

INFORME EJECUTIVO SOBRE EL ESTADO DE AVANCE DE LA FASE DE EVALUACIÓN DEL PRADJAL

PRESENTACIÓN

El Ciclo de Vida del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América Latina contempla tres fases: Identificación y Diseño de Acciones (1995-1996), Ejecución (1996-1999) y Evaluación (1999-2000).

La Organización Iberoamericana de Juventud, de conformidad con las orientaciones aprobadas por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud (Lisboa, 1998) y del Consejo Directivo, encargó a un equipo de consultores la realización de un estudio global y de cuatro investigaciones subregionales destinadas a dar cuenta de la última de estas fases (Evaluación), mediante una revisión analítica de la experiencia del PRADJAL y la formulación de lineamientos estratégicos para el trabajo futuro de la OIJ y de los gobiernos de la región.

Para la materialización de dicho encargo, la OIJ elaboró unos Términos de Referencia que establecen un proyecto en tres etapas: una denominada **Diagnóstico**, destinada a analizar la experiencia del PRADJAL en el período 1995-1999, otra llamada **Balance**, dirigida a captar los intereses de las autoridades de la OIJ con relación a la experiencia del PRADJAL y sus proyecciones, y una última denominada **Propuesta**, en la cual se formulará un conjunto de nuevos lineamientos estratégicos para el desarrollo de la juventud de la región.

El presente Informe da cuenta del estado de avance de la investigación en lo concerniente a las dos primeras etapas (Diagnóstico y Balance) y fue presentado ante la XXVII Reunión Ordinaria del Consejo Directivo de la OIJ, celebrada en Santo Domingo, en marzo de 2000.

Consta de dos partes: la primera se refiere al proyecto en sí, sus características, estado de avance y requerimientos. La segunda, da cuenta -de manera genérica- de resultados preliminares y de las reflexiones propositivas formuladas en el momento de inicio de la tercera etapa (Propuestas).

Por último, también es propósito de este Informe generar debate al interior de la Organización Iberoamericana de Juventud, a fin de captar preocupaciones e intereses con relación a dos aspectos, a saber:

- a) El desarrollo global del proyecto.
- b) Las visiones y aportes, de las autoridades de la OIJ con relación a los elementos a considerar en la tercera etapa del proyecto que, como ya se menciona, consiste en el rediseño o prospección estratégica de nuevos lineamientos de acción.

I. PRIMERA PARTE: Elementos relativos al proyecto y su estado de avance.

1. Origen del Proyecto.

Según el Ciclo de Vida del PRADJAL, este estudio debió haberse realizado durante todo 1999 y hasta marzo del 2000. Por diversas razones, el proyecto comenzó en julio de 1999, y se extenderá hasta Junio del 2000, según el acuerdo adoptado por la XXVI Reunión Ordinaria del Consejo Directivo (Segovia, diciembre 1999).

Los Términos de Referencia elaborados por la Secretaría General de la OIJ para su desarrollo, pusieron el énfasis en el rediseño de propuestas estratégicas de acción, más que en la evaluación empírica. Al mismo tiempo, llevaron a que el plan de trabajo para la primera etapa tuviera que ser ejecutado a través de información secundaria o documental que, tras haber resultado insuficiente, está siendo completada con una consulta a los países, con base en una pauta elaborada por el Director del Proyecto.

Con todo, y atendiendo a los Términos de Referencia planteados, se diseñó un proyecto de trabajo consistente en la sistematización y análisis de la experiencia de las Fases 1 (Identificación y Diseño de Acciones) y 2 (Ejecución) del Ciclo de Vida del Pradjal, una reunión de Balance, en conjunto con el Consejo Directivo de la OIJ, y una prospectiva o rediseño estratégico de acciones mediante consultorías específicas.

