceso productivo. Esto en virtud de que la empleabilidad de la fuerza de trabajo depende de sus competencias, habilidades y destrezas; y estas dependen de la capacidad de aprendizaje o de acumulación de conocimientos que tengan los trabajadores. Todo ello está determinado por el nivel educativo de la fuerza de trabajo y en el mediano y largo plazo por las condiciones de acceso de la población a la educación formal.

La educación básica es un tema fundamental de las relaciones laborales, pues constituye un componente importante de la canasta básica familiar que los trabajadores deben satisfacer con sus ingresos laborales, considerando las contribuciones o subsidios del Estado, por lo cual es parte implícita de la política de salarios e ingresos. En este sentido, a continuación se subrayan dos áreas de políticas vinculantes con el mundo del trabajo, referidas a la alfabetización y educación de la fuerza de trabajo y a la gratuidad efectiva de la enseñanza básica. Estas no agotan las áreas de intervención relacionadas con el contenido y calidad de la educación, que son más atingentes a los ministerios de educación y a los actores del sistema educativo.

19) Políticas de Alfabetización y Educación de la Fuerza de Trabajo

El Estado destinará recursos para un programa masivo de alfabetización y educación de la fuerza de trabajo, con el fin de mejorar sus posibilidades de adquirir competencias que mejoren su inserción ocupacional. El programa, emprenderá una campaña masiva de sensibilización y orientación, para alfabetizar en los próximos diez años a la mayoría (100% o un porcentaje a concertar) de la fuerza de trabajo sin instrucción, y además, se establecerá como meta, elevar el nivel educativo de los

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

trabajadores interesados, al menos a seis (6) años de escolaridad. Se establecerá como requisito obligatorio a los aspirantes a títulos de maestros y profesores, su participación en este programa (como alfabetizadores/educadores), en condición de servicio social, por un período de un año.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes diseñará el programa, para lo cual hará los arreglos institucionales, metodológicos y logísticos necesarios para asegurar su viabilidad, dando a los alfabetizadores las condiciones e incentivos necesarios para desempeñarse eficientemente.

Como componente fundamental de esta política, se establecerá un programa de "bachillerato por madurez" de amplia cobertura y al alcance de los grupos poblacionales más desfavorecidos de la ciudad y el campo, particularmente las comunidades campesinas e indígenas. Se instruirá al MECD para que avance en el diseño de este programa en el corto plazo.

20) Por la Gratuidad Efectiva de la Enseñanza Básica

La política educativa tiene por objeto contribuir a una mayor equidad social, propiciando un efectivo acceso de los excluidos al conocimiento y potenciando sus condiciones futuras de empleabilidad, la calidad de la inserción ocupacional y la mejor distribución de ingresos. Por ello, el Estado tomará las medidas pertinentes para asegurar el derecho a la gratuidad de la enseñanza básica entre niños y niñas, especialmente entre los grupos más pobres del país, considerando que la educación es un componente fundamental de la canasta básica que los trabajadores deben cubrir con sus remuneraciones e ingresos y el salario social aportado por el Estado. Algunas de las medidas urgentes a tomar son:

- Establecer un mecanismo de transferencia estatal (en adición a los subsidios existentes a la educación) que le permita a los hogares que no logran satisfacer plenamente sus necesidades básicas, acceder a un monto de salario o ingreso social suficiente para costear la educación básica de sus hijos. Este mecanismo podría tomar distintas formas (salario social, beca, bono, etc.) dependiendo de las características del jefe o jefa del hogar (ubicación geográfica, categoría ocupacional como asalariado o trabajador por cuenta propia, etc.), y podría ser el equivalente a un salario mínimo (por ejemplo de la industria manufacturera) que el hogar recibiría anualmente por cada niño que asista a la escuela básica (hasta el límite de edad o año escolar que se defina por consenso).

- Establecer en consenso con los interlocutores involucrados, los criterios y condiciones para identificar los hogares que aplicarían para acceder a este salario o ingreso social, asegurando la máxima objetividad y equidad de la política. El criterio fundamental de elegibilidad podría consistir en favorecer a los hogares cuyos ingresos laborales sean inferiores a una canasta básica urbana (CB), cuyo costo debe ser actualizado considerando los estándares internacionales. Especial atención deberá

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

ponerse en el caso de los hogares con incidencia de trabajo infantil en donde obviamente la condición fundamental para acceder al programa es retirar al niño o niña del trabajo y demostrar su asistencia a la escuela, a partir de los medios que se definan.

- Integrar en el proceso de ejecución de esta política a las municipalidades y entidades gubernamentales y no gubernamentales a cargo del fomento de los conglomerados y distritos de desarrollo concebidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo/PND

- El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) constituirá una comisión interinstitucional para el diseño de este programa en todos sus aspectos.

