

PROGRAMA REGIONAL DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE LA JUVENTUD DE AMÉRICA LATINA (PRADJAL 1995-2000)

FASE DE EVALUACIÓN RESUMEN EJECUTIVO

A. PRESENTACIÓN

Las páginas siguientes exponen un resumen del Informe Final correspondiente a los resultados del Proyecto Fase Conclusiva de Evaluación del PRADJAL. Ha sido preparado como material complementario a solicitud de la Organización Iberoamericana de Juventud. Contiene los aspectos más destacados del trabajo realizado.

B. ANTECEDENTES GENERALES DEL PRADJAL

El Programa regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América Latina, PRADJAL, responde al acuerdo adoptado por la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en orden a elaborar un **"Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina"**, a ser desarrollado entre los años 1995 y 2000. El Marco de Referencia de dicho Programa fue discutido inicialmente en la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, realizada en Montevideo en abril de 1994, y más tarde aprobado por la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno efectuada en Colombia en Julio de 1994.

Tras la aprobación de dicho documento la Organización Iberoamericana de Juventud, organismo encargado de la ejecución del PRADJAL, diseñó el Ciclo de Vida del Programa definiendo tres etapas, a saber:

- Fase de Diagnóstico e Identificación de Acciones
- Ejecución de Acciones
- Fase Conclusiva de Evaluación

Con posterioridad a esta definición se inició la ejecución de la primera de estas fases y la elaboración del Plan Operativo Regional de Acciones, donde se señalaron las actividades a realizar para dar cumplimiento a la segunda fase del Ciclo de Vida del PRADJAL: la Ejecución de Acciones.

El Plan Operativo consta de tres componentes principales: "Incremento del Conocimiento sobre la Juventud", "Fortalecimiento de la Institucionalidad de Juventud en la Región" y "Sensibilización de Actores Sociales y Políticos". En su diseño se procuró lograr coherencia con el Marco de Referencia, señalando en cada Componente un conjunto de actividades a realizar con el fin de dar cuenta de los propósitos de la etapa correspondiente del Ciclo de Vida del Programa.

Entre 1995 y 1999 se realizaron múltiples acciones para dar cumplimiento a las tareas propuestas para cada etapa del Ciclo de Vida:

- En primer lugar destaca la realización, en 1995 y 1996, de más de 25 estudios sobre la realidad institucional de los países y sobre algunos temas específicos referidos a la situación de la juventud, en ámbitos tan sensibles como el empleo, la salud, la educación y la participación democrática.
- Entre 1996 y 1999 fueron ejecutadas numerosas actividades concordantes con el Plan Operativo de Acciones, las que derivaron en productos tan importantes como la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud, la Comisión Internacional por los Derechos de la Adolescencia y la Juventud o la implementación de un Programa de Capacitación para Funcionarios Públicos relacionados con la operación de Políticas de Juventud en la Región, sin contar la Revista Iberoamericana de Juventud, el Centro de Documentación de la OIJ, el sitio WEB de esta organización y el Boletín Notas de Juventud, por nombrar algunos.
- Entre agosto de 1999 y junio del 2000 se implementó la tercera y última del Ciclo de Vida del PRADJAL, denominada, como se señalara, Fase Conclusiva de Evaluación.

En las páginas siguientes se resume de manera somera el resultado de esta etapa, que culmina con algunas propuestas de futuro.

C. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO FASE CONCLUSIVA DEL PRADJAL

El proyecto realizado tuvo por objetivo general analizar la experiencia de implementación del PRADJAL, mientras que sus objetivos específicos apuntaron, en primer lugar, a sistematizar dicha experiencia y arribar a conclusiones evaluativas sobre ella para luego plantear algunos cursos de acción estratégica o propuestas.