2. Estrategia para la ejecución de la etapa de Diagnóstico.

- a) Inicialmente se elaboró un informe borrador que, considerando lo realizado por el PRADJAL hasta 1999, contenía apreciaciones críticas, evaluativas y propositivas.
- b) Como estrategia para tal fin, se planeó la organización de las fuentes documentales disponibles a fin de realizar una "triangulación" de los siguientes elementos de la experiencia PRADJAL:

- Orientaciones PRADJAL
- Realizaciones PRADJAL
- Resultados PRADJAL

Se entendió por "Orientaciones" el conjunto de indicaciones contenidas en el documento "Marco de Referencia...". Por "Realizaciones" se entendió a las acciones implementadas por la OIJ en concordancia con el "Plan Operativo Regional de Acciones". Por último, se definió como "Resultados" al influjo global de estas acciones en las políticas nacionales de juventud, en concordancia con las Orientaciones referenciales del PRADJAL.

c) El análisis realizado ha operado bajo el supuesto de que la influencia efectiva de las Orientaciones del PRADJAL en las políticas nacionales de juventud repercutiría positivamente en las condiciones y desarrollo de los jóvenes de la región.

d) Para establecer el influjo del PRADJAL (resultados) se diseñó un plan de trabajo que contempló la siguiente secuencia de actividades:

- Análisis del "diseño de base" del PRADJAL.
- Establecimiento de una "línea basal" de comparación, a nivel del estado de "situación inicial" de las políticas nacionales de juventud en la región.
- Caracterización de la "situación actual" de comparación en cuanto a las políticas nacionales de juventud vigentes.

e) El análisis del "diseño de base" del PRADJAL consiste en la sistematización y revisión analítica del mismo, con base en diversos documentos (Marco de Referencia, Planes Operativos, Actas de Consejo Directivo, entre otras). El establecimiento de la "línea basal" de comparación es la caracterización descriptiva de las políticas de juventud de los países de la región, en tanto "situación inicial" al momento de partir el PRADJAL. La caracterización de la "situación actual" es la descripción de las políticas de juventud de la región en la actualidad.

f) La determinación analítica de los resultados del PRADJAL estaría dada por los siguientes pasos metodológicos:

- La comparación de la "situación inicial" con las "Orientaciones del PRADJAL".
- La comparación de la "situación actual" con las "Orientaciones del PRADJAL".
- Un análisis comparado de la "situación actual" de las políticas de juventud con la "situación inicial" de las mismas, que indicaría variaciones en su desarrollo y el sentido del eventual cambio.

Adicionalmente, se estimó posible, pero por ahora opcional, ampliar la triangulación hacia la evolución de la situación de la juventud con relación a algunos indicadores de desarrollo de la misma.

g) El influjo del PRADJAL sobre las políticas de juventud -y por extensión sobre la situación de la juventud- sería positivo si el eventual cambio entre las dos situaciones, inicial y actual, indicara el paso desde unas políticas de juventud inexistentes o divergentes respecto de las Orientaciones dadas por el Marco de Referencia, a un panorama regional de políticas de juventud realmente existentes y convergentes con dichas Orientaciones.

h) Las actividades programadas para llegar a tales conclusiones fueron las siguientes:

ACTIVIDAD	ESTADO DE AVANCE
Acopio de información documental	Ya realizado
Sistematización de dicha información	Ya realizado
Análisis del diseño de base del PRADJAL	Ya realizado
Sistematización de las realizaciones del PRADJAL	Ya realizado
Caracterización de las políticas nacionales de juventud (situación hasta 1995)	Realizado sobre una muestra de 13 países, aquellos para los cuales se disponía de información actualizada por ellos en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud (Lisboa, 1998)
Acopio de información para la caracterización de las políticas nacionales de juventud a 1999.	Ya realizado
Análisis comparado múltiple (triangulación)	Realizado preliminarmente.
Conclusiones	En elaboración final.
Informe	Elaborado un segundo Borrador Ampliado.