21) Modernización e Integración de los Servicios de Empleo

Las políticas de intermediación del empleo tendrán como objetivo el logro de una mayor transparencia del mercado laboral, proveyendo recursos calificados a las empresas y maximizando su atención a los trabajadores que más requieren de los servicios de información, orientación ocupacional y capacitación para mejorar su empleabilidad, teniendo muy en cuenta las necesidades de la mujer trabajadora en toda la política y en los instrumentos de intermediación. En este tema, las medidas de políticas enfatizarán en:

- Avanzar en la integración de los servicios públicos de empleo con los agencias privadas de colocación, particularmente las no lucrativas. El Ministerio del Trabajo impulsará la constitución y armonización de agencias de empleo o bolsas de trabajo en los principales gremios de empleadores y trabajadores del país, con el fin de ampliar la cobertura e impacto de los servicios de empleo sobre el mercado de trabajo, teniendo en cuenta los preceptos del convenio 181 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas. Para estos efectos el Ministerio del Trabajo realizará acciones de orientación y capacitación en las organizaciones sociales para prepararlas para esta tarea.

- Avanzar en la descentralización de los servicios de empleo en el ámbito municipal, enfatizando en los territorios en que se promoverá la creación de conglomerados de negocios y distritos de desarrollo. El Ministerio del trabajo impulsará la constitución de bolsas de trabajo a nivel de los municipios priorizados, integrando la participación de las entidades públicas y privadas involucradas (Ministerio de Trabajo, Universidades, gremios profesionales, organismos empresariales, sindicales, municipios, entidades de desarrollo, etc.).

- Desarrollar eficientemente las funciones referidas a los servicios de información, orientación laboral, capacitación/empleo y estudios del mercado de trabajo, que deben tener igual peso que las tareas de registro y colocación de mano de obra. Aquí se deben sistematizar las relaciones entre los servicios de empleo y los programas de capacitación del INATEC y otros organismos capacitadores, a fin de asegurar un flujo

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

sostenido de información y la concertación de programas de capacitación dirigidos a grupos especiales de población afectados intensamente por el desempleo o subempleo.

- Para la instrumentación de estas orientaciones de políticas el Ministerio del Trabajo avanzará en la preparación de un proyecto de cooperación técnica y gestionará su financiamiento con países y entidades cooperantes. Como parte de este proyecto se establecerá un Consejo Nacional de Intermediación de Empleo que integre la participación de los interlocutores tripartitos en la ejecución y seguimiento de estas propuestas.

22) Políticas para Apuntalar la Eficiencia del Mercado Laboral y las Condiciones de Trabajo Digno

Considerando que el objetivo último de las políticas económicas sociales y laborales es el desarrollo integral de los hombres y mujeres para vivir con dignidad (END), resulta fundamental subrayar los contenidos y énfasis de un conjunto de políticas concebidas para propiciar oportunidades crecientes de trabajo productivo para las mayorías, en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana.

En ese campo se subrayan políticas relacionadas con el marco institucional y legal del mercado de trabajo, referidas al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, a la protección social en sus diversas dimensiones, salarios e ingresos, migraciones laborales y combate a la pobreza.

23) Política General de Salarios y Salarios Mínimos

El punto de partida para la política de salarios es el reconocimiento de la doble dimensión del salario, como fuente de satisfacción de necesidades básicas y componente importante del costo de producción de las empresas, así como de estabilidad de los precios y competitividad del conjunto de la economía.

La puesta en práctica de la política salarial parte del reconocimiento de que existe un apreciable margen de posibilidades para mejorar los salarios reales, considerando el escaso peso relativo de los salarios sobre el valor bruto de producción y la incidencia mayoritaria de otros componentes referidos a las materias primas e insumos (de origen nacional e importado). A ello se debe agregar el enorme rezago que presenta la estructura y nivel de remuneraciones en Nicaragua en relación a los demás países del área, aun considerando las cargas o contribuciones implícitas al salario (seguridad social, vacaciones, etc.) que en Nicaragua se mantienen en el promedio subregional de aproximadamente 31% del salario bruto (OIT, 1999). Dicho rezago es particularmente amplio respecto al país vecino de Costa Rica, cuya economía sigue actuando como foco de atracción de migraciones laborales, en gran medida por las diferencias salariales y en las condiciones de vida y de trabajo prevalecientes entre ambos países.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

Igualmente, se tiene presente que dichos salarios reales se pueden mejorar teniendo como soporte los aumentos en la productividad a lograr con el conjunto de políticas meso y microeconómicas y a partir de una mayor eficiencia en la producción de los bienes de la canasta básica.

24) Política General de Salarios

El objetivo de la política general de salarios es mejorar las condiciones de existencia de los trabajadores y sus familias y fomentar niveles crecientes de productividad y competitividad de las empresas y la economía en su conjunto, asegurando los principios de equidad vigentes en la normativa nacional e internacional. Por tal razón, serán parte consustancial de la política de salarios, todas las iniciativas dirigidas a mejorar la productividad en el entorno microeconómico de la empresa, así como las buenas relaciones laborales que deben prevalecer entre empresarios, trabajadores y sus respectivas organizaciones. Con miras a este fin, el MITRAB impulsará entre los interlocutores sociales acciones de concertación para:

- Integrar de manera activa a las organizaciones sindicales en el análisis y diagnóstico de los problemas de productividad y competitividad de las empresas y en la definición de programas y medidas de mejoramiento de la productividad cuyos beneficios se compartan equitativamente entre utilidades para las empresas y mejoras salariales y en las condiciones de trabajo para los trabajadores.