El estudio realizado contempló tres etapas:

- La primera, denominada “Diagnóstico y Evaluación”, consistió en un análisis dirigido a establecer el nivel de cumplimiento de los lineamientos y propósitos del Programa.
- La segunda, identificada como “Balance”, consistió en la presentación y revisión de los avances realizados en la etapa anterior, en conjunto con las instancias técnicas y directivas de la OIJ.
- La tercera etapa, llamada “Propuestas”, consistió en la realización de cuatro consultorías subregionales orientadas a generar lineamientos para la formulación de propuestas de acción.

Cada etapa contó con una metodología particular: la primera se basó en el análisis de fuentes documentales y en una consulta a los países de la región, mediante un instrumento sencillo y estandarizado que se confeccionó para tales efectos; en la segunda se llevaron a cabo dos reuniones de intercambio, de tipo presencial; en la tercera se solicitaron informes subregionales a cuatro consultores, quienes efectuaron un análisis de fuentes secundarias y en algunos casos entrevistas a informantes calificados.

En los puntos que sigue se presenta una síntesis de los resultados expuestos detalladamente en el Informe Final

D. Resultados Obtenidos

Los resultados son de dos tipos: resultados evaluativos y resultados propositivos.

(i) Análisis Evaluativo

Toda la estrategia de la parte evaluativa se dirigió a establecer una conclusión fundada acerca del nivel de cumplimiento de la "promesa básica" del programa, la que debía estar contenida en el "diseño basal" del mismo.

- La Promesa

A este respecto es necesario señalar que el develamiento de la "promesa" del PRADJAL responde a un análisis lógico de sus documentos fundamentales, de lo cual se deduce que **el "diseño basal" del PRADJAL está implícito**: en el ámbito conceptual en el documento Marco de Referencia, y en el ámbito operacional en el Plan Operativo Regional.

No existe un documento programático propiamente tal, donde la "promesa" esté formulada en el lenguaje propio de la planificación, pues los citados son documentos cuya función era operar como marcos o guías: en un caso aportando orientaciones generales para la acción global, mientras que en el otro para las actuaciones de la OIJ como ejecutor del PRADJAL.

Por tanto, el análisis evaluativo no corresponde a una evaluación convencional, pues la escala y naturaleza del programa evaluado desaconsejó dicha estrategia, a la vez que el carácter implícito del "diseño basal" la habría dificultado todavía más.

Con todo, el análisis de los documentos fundamentales del PRADJAL indica que la "promesa" básica del mismo fue potenciar u optimizar las capacidades de acción de los países para influir indirecta pero positivamente en la situación (definida como crisis) de un grupo social (los jóvenes), considerado estratégico (por su peso demográfico y por sus potencialidades para el desarrollo). De ese modo, el foco de

intervención del programa es, a nivel del diseño, el de los ámbitos o agentes institucionales nacionales a través de los cuales los gobiernos actuarían directamente frente a la juventud.

- Las Realizaciones

Uno de los aspectos más dificultosos de este estudio fue el análisis de las realizaciones del PRADJAL. En primera instancia se pensó inventariar la totalidad de las actividades ejecutadas con el fin de analizarlas, lo cual habría llevado a un nivel de detalle innecesario e imposible, pues no existe una memoria institucional suficiente o registro histórico sistemático de las mismas. Tras descartar lo anterior se optó por definir las realizaciones en tanto productos del accionar.

Bajo ese concepto se logró identificar varios productos derivados de la realización de las actividades institucionales, entre los cuales figuran los mencionados más arriba y reiterados más adelante (ver Tabla). **Tras revisar sus contenidos y características, y teniendo a la vista una matriz detallada de la estructura de compromisos del Plan Operativo Regional, se estableció el juicio de que en lo medular y grueso dichos productos abarcan temáticamente los tres componentes del mismo:**