Al momento de realizarse el Consejo Directivo de Segovia, en noviembre de 1999, el desarrollo de la primera etapa se hallaba inconcluso debido a las siguientes razones:

- La información disponible sobre las políticas de juventud no estaba suficientemente actualizada a 1999 (situación actual).
- La información disponible con relación a las políticas de juventud es de calidad variable y no es comparable sin un proceso de sistematización de los informes del proyecto CIID (1995) (situación inicial).
- No se contaba con un balance de realizaciones de la OIJ con relación a los compromisos asumidos en el marco del Plan Operativo.

i) Para completar el informe satisfactoriamente de acuerdo al Plan trazado, se solicitó:

- Que el Consejo Directivo de la OIJ apoyara la realización de una consulta a los países para la elaboración de un informe descriptivo de las actuales políticas de juventud, que permitiera construir una "situación actual" de más calidad que la actualmente disponible (sólo se contaba con los documentos

publicitarios de algunos países y las reseñas presentadas por otros tantos con ocasión de la IX Conferencia, los cuales son de naturaleza distinta a los informes CIID y muy heterogéneos entre sí, tanto en forma como en contenido).

- Que la Secretaría General consolidara la sistematización de las actividades realizadas en el período de ejecución del PRADJAL, describiendo brevemente cada una de ellas, comparándolas con el conjunto de compromisos derivados del Plan Operativo Regional y estableciendo un balance derivado de dicha comparación.
- Que los Términos de Referencia para la contratación de los consultores que se integrarán al proyecto durante la tercera etapa del mismo contemplara hacer esto en función de un criterio regional más que temático. Al mismo tiempo, que se definiera que los consultores incluyeran entre sus funciones el monitoreo y apoyo subregional a la elaboración de los informes señalados en el punto a).
- Realización de una taller de trabajo preparatorio, con la participación de los consultores subregionales, el director del proyecto y la Secretaría General de la OIJ, para discutir lineamientos conceptuales, afinar la metodología y el plan de trabajo, y estudiar conjuntamente los términos de referencia.
- Extender el plazo de la investigación hasta junio de 2000.

A la fecha ha ocurrido, con aquellas solicitudes, lo siguiente:

- En relación a la consulta a los países, hasta el momento se cuenta con los reportes de 15 países.
- Se cuenta con un informe de sistematización de las actividades desarrolladas por el PRADJAL, elaborado por la Secretaría General.
- Se realizó la contratación de los consultores subregionales que participan en la tercera etapa del proyecto
- Se efectuó en Bogotá (enero 2000) un Taller de Homogenización y Puesta en Común con la participación de la Secretaría General y el equipo de consultores
- El plazo de finalización del proyecto se fijó para el mes de junio de 2000.

II. SEGUNDA PARTE: NOTAS EVALUATIVAS PRELIMINARES Y ELEMENTOS DE PROPUESTA.

En esta parte se expone una reseña de las conclusiones preliminares del estudio y de los elementos de propuesta que se manejan a la fecha. Ambos componentes son presentados de modo genérico y resumido.

Los aspectos evaluativos están expuestos en dos niveles: el primero aporta algunas observaciones sobre el diseño del PRADJAL, en referencia a lo que antes hemos llamado "Orientaciones", mientras que el segundo propone algunas indicaciones obtenidas en relación con el desarrollo de las políticas de juventud y su relación con el PRADJAL.

Los elementos de propuesta son hasta el momento independientes de la elaboración que realizan los consultores que participan en la tercera etapa. Las variaciones en ellos obedecen, por lo tanto, a la disponibilidad de la información adicional proveniente de la respuesta de los países a la consulta aún en curso.

Las aportaciones relativas a las propuestas preliminares se organizan en torno a ejes suficientemente generales: una nueva conceptualización del sujeto joven, la construcción de un efectivo sistema integrado de políticas públicas y el rol de la OIJ en la construcción de dicho sistema.

2.1. Aspectos Evaluativos.

2.1.1. Elementos relativos al diseño PRADJAL.

A la fecha parecen seguir siendo válidas las observaciones formuladas con anterioridad en relación con el diseño basal del PRADJAL. Se estima que esta "entrada" al análisis evaluativo será primordial hasta el término del proyecto, aún si más adelante variara el tenor de los contenidos específicos de la misma.

a) El PRADJAL no cuenta con un diseño basal propiamente tal.

El Marco de Referencia del PRADJAL es un documento preparatorio para el diseño de un Programa que, por razones de misión y escala, no podía ni debía formularse en términos convencionales. Su operacionalización es, concretamente, el Plan Operativo de Acciones, tanto en sus expresiones de nivel regional como en las de nivel subregional.