- Fomentar desde el Ministerio del Trabajo, el uso del convenio colectivo de trabajo como instrumento de negociación de mejoras salariales asociadas a incrementos en la productividad, así como en temas de interés y beneficio mutuo para empresarios y trabajadores, con claro impacto sobre la productividad, competitividad, remuneraciones y condiciones y medio ambiente de trabajo en la empresa. El Ministerio del Trabajo elaborará una guía práctica o manual con contenidos de cláusulas específicas para incluir en los convenios colectivos, haciendo la promoción requerida entre empresas y sindicatos.

- El Ministerio del Trabajo asumirá un liderazgo en el fomento de la productividad en el marco de las relaciones laborales. A estos efectos, hará lo necesario para fortalecer su estructura institucional y la dotación de personal técnico, con miras a desarrollar capacidades suficientes para el monitoreo del mercado laboral, así como para la realización de estudios en los centros de trabajo que verifiquen la correspondencia de las normas y/o metas de trabajo con las remuneraciones recibidas por los y las trabajadoras, como medida de protección del salario.

- Por su parte, se requiere adoptar una política de remuneraciones en el sector público, estableciendo un escalafón salarial que incentive la productividad y que reconozca y premie las competencias de los funcionarios de las diversas categorías y sus aportes a los objetivos y resultados del PND. Particularmente, las remuneraciones

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

al sector público deben reconocer las competencias de los profesionales, técnicos y empleados calificados en los sectores sociales estratégicos de la educación y salud, para desestimular las migraciones laborales y fuga de talentos hacia el exterior. Al respecto se impone homogenizar los salarios de esta categoría de funcionarios con los de sus homólogos de los países vecinos, teniendo muy en cuenta que se han estado dolarizando los precios de algunos bienes y servicios de la canasta básica (educación, vivienda, etc.), en tanto, los salarios se transan y ajustan en córdobas con el poder de compra devaluado. Esta política debe guardar coherencia con los objetivos y balances fundamentales de la política macroeconómica.

25) Política de Salarios Mínimos

El objetivo de la política de salarios mínimos es proteger y mejorar progresivamente la capacidad de satisfacer necesidades básicas del trabajador y su familia, considerando el salario o ingreso social aportado por el Estado así como los factores de competitividad de la economía. Teniendo como referencia el peso de los salarios mínimos sobre la competitividad de las empresas, así como las políticas complementarias para mejorar la productividad; y atendiendo a la normativa nacional e internacional en la materia, la política de salarios mínimos avanzará, con el mayor grado de consenso posible, en las siguientes líneas:

- El fundamento central de la política de fijaciones seguirá siendo aproximar crecientemente los salarios mínimos al costo de la canasta básica, para defender la capacidad de satisfacer necesidades básicas del trabajador y su familia. Ello supone el reconocimiento por parte de todos los sectores, que se justifica económica y socialmente cerrar la brecha entre los salarios mínimos y el costo de la canasta básica, entendiendo que ello no resulta viable hacerlo de golpe, sino a un ritmo soportado por las pequeñas empresas y la economía para no generar más desempleo. La tendencia en el largo plazo debería apuntar a una simplificación y unificación creciente de la tabla de salarios mínimos entendiendo que el costo de la canasta básica no difiere entre trabajadores de diversas actividades económicas y que el mínimo es sólo un salario de referencia percibido por una proporción minoritaria de trabajadores, en tanto la mayoría perciben salarios de mercado que se pueden mejorar por medio de los convenios colectivos de trabajo.

- La política de salarios mínimos asegurará que las fijaciones periódicas (que deberán darse al menos una vez al año) permitan recuperar de manera automática la pérdida del salario nominal por la inflación (respecto a la última fijación) y obtener un aumento adicional para compartir los frutos del crecimiento del producto interno bruto (PIB) y la productividad del conjunto de la economía. Ello quiero decir que el criterio central será que en cada fijación se asegurará la recuperación automática del poder compra erosionado por la inflación y adicionalmente se concertará un mejoramiento en dicho poder de compra dependiendo del comportamiento de la economía.

- Fijarse hacia los próximos años metas realistas de poder de compra creciente de los

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

salarios mínimos respecto a la canasta básica, que sean consistentes con el crecimiento económico, haciendo sostenible la recuperación de los salarios reales. Se propone cerrar la brecha en el poder de compra de los salarios mínimos respecto a la canasta básica, a razón de un punto porcentual por cada punto de crecimiento anual del PIB, u otra relación porcentual que acuerden los interlocutores.

- Avanzar en el corto plazo y por consenso, en la actualización de la estructura y costo de la canasta básica y en la construcción de canastas para los dominios a nivel rural y urbano, teniendo en cuenta las diferencias de costos que pudieran darse en dichas canastas, debido a diversos factores.

- Para la instrumentación de estas políticas, el Ministerio del Trabajo avanzará hacia la constitución de una instancia de carácter más permanente bajo la forma de un Consejo Nacional de Salarios, con responsabilidades primarias en la definición y supervisión de las políticas generales de salarios y salarios mínimos, actuando como Secretaría Técnica a través de la unidad administrativa correspondiente de la institución. El Ministerio del Trabajo fortalecerá dicha unidad con recursos presupuestarios y humanos para el cumplimiento eficiente de estas responsabilidades. Asimismo se tomarán las providencias para fortalecer a las organizaciones de trabajadores y empleadores, en materia de equipamiento y recursos para que puedan cumplir a cabalidad con el espíritu de esta propuesta de política.