Componente A del Plan Operativo : "Incrementar el conocimiento sobre los jóvenes"	Componente B del Plan Operativo: "Fortalecer la institucionalidad competente en materia de juventud"				Componente C del Plan Operativo: "Sensibilizar a los diversos actores sociales y políticos"
	Asistencias y asesorías técnicas	Formación de recursos humanos	Fortalecimiento de los mecanismos de información	Otras medidas para el fortalecimiento institucional	
Red de Investigadores y Expertos en Juventud	Programa de Fortalecimiento Institucional en Centroamérica	Programa de Capacitación para Funcionarios Públicos relacionados con la operación de Políticas de Juventud en la Región	Revista Iberoamericana de Juventud	Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud	Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud
			Centro de Documentación de la OIJ	Comisión Internacional por los Derechos de la Adolescencia y la Juventud	Comisión Internacional por los Derechos de la Adolescencia y la Juventud
			Sitio WEB de esta organización		Revista Iberoamericana de Juventud
			Boletín Notas de Juventud		Boletín Notas de Juventud
					Sitio WEB de esta organización

Sin embargo, si bien las realizaciones identificadas y definidas como productos "cubren" o "pueden situarse" en las áreas temáticas, no dan cuenta de la totalidad de los compromisos específicos y concretos que figuran en el Plan. Para ello se procedió a realizar un ejercicio de dimensionamiento de la memoria y las percepciones de la OIJ respecto del nivel de logro o resultado de cada uno de dichos compromisos, **estableciéndose que el nivel de cumplimiento de los mismos es medio (2,5 en una escala de 1 a 4), y que al ser estudiado cada uno de los Componentes**

y Subcomponentes del Plan Operativo se concluye que el Componente relativo al conocimiento sobre la juventud está ligeramente más logrado que el de fortalecimiento institucional. Por su parte, el Componente de Sensibilización de Actores Sociales y Políticos es, con mucho, el más rezagado en cuanto al nivel de realización.

Todo lo anterior es importante de tener en cuenta para comprender mejor las características del efecto del PRADJAL en su foco privilegiado de intervención: la institucionalidad pública de juventud de los países.

- El Efecto

Tras analizar la información disponible en la documentación existente y en las fichas proporcionadas por la mayor parte de los países consultados, se estableció que durante el período comprendido entre 1995 y 1999 se produjo una suerte de dinamización de los procesos nacionales relativos a la articulación de políticas de juventud. Tal efecto se verifica en dinámicas que ocurren en al menos tres dimensiones de los procesos nacionales: el ámbito normativo jurídico, la oferta programática y el desarrollo institucional:

- En el ámbito normativo surge una ***tendencia a configurar a la juventud como categoría jurídica***, expresada en el interés por proyectar la dictación de Leyes de Juventud, enfrentar la dispersión legislativa en esta materia, valorar o participar activamente en el proceso de discusión de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud y esbozar un tratamiento o definición de los jóvenes como sujetos de derecho, más allá de su condición etárea.
- ***En el campo de la oferta programática se observa una ampliación y diversificación de la cantidad de programas existentes, y una clara conciencia de la necesidad de articulación intersectorial efectiva.***
- ***Por último, en el ámbito institucional, la totalidad de los países cuenta con un organismo oficialmente responsable del tema juvenil, aunque la dispersión de modelos y funciones es notable.***

La conclusión global a la que se arriba tras este análisis es que el cumplimiento de la promesa del PRADJAL es parcial, pues junto con registrarse un efecto dinamizador coexisten, en los mismos ámbitos observados como dinámicos, elementos de rezago.

- En efecto, la voluntad por orientar la labor normativa hacia la categoría de joven-sujeto de derechos surge sobre una situación actual en la cual la mayor parte de la legislación existente en la región es inclusiva de los jóvenes en la población mayor o menor de edad, o en la categoría "estudiantes" o, en algunos casos, como supuestos protagonistas preferentes de prácticas específicas (como el consumo de drogas) o como

sujetos prevalentes de cierta morbilidad (como las ETS o el VIH), donde eventualmente la población joven tiene una alta participación.