Por otra parte, el Marco de Referencia está principalmente dirigido a los gobiernos, en tanto el Plan Operativo Regional y los subregionales establecen la agenda estratégica de la OIJ para el período 1996-1999. En ese sentido, el diseño basal del PRADJAL debe ser derivado de estos documentos (Marco de Referencia y Planes Operativos), donde se encuentra contenido de modo implícito el Marco Lógico del Programa.

El PRADJAL cuenta, por tanto, con un "diseño programático virtual". De ahí que en su reconstrucción, aplicando por ejemplo la Matriz de Diseño Evaluable asociada al Enfoque del Marco Lógico, el PRADJAL presente no tanta "incoherencia" como "insuficiencia", entendida esta como la ausencia de componentes programáticas significativas (por ejemplo: una clara definición del

sujeto, una situación de cambio definida en términos concretos, unos propósitos formulados como situaciones deseables de configurar, entre otras).

Sin embargo, una aplicación evaluativa de instrumentos de análisis de consistencia interna carece de sentido. El alcance de este ejercicio tiene valor más bien a un nivel descriptivo. El carácter internacional y orientador del Marco de Referencia obliga a esta consideración.

b) El PRADJAL no es evaluable empíricamente.

Las Orientaciones del PRADJAL y su diseño "virtual" carecen de indicadores, tanto de proceso como de impacto. Estos, según el Plan Operativo de Acciones, debieron haber sido diseñados durante la fase de Ejecución. El PRADJAL careció durante dicha etapa de un sistema de seguimiento y evaluación de proceso que permitiera controlar el desarrollo de su gestión y evaluar sus resultados intermedios, registrar y sistematizar información, contar con una memoria histórica institucional y facilitar la evaluación ex post a la que debía ser sometido en la fase final del Ciclo de Vida (Evaluación).

Sin embargo, de acuerdo a lo dicho en el punto anterior, una expectativa referida a la evaluabilidad empírica del PRADJAL puede pecar de ambiciosa, ya que precisamente por su carácter y escala es, como se está verificando palmariamente en este proyecto, una expectativa exagerada y por lo mismo innecesaria. Con todo, el propio Plan Operativo se había propuesto esta clase de evaluabilidad. Baste decir a la fecha que las diferencias en el tipo y calidad de la información primaria existente en el ámbito nacional y subregional, las diferencias de nivel y ritmo de desarrollo de las políticas de juventud y de los sistemas de información asociados a ellas dejarían probablemente sin posibilidad de verificación los indicadores referenciales que el Plan Operativo sugería desarrollar.

Por ahora cabe un tipo de análisis "ensayístico" como el que se realiza, en espera del desarrollo de un sistema internacional de información y seguimiento a las políticas de juventud de la región, ese sí totalmente viable de articular mediante un programa de fortalecimiento a los organismos nacionales para tales efectos.

c) El Modelo de intervención del PRADJAL es, con relación a la transformación de la situación de la juventud, indirecto.

La imposibilidad de evaluar convencionalmente el PRADJAL se relaciona directamente con que el modelo de intervención sea indirecto. A su vez, el carácter indirecto y mediatizado del mismo se debe a la escala a la cual opera (internacional). Por tanto, si su estrategia se pudiera esquematizar, habría que expresarla del siguiente modo:

MARCO
DE
REFERENCIA

PLAN OPERATIVO
REGIONAL

POLÍTICAS
NACIONALES DE
JUVENTUD

SITUACIÓN
DE LA
JUVENTUD

El supuesto básico del PRADJAL es que la existencia de políticas nacionales de juventud influiría positivamente en la situación de exclusión social de gran parte de los jóvenes. Desde un punto de vista empírico puede visualizarse que los principales indicadores sociales de la condición general de la juventud siguen mostrando una situación de alto nivel de exclusión, a lo que se han agregado nuevas transformaciones culturales y nuevos problemas sociales, muchos de estos últimos derivados del propio modelo de desarrollo genérico prevaleciente en la región.

d) La estructura de Orientaciones del PRADJAL es paradójica.