26) Protección Social

La extensión de la protección social en favor de la mayoría de la fuerza de trabajo constituye un objetivo fundamental de las políticas de fomento del trabajo decente, y la misma está referida a las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, al sistema de seguridad social, incluyendo la seguridad en un contexto socioeconómico de largo plazo.

27) Salud y Seguridad en el Trabajo

La política en la materia debe propiciar un proceso de sensibilización creciente entre autoridades, empleadores, trabajadores y sus organizaciones, sobre la importancia de asegurar buenas condiciones de salud y seguridad en el trabajo, no sólo para minimizar accidentes y enfermedades profesionales (y el costo social y humano que ello implica), sino para maximizar los resultados económicos de las empresas y mejorar sus condiciones de productividad y competitividad a nivel microeconómico y en la economía en su conjunto.

Los seguros de riesgos del trabajo deben orientarse más a prevenir accidentes y enfermedades laborales y al mejoramiento de la seguridad laboral, que a labores curativas o de compensación por daños sufridos por los trabajadores. En este sentido, se requiere la adopción de algunas medidas específicas de políticas:

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

- Promover una Política Nacional en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

- Actualización de la legislación en la materia, asegurando la coherencia y complementariedad que debe existir entre las normativas recientemente emitidas por las diversas instituciones responsables de la salud y seguridad en el trabajo. En este sentido, se elaborará un reglamento general de higiene y seguridad en el trabajo, así como directrices técnicas para el cumplimiento de la legislación por parte de empresarios y para orientar a los trabajadores sobre sus derechos y deberes.

- El Ministerio del Trabajo y las entidades concernidas se comprometerán a consolidar las funciones y el alcance del Consejo Nacional de Higiene y Seguridad Ocupacional, a nivel nacional para lo cual es necesario una clara definición de roles entre las instituciones y actores participantes respecto al cumplimiento de las disposiciones en la materia, la consolidación de las competencias de cada una de dichas instituciones, la participación activa de las organizaciones de empleadores y trabajadores en su seno y la aplicación efectiva del Plan de Acción Estratégico Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional. Una tarea inmediata de estas instancias debe ser la realización de una evaluación de los factores de riesgo para distintas actividades y ocupaciones que permitan la identificación de nuevas enfermedades profesionales que están surgiendo con miras a su reconocimiento oficial como riesgos del trabajo.

- Reorientar y activar las Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad en las empresas para asegurar la efectiva participación de los trabajadores y empleadores en la implementación de las medidas de prevención de accidentes y enfermedades y para la protección de la salud de los trabajadores.

- Para el cumplimiento adecuado de las obligaciones y responsabilidades en la materia, los empleadores y trabajadores requieren de directrices técnicas y de formación adecuada, con un enfoque fundamentalmente de prevención, liderada por el Ministerio del Trabajo y el Consejo Nacional de Higiene y Seguridad Ocupacional. Para estos efectos, hacer uso de todos los medios y programas de formación disponibles, que incluye la inclusión de módulos especiales en los cursos que imparte el INATEC.

- El Gobierno debe mantener consultas y consensuar con las organizaciones de empleadores y trabajadores lo que se entiende por trabajo infantil peligroso, con el fin de establecer, de común acuerdo, cuáles son las condiciones insalubres y la lista de actividades y ocupaciones peligrosas que quedarán prohibidas para los menores de 18 años, conforme lo estipulado por el convenio 182 de la OIT y la normativa nacional.

- Diseñar y establecer un sistema de información estadística único, con una metodología y criterios apropiados para el registro, notificación y elaboración de estadísticas e indicadores de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que permitan un proceso de diagnóstico y formulación de políticas a nivel sectorial,

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

regional y en actividades estratégicas o de alta concentración de fuerza de trabajo. Dicho sistema de información deberá permitir generar indicadores considerando las diferencias de género, áreas urbano/rural y etnias.

28) Seguro Social

Las posibilidades de ampliación sostenible del seguro social a favor de las mayorías en el largo plazo, depende de las perspectivas del crecimiento económico y de la creación de empleo productivo y bien remunerado (empleo formal). Por tanto, en la base de una propuesta de ampliación de los beneficios del seguro social, están las políticas dirigidas a favorecer la inversión, el crecimiento y fomento del trabajo decente expuestas como parte de este ejercicio.

No obstante, al considerar la gran dimensión del empleo en los sectores informal y agrícola tradicional como factores estructurales que restringen la cobertura del seguro social en Nicaragua, se requieren de esfuerzos concertados para la extensión de la protección hacia estos grupos, considerando sus necesidades y capacidades contributivas. Para esto se debe flexibilizar y asegurar la oferta de protección social, de tal forma que estos grupos principalmente mujeres y jóvenes, puedan recibir servicios al alcance de sus ingresos y que el diferencial del costo pueda ser subsidiado por el gobierno o por grupos de trabajadores de mayores ingresos. El fomento de seguros voluntarios, micros seguros y otras medidas de asistencia médica y de pensiones no contributivas se deben impulsar como complemento a las políticas de apoyo productivo propuestas y como parte fundamental de las políticas de focalización del gasto social y combate a la pobreza.