- Por otra parte, la más visible y a veces diversificada oferta programática no resuelve problemas de cobertura e impacto, al tiempo que sigue tensionada por la descoordinación sectorial y la escisión entre ofertas sectoriales y temáticas. Al mismo tiempo, pese a la diversificación reciente, el acelerado cambio social que se registra bajo el influjo de la globalización económica y tecnológica le infiere de manera cada vez más pronta grados importantes de obsolescencia funcional (como ocurre, por ejemplo, con las ofertas del sector educación o en el ámbito de la capacitación laboral).
- Por último, los organismos oficiales de juventud que ejecutan directamente programas tienden a concentrar la oferta temática especial, la que muchas veces es de bajo impacto y cobertura, consumiendo gran parte de su energía institucional en dicha tarea. Por otra parte, en los casos donde las funciones de estos organismos contemplan la coordinación interinstitucional, carecen del peso social, simbólico y político como para ejercer realmente una labor de rectoría que se traduzca en un verdadero influjo integrador a nivel de la acción conjunta y coordinada del Estado.

(ii) Propuestas

Las propuestas aquí formuladas descansan en los resultados anteriores. ***El eje de articulación de las mismas es que las características propias del actual contexto global inciden decisivamente en la necesidad de pasar de la “dinamización” a la “cualificación” de las acciones institucionales en juventud.*** Para ellos se ha estimado recomendable tener en consideración los siguientes elementos:

a. Adoptar decididamente un enfoque de ciudadanía y orientar el proceso institucional hacia la promoción de la condición ciudadana de los jóvenes, lo cual tiene varias consecuencias:

- Libera o descomprime la discusión sobre los rangos etéreos dentro de los cuales debe entenderse lo juvenil, dejando libertad para que tales definiciones sean tomadas atendiendo a la realidad y sistemas de planificación propios de cada país.
- Invita a asumir que, de acuerdo a la información disponible sobre el estado de la juventud, parece primar una situación de “déficit de ciudadanía juvenil”, es decir, importantes contingentes de jóvenes –no sólo pobres- no cuentan con adecuados resguardados para sus derechos ni logran cubrir sus necesidades esenciales humanas
- Frente a lo anterior los Estados habrán de realizar esfuerzos por orientar sus acciones en pos de la extensión de los deberes y derechos ciudadanos al conjunto de la población joven

- Bajo esa lógica, la “ciudadanización” de los jóvenes no debe ser confundida con la “juvenilización” de la ciudadanía, es decir, debe evitarse crear enclaves normativos que generen una clase especial de ciudadanos, los jóvenes.

b. Tender a la construcción de políticas públicas de juventud, lo que implica

- Reconocer que la sola existencia de algunos marcos normativos generales o especiales, ofertas programáticas para jóvenes y organismos gubernamentales encargados oficialmente del tema no bastan para que la “política de juventud” sea una “política pública de juventud”.
- La construcción de políticas públicas de juventud supone la creación de un sistema integrado de acciones a nivel nacional e internacional, que requiere la presencia de todos y cada uno de los elementos que componen una política de Estado.
- Además de lo anterior, el estilo de acción, el marco valórico y los modelos de gestión de cada uno de los subsistemas de la política pública deben orientarse y estar en concordancia con la participación y confluencia de una pluralidad de miradas, a lo cual hemos denominado “paradigma de gestión con orientación a la ciudadanía”.
- El carácter público de la política no excluye, si no que por el contrario obliga la presencia en la gestión de elementos tales como la suficiencia (adecuada cobertura), la pertinencia (adecuación a los problemas y necesidades de los agentes sociales), la eficiencia y la eficacia, la oportunidad, la comunicabilidad y la calidez en el trato.
- Por último, al ser atingente al Bien Común sin dejar de lado la calidad debe orientarse al impacto social efectivo más que a tareas o productos.

c. Construir una política pública de juventud implica, para la institucionalidad gubernamental de juventud, asumir el desafío de incidir realmente en el sentido de las acciones hacia los jóvenes del conjunto del Estado, y en la capacidad de actuación coordinada de este. Esto supone:

- Que los países deben contar con entidades especializadas capaces de ejercer un rol de rectoría en los esfuerzos de política pública en juventud.
- Sin embargo, la entidad verdaderamente responsable del tema será aquella que ejerza el liderazgo real en la articulación del carácter público de la política de juventud