El Marco de Referencia del PRADJAL plantea un conjunto de desafíos en áreas sectoriales tradicionales y en áreas que podrían denominarse innovadoras y transversales, situando a ambas en un mismo nivel. Con ello "sectorializa" las áreas transversales (Participación e Integración Regional son presentadas en términos de equivalencia con Empleo, Salud y Educación). A su vez, entre las transversales llama la atención, en el nivel de orientaciones, que Participación e Institucionalidad Pública de juventud compartan un mismo apartado. Esto puede sugerir, en alguna lectura, la insinuación de determinado rol para la institucionalidad pública insinuada, en orden a inducir la representación de la juventud ante el Estado, o la ejecución directa de programas como tarea primordial de los organismos oficiales de juventud.

e) La definición del sujeto social destinatario es genérica.

También llama la atención que la definición del sujeto de referencia sea convencional, remitida a unos pocos aspectos generales (edad, peso demográfico, heterogeneidad identitaria y exclusión social), y que incluya como uno de sus componentes la declaración de los jóvenes como sujetos de derecho, cuando en la actualidad la condición de ciudadanía parece ser una categoría mucho más comprensiva que la de juventud para la construcción de estrategias institucionales dirigidas al desarrollo de la población joven. Ni el Marco de Referencia ni el Plan Operativo cuentan con una caracterización y definición específica de la identidad y situación del grupo objetivo. Esta debe ser buscada en otras fuentes.

2.1.2. Resultados en el nivel de Políticas de Juventud

En la presentación realizada en Segovia ante el Consejo Directivo, en noviembre de 1999, se formularon algunas aproximaciones conclusivas derivadas del análisis comparado entre:

- La situación en políticas de juventud de 13 países de las cuatro subregiones a 1985, con base en los informes sobre políticas de juventud del proyecto CIID, y
- La situación de los mismos países a partir de documentos oficiales de presentación y difusión de sus políticas más recientes, además de los informes breves presentados por esos países a la Cumbre Iberoamericana de Lisboa 98, permite visualizar los siguientes elementos:

Como se señalara entonces, la información disponible sobre la situación de los países a fechas más recientes era poca. Actualmente se ha agregado a este cúmulo de antecedentes los datos y apreciaciones reportadas por varios países en el marco de la consulta varias veces referida en este documento, la cual, de todos modos, es información básica y general, pero útil. Ella permite visualizar de manera más fehaciente algunas de las afirmaciones aventuradas anteriormente. Con todo, el nivel de procesamiento global de esta información no es terminal, dado que el proceso de consulta y análisis de la información aún no concluye en un cien por ciento. Aún así, es necesario puntualizar los siguientes aspectos:

a) Tendencia general: dinamización de la construcción de políticas nacionales de juventud.

De acuerdo a la nueva información disponible, se confirma la anteriormente anunciada tendencia a la construcción de políticas nacionales de juventud en los términos propuestos por las Orientaciones del PRADJAL, vale decir, desarrollando una institucionalidad especial, un marco normativo o legal y un dispositivo de ofertas programáticas más o menos inscrito dentro de los desafíos y líneas de acción señalados por el Marco de Referencia.

Incluyendo las respuestas a la consulta realizada, varios países que con la información antes disponible nos parecían sólo discursivamente en línea con las orientaciones temáticas y la lógica general del PRADJAL, parecen haber avanzado, durante el período 95-99, en la real configuración de acciones institucionales y programáticas. Es decir, la tendencia a la construcción de políticas nacionales especiales de juventud es concreta en la mayor parte de los países.

De este modo, puede pensarse que la "lógica PRADJAL" de políticas de juventud ha influido en la construcción de políticas nacionales de juventud. Lo notable es que hasta el momento la mayor parte de los reportes recibidos

declaran conocer el PRADJAL en el ámbito oficial, señalan que es poco conocido a nivel general en el circuito nacional de juventud, estiman que no ha influido mayormente en el desarrollo de las acciones que realizan y consideran que sí podría ser importante para ello, bajo ciertas condiciones.

Esto indica, por lo menos en el plano de las percepciones nacionales y la identidad pública institucional del PRADJAL, que el Plan Operativo no habría tenido una influencia decisiva o significativa en la construcción o deriva de políticas nacionales de juventud