El gobierno y los interlocutores sociales deben comprometerse igualmente a un mayor control en el cumplimiento de las normas de seguro social, a fin de hacer cumplir la obligatoriedad en la afiliación al sistema de seguridad social y de minimizar la evasión entre las empresas formales (incluyendo la pequeña y microempresa), lo cual se debe incluir como parte de las cláusulas de las licitaciones públicas y programas de incentivos del Estado para el fomento de las inversiones y exportaciones. Todo ello se debe orientar como parte de un esfuerzo concertado para promover la responsabilidad social de las empresas.

29) Migraciones Laborales y Aprovechamiento Productivo de las Remesas

Las migraciones laborales constituyen una extensión del problema ocupacional nicaragüense fuera de sus fronteras y representan, por la vía de las remesas, una importante compensación al déficit de la balanza de pagos del país, contribuye a la estabilidad macroeconómica y al alivio de la pobreza de los hogares involucrados. Además, las remesas podrían apuntalar la capacidad productiva de los grupos más desfavorecidos del país, siempre que haya una política explícita del Estado en esta dirección y un aporte estatal de contrapartida en asistencia técnica, capacitación, financiamiento, etc. (lo cual constituiría un acto mínimo de solidaridad estatal con los

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

nicaragüenses que aún en condiciones precarias, contribuyen desde afuera a la estabilidad macroeconómica del país por el orden del 22% del PIB).

La política de migraciones laborales tendrá por objetivo impulsar mejores condiciones laborales a la fuerza de trabajo en su destino migratorio, y a su vez, potenciar los beneficios de las remesas familiares en los territorios donde se originan dichos movimientos. A estos efectos se impulsarán las siguientes medidas:

30) El MITRAB, en coordinación con las entidades públicas y privadas concernidas, pondrán en marcha un sistema de orientación e información para facilitar una movilización más segura y ordenada de los migrantes hacia su destino, lo cual incluye información sobre los derechos y deberes, funcionamiento del marco institucional que rige las migraciones en el destino, redes de organización de apoyo existentes, etc.

31) El MITRAB y entidades concernidas gestionarán convenios de cooperación con los principales países de destino de los migrantes e impulsará su reglamentación y puesta en marcha, con el fin de asegurar el cumplimiento de las normativas internacionales y nacionales en la materia. Para la implementación de estas medidas, el MITRAB constituirá un Comité Interinstitucional para las Migraciones con las entidades públicas que comparten responsabilidades en este campo.

32) El Gobierno de Nicaragua impulsará la creación y desarrollo de servicios financieros especializados a fin de facilitar el envío de las remesas de los migrantes hacia sus familiares en Nicaragua, buscando la mayor seguridad y costos más bajos posibles de las transferencias. Para ello, se impulsarán convenios con las entidades (financieras y no financieras) que prestan actualmente servicios de transferencias en ambos países, en la búsqueda de este objetivo de política, enfatizando en las entidades bancarias y empresas de transporte nicaragüenses localizadas en los países de destino de los migrantes.

33) El Gobierno de Nicaragua impulsará un programa de créditos solidarios a familiares de migrantes en Nicaragua, que consistirá en poner a disposición de los beneficiarios de las remesas, una cierta cantidad de recursos financieros y servicios complementarios para apoyar proyectos productivos en los territorios de origen de las migraciones. Dicho programa tendría algunas características fundamentales:

- El Gobierno dará el mayor respaldo político y financiero al programa con recursos liberados de la condonación de la deuda.

- El programa se manejará de manera descentralizada a través de los municipios, entidades de desarrollo, organismos de microcrédito, y en general, entes de financiamiento de segundo piso, que a su vez asesorarán a los beneficiarios en la identificación, formulación y gestión de los proyectos productivos.

- El Gobierno proporcionará las asistencias y programas complementarios en materia

de capacitación, asistencia técnica, comercialización, dotación y titulación de tierras, organización para la producción, etc., descritos como parte de las políticas de empleo y apoyo productivo. Dicho aporte se dará en calidad de crédito solidario de largo plazo a tasas de interés de desarrollo.

- El Gobierno orientará este programa en el marco de las estrategias de desarrollo de conglomerados, así como de las políticas de combate a la pobreza por la vía de los proyectos productivos.

- La SETEC constituirá un Comité Interinstitucional con las entidades que comparten responsabilidades en el ámbito de las migraciones, del fomento de las inversiones, el FISE y asociaciones municipales concernidas, para el diseño específico de este programa.

34) Focalización del Gasto e Inversión Social para el Combate a la Pobreza Extrema

Las políticas de combate a la pobreza extrema están bien concebidas en la ERCERP y tienen por objeto el aumento de la calidad de vida de las poblaciones concernidas, principalmente del campo, facilitándoles un mayor acceso a los servicios básicos de salud, educación, vivienda, etc. En la presente propuesta se subraya un énfasis estratégico que conduzca a potenciar la capacidad productiva de los pobres, como mecanismo sustentable de abandono del estado de pobreza. Ello obliga a pensar en una vinculación activa de los proyectos sociales de dotación de capital humano con las potencialidades de los territorios donde viven las poblaciones afectadas por pobreza extrema. Por esta razón, la selección de los proyectos y localidades beneficiarias se debe hacer en base al llamado mapa de transición de la END, que combina los mapas de pobreza y de dinamismo económico del gobierno, y que permite la asignación de “paquetes de inversión” (o perfiles) en los territorios y municipios, dependiendo de la extensión e intensidad de la pobreza y del grado de dinamismo económico de esos dominios.