- Lo anterior implica que en la actualidad no son necesariamente los organismos oficialmente responsables del tema los que cumplen ese rol, si es que alguna entidad lo cumple
- Para ejercer el liderazgo institucional los organismos oficiales de juventud deben realizar un proceso de acumulación de capital institucional, el que en las actuales condiciones y con el modelo de desarrollo imperante no necesariamente pasa por la ubicación en la jerarquía burocrática, ni por la elevada disponibilidad financiera
- El capital institucional del que aquí se habla tiene una dimensión social, que trata de la estructura de alianzas políticas y sociales, públicas y privadas, nacionales e internacionales que debe cultivar el organismo líder en materias de juventud
- El capital institucional tiene también una dimensión simbólica, muy importante, que hace a la legitimidad, el prestigio y el reconocimiento que las demás instituciones y la sociedad en general otorguen a la competencia técnica y de gestión en su materia.
- Por último, el capital político refiere a la necesaria alianza y reconocimiento que debe tener y cultivar el organismo de juventud, en función del mandato que le ha sido otorgado de parte de las máximas autoridades Estatales.

d. La cualificación de los dispositivos institucionales de juventud de los países requiere un rol institucional activo por parte de la OIJ, lo que a su vez implica el fortalecimiento institucional de la propia Organización. Para ello se han mencionado las siguientes iniciativas:

- Potenciar la OIJ mediante un plan estratégico que ponga en el centro de su interés la articulación de un marco orientador basado en la noción de ciudadanía, relacionado con un plan de acciones que exprese las circunstancias y contextos en las cuales dicha condición se puede realizar.
- Construir un marco conceptual de juventud que opere sobre la base de coordenadas amplias para su propia gestión y para la de los países, teniendo como centro el concepto moderno de ciudadanía.
- Realizar un trabajo intelectual de alto nivel para la construcción pertinente del marco conceptual.
- Desarrollar un riguroso diagnóstico o balance del estado de la condición ciudadana de los jóvenes en la región.
- Formulación participativa de lo que significa operacionalmente articular derechos de los jóvenes y necesidades esenciales humanas en la enunciación de una misión institucional nueva.

- Realizar un trabajo de “puesta en común” en la región de todos los alcances e implicancias de las nuevas definiciones.
- Contar con una política institucional de comunicación pública inserta en los medios de comunicación nacionales, Regionales y Globales.
- Contar con una función o programa de apoyo y asesoría técnica internacional destinada a apoyar a los países en el proceso de cualificación de sus respectivos procesos de construcción de políticas públicas de juventud
- Diversificar el perfil de las especializaciones requeridas, ampliándolas desde los investigadores y especialistas en juventud hasta profesionales y consultores experimentados en el desarrollo de procesos de gestión y fortalecimiento institucional.
- Apoyar a los países mediante un tipo de capacitación y desarrollo del capital humano que trabaja en juventud, con base en el aprendizaje y la actualización de conocimientos a partir de procesos reales de trabajo
- Apoyar la formación continua de los profesionales a través de la realización de pasantías y programas de especialización a nivel subregional, en vinculación con Universidades o consorcios de Universidades, empresas, ONGs o centros académicos, convocados a presentar propuestas mediante licitaciones internacionales.
- Desarrollar una tarea de “puesta en línea” del circuito iberoamericano de juventud, con el fin de monitorear de manera permanente y multidireccional el proceso institucional de construcción de políticas públicas de juventud.
- Apoyar a los países en el desarrollo de Sistemas de Información acerca de la realidad de la juventud y de los procesos institucionales, integrando al mismo un dispositivo de seguimiento cualitativo a las aspiraciones y expectativas juveniles.
- Ampliar los estudios nacionales tipo Encuestas de la juventud e instalar centros de observación y análisis continuo de la realidad juvenil, del tipo Observatorio Iberoamericano de Juventud.