La inversión en infraestructura social se guiará por los mismos criterios de mano de obra intensiva y demás ya citados y se favorecerá la movilidad laboral desde los territorios con escasa potencialidad hacia los que presenten mayores perspectivas para sus poblaciones. Además, se integrará como componente fundamental de la estrategia y políticas de combate a la pobreza, las políticas y programas de ordenamiento de las migraciones laborales y aprovechamiento productivo de las remesas.

35) Cumplimiento Efectivo de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y Diálogo Social

El Gobierno y los interlocutores sociales nicaragüenses ratifican que el objetivo de la política laboral es el fomento de un clima de certidumbre en las relaciones laborales

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

en condiciones de máxima armonía y respeto mutuo, basadas en el diálogo social y en la plena observancia de las normas nacionales e internacionales de trabajo y a la institucionalidad democrática; así como en un compromiso compartido entre gobierno, trabajadores, empresarios y sus organizaciones, por mejorar la competitividad de la empresa y las condiciones de trabajo decente. A estos efectos, el Gobierno y los interlocutores sociales se comprometen a:

36) Constituir y fomentar el desarrollo de instancias bipartitas para la conciliación y solución de conflictos laborales y para asesorar a las empresas en el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluidos los que constituyen parte explicita de los acuerdos de libre comercio.

37) El Gobierno incorporará cláusulas específicas en el texto de las licitaciones públicas y en los programas de incentivos a la producción y exportaciones que comprometan a las empresas beneficiarias por el cumplimiento efectivo de las normas laborales y sociales referidas al derecho de sindicación y de negociación colectiva; erradicación del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas; por la no discriminación de ningún tipo; por el cumplimiento de las normas de salarios mínimos, contribución a la seguridad social, salud y seguridad en el trabajo y demás normativas propias de las relaciones de trabajo modernas. El MITRAB, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, avanzará en el más corto plazo posible en la elaboración de una propuesta de contenidos de cláusulas laborales y sociales que serán incorporadas, por instrucciones de la SETEC, en todos los actos de licitación pública sometidos por el Gobierno para la adjudicación de obras y contratos con el Estado nicaragüense.

38) El Gobierno apoyará el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y empresariales y el desarrollo de instancias bipartitas y tripartitas de diálogo social para la concertación de políticas laborales, de empleo y trabajo decente, tanto dentro del espíritu del convenio 144 de la OIT, referido a la consulta tripartita, como del marco constitucional y legal que rige en el país. A estos efectos, el MITRAB avanzará, en consulta con los interlocutores sociales, en el diseño de un proyecto para la constitución de un foro de diálogo permanente, que podría tomar la forma de un Consejo Nacional del Trabajo.

39) Garantizar el establecimiento y consolidación de un Sistema de Justicia Laboral eficiente y efectivo, que contribuya al acceso de una justicia laboral equitativa, justa, ágil, transparente y económica en el que empleadores, trabajadores, autoridades laborales, hombres, mujeres jóvenes, estudiantes, profesionales y población en general contribuyan a la aplicación, fortalecimiento, respeto y cumplimiento de la legislación laboral.

40) Promover la responsabilidad social empresarial, a fin de que las empresas como parte de la sociedad que contribuyen al bienestar social a través de la actividad económica, tienen la responsabilidad de tomar en cuenta el desarrollo de los recursos

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

humanos, la promoción y la publicidad responsable, la protección del medio ambiente, las relaciones con la comunidad, la calidad de la vida laboral, apoyo a la formación y la calificación profesional de sus empleados.

CAPITULO IV
HACIA LA PREPARACIÓN DE UN PLAN DE EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS

La propuesta de políticas para el fomento del empleo y el trabajo digno en Nicaragua, que plantea un amplio espectro de intervenciones simultáneas en diversos campos del quehacer económico, social y laboral.

Constituyen políticas que requieren de una ejecución simultánea y sincrónica para alcanzar los objetivos buscados en materia de fomento de la inversión, el crecimiento y el empleo de calidad; el mejoramiento de la empleabilidad de las trabajadoras y trabajadores y; el fortalecimiento del marco institucional y legal del mercado laboral, para una mayor eficiencia y equidad en el mundo del trabajo.

Resulta claro que no todas las políticas y programas se podrán ejecutar inmediatamente de manera simultánea, por restricciones presupuestarias y por las limitaciones institucionales en materia de recursos humanos, técnicos y de toda índole. Ello obligará a realizar un ejercicio de priorización, considerando dichas restricciones, así como las prioridades del PND, la ERCERP, de convenios y tratados internacionales y la propia visión de los interlocutores sociales.

Por la magnitud de esta tarea se considera que este ejercicio de priorización debe ser compartido por todos los sectores concernidos, poniendo sobre la mesa todos los criterios y argumentos correspondientes a las diversas visiones de prioridad y viabilidad.

En unos de los espacios de consultas de la formulación de la política de empleo se hizo un ejercicio de priorización por separado con los diversos interlocutores gubernamentales, empresariales y sindicales, del cual se derivó algunos planteamientos coincidentes sobre las prioridades de políticas que se deben impulsar inmediatamente, con base en los siguientes criterios:

- Deben responder a las grandes prioridades económicas y sociales del país

- Deben tener alto impacto en el más corto plazo posible

- Deben tener mayor viabilidad (económica, social y política)

Hubo una alta ponderación sobre las políticas de mercado de trabajo, en tanto responden a las necesidades prioritarias de los segmentos y grupos socioeconómicos más desfavorecidos, cuya situación ocupacional y de ingresos es adversa, por su precaria inserción ocupacional. A su vez, ello obedece a las limitadas calificaciones y competencias de la fuerza laboral y su escaso acceso a los servicios que prestan las

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

entidades del sector trabajo, aún cuando se reconocen los problemas por el lado de la demanda (limitada inversión, escasa organización empresarial, contexto de competitividad deficitario, etc.).

La alta ponderación de las políticas de mercado laboral y trabajo digno también deviene de la prioridad que tiene para los países los tratados de libre comercio (particularmente con los Estados Unidos), que incorporan explícitamente un compromiso por el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo.

Con estos criterios hubo bastante coincidencia en la alta prioridad que tienen las políticas relacionadas con:

- El cumplimiento efectivo de los derechos en el trabajo y el diálogo social

- Ponderación profesional para el desarrollo de competencias y fomento de la equidad

- Educación y alfabetización de la fuerza de trabajo

- Modernización e integración de los servicios de empleo

- Salud y seguridad en el trabajo

- Seguro social

Para la ejecución de estas políticas se requiere avanzar prioritariamente en algunas tareas y acciones en las cuales también existe un alto grado de consenso. En primer lugar se requiere fortalecer efectivamente al Ministerio del Trabajo desde el punto de vista institucional, con los recursos técnicos, de equipo y humanos para estar en condiciones de liderar y ejecutar las políticas en las áreas citadas. Ello constituye un requisito indispensable y sería una señal oficial del interés y decisión del gobierno por la ejecución de las políticas.

En segundo lugar, se requiere fortalecer e institucionalizar el diálogo tripartito. El punto de partida sería la formalización de un Consejo Nacional del Trabajo que recoja el consenso de todos los interlocutores, iniciativa que está en proceso, aunque se subraya que resulta fundamental un consenso total entre los interlocutores sobre, su estructura, composición, alcances y funciones. Teniendo una mesa de diálogo de este tipo se podría trasladar las propuestas de políticas de empleo para su instrumentación, seguimiento y evaluación.

En tercer lugar, crear y/o consolidar instancias tripartitas de diálogo y consulta en diversos temas de las políticas las cuales deben estar articuladas al Consejo Nacional del Trabajo:

- Consejo Nacional de Salarios

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

- Comisión Nacional de Intermediación de Empleo
- Consejo Nacional de Capacitación
- Consejo Nacional de Seguridad e Higiene Ocupacional

En cuarto lugar, en el marco esta política la Asamblea Nacional, propiciará espacios con el fin de ir abriendo el camino sobre eventuales instrumentos legislativos que se requieran para la ejecución de algunas de las políticas.

Finalmente, no menos prioritarias resultan las políticas de carácter meso y microeconómicas, especialmente se consideran de alta prioridad las relacionadas con el fomento de la inversión pública y privada. En todo caso, definir un plan de ejecución requiere de la intervención de otras entidades de la esfera económica del Gobierno. Y ello plantea como requisito el que la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (SETEC) asuma un liderazgo en la coordinación de las políticas en los términos planteados en diversas secciones de la política.

Desde el punto de vista operativo se propone que la SETEC y el Ministerio del Trabajo, en consulta con las entidades integradas en el Comité Técnico, preparen como un ejercicio de avance hacia ese esfuerzo de priorización, una especie de plano calendario de ejecución de las políticas. Ello arrojará más claridad sobre la naturaleza de los instrumentos necesarios, los ajustes institucionales requeridos y el esfuerzo presupuestario que se requeriría para ejecutar las políticas y darle contenido a los programas y demás instrumentos de ejecución. Para formalizar este proceso, se propone integrar un Comité Interinstitucional de Política de Empleo, integrado por las instancias de gobierno y la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Esta es una tarea que necesariamente deben asumir las entidades nacionales con responsabilidades primarias en el diseño y ejecución de las políticas y que difícilmente se pueda plantear desde fuera, sin constatar las debilidades, fortalezas y restricciones del aparato institucional.

CAPITULO V
VIABILIDAD DE LAS POLÍTICAS

La ejecución de un conjunto de políticas con el objetivo de maximizar las oportunidades de trabajo productivo en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana plantea como requisito no solamente la decisión política del Estado y los interlocutores sociales en esa dirección, sino también de un mayor esfuerzo de inversión pública y privada, en condiciones de eficiencia y equidad.

La adopción y puesta en marcha de la ERCERP, con un amplio respaldo de la mayoría de las fuerzas políticas, económicas y sociales del país, sugiere un alto grado de consenso sobre la alta prioridad de una intervención integral del Estado para enfrentar las causas estructurales de la pobreza, que se refieren no solamente a restricciones de acceso de los pobres al capital físico y humano, sino también a sus

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

problemas de inserción ocupacional en trabajos precarios o por desempleo.

En el mismo sentido, la adopción de una estrategia y plan nacional de desarrollo buscando que los nicaragüenses puedan vivir con dignidad (END, 2002) refleja la decisión del país de combinar políticas de corto, mediano y largo plazo que van más allá de asegurar los equilibrios macroeconómicos fundamentales de las cuentas monetarias, fiscales y externas, que si bien son condición necesaria para el crecimiento, no resultan suficientes desde el punto de vista del empleo y desarrollo. A su vez, los lineamientos estratégicos oficiales subrayan (PND, 2003) que se necesita "más mercado y mejores intervenciones del Estado" expresando la voluntad política de un Estado que acepta su rol de orientador activo de los proceso económico para el desarrollo de los mercados y para propiciar las condiciones de crecimiento con equidad y justicia social que se han propuesto los nicaragüenses. En estas condiciones, se considera existe alta viabilidad política para la ejecución de esta propuesta de políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente.

Por otro lado, mejorar las condiciones para la generación de empleo requiere, además de mantener un ambiente macroeconómico estable, asegurar un mayor y más eficiente esfuerzo de inversión tanto pública como privada. La alta prioridad de la inversión pública no sólo deviene de la necesidad de combatir directamente la pobreza, sino también de su papel estratégico para apuntalar la productividad y competitividad de la economía y apalancar la inversión privada.

Por tanto, se requeriría, primero, elevar el esfuerzo de inversión pública para los próximos años, desde el nivel actual (5.5% PIB en el 2003), al menos a los niveles previos al huracán Mitch de un 7.5% en promedio entre 1994 y 1996 (Informe anual 2003 BCN). Ello podría representar (adicional al monto actual) alrededor de 577 millones de córdobas (de 1994) en promedio por año para enfrentar las prioridades de inversión del país. Pero además, se requiere mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública lo cual se debe asegurar adoptando algunos compromisos y medidas especificas:

- Primero, asegurando la mayor transparencia en la administración de los recursos de inversión por parte de las entidades ejecutoras de los programas y proyectos, a fin de evitar el derroche o fuga de recursos a otros usos ajenos a los fines previstos. Y ello demanda un compromiso gubernamental por un control estricto de la ejecución presupuestaria por parte de la Contraloría General de la República y demás mecanismos de control social existentes.

- En segundo lugar, para la priorización de las inversiones, se requiere un proceso permanente de evaluación de los programas y proyectos siguiendo criterios de beneficio/costo que permitan maximizar los beneficios económicos y sociales de los recursos de inversión. En otras palabras, los programas y proyectos priorizados deberían maximizar impactos directos e indirectos en distintas áreas de objetivos relacionadas con la generación de producto y valor agregado, apoyo a la productividad

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924

y competitividad de los negocios y territorios, contribución al desarrollo de los conglomerados, creación de empleos de calidad y apoyo a la capacidad productiva de los pobres.

El objetivo de mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública implicaría una importante decisión de política en el sentido de que los recursos destinados al combate a la pobreza se deben distribuir de manera balanceada entre los usos asistenciales a través de los programas de salud, educación, nutrición etc., y los usos dirigidos a potenciar la capacidad productiva de los pobres en sus dominios territoriales.

Considerando que Nicaragua ha cumplido el llamado punto de culminación para comenzar a recibir los beneficios -en mayor escala- el país vería reducida su deuda externa al 31 de diciembre de 1999 en aproximadamente 84%, unos 3,267 millones de dólares en valor presente neto (BID, 2004). La disminución de la deuda permitirá reducir el monto que el gobierno paga anualmente en servicio de la deuda (intereses) del nivel actual de 28% de las exportaciones a un 10%; y ello conllevaría a liberar un promedio de 228 millones de dólares por año (Banco Central, 2004) que se podrían reasignar a financiar un programa de inversión pública más eficiente. Sin duda que la reducción de la deuda en el marco de la iniciativa de los países pobres muy endeudados (PPME) apoyaría en la viabilidad económica de la presente propuesta.

Finalmente, mejorar las condiciones para la inversión, el crecimiento y la generación de empleo requiere cumplir el compromiso del gobierno y las fuerzas políticas, económicas y sociales por asegurar las condiciones de transparencia absoluta en la gestión pública y de gobernabilidad democrática del país. Ello constituye un requisito fundamental exigido por la comunidad de países donantes y las instituciones financieras internacionales para reducir el riesgo país y asegurar las condiciones de inversión privada requeridas por el proceso de crecimiento y desarrollo.

Arto 2.- Para el cumplimiento de la presente política deberán elaborarse los planes de acción concretos para su materialización, siendo responsabilidad del Ministerio del Trabajo la coordinación de los comités tripartitos necesarios para ello, así como velar por la ejecución de esta política.

Arto 3.- El presente Decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

Dado en la ciudad de Managua, Casa Presidencial, el primero de mayo del año dos mil seis. **ENRIQUE BOLAÑOS GEYER**, Presidente de la República de Nicaragua. **VIRGILIO GURDIÁN CASTELLÓN**, Ministro del Trabajo.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/6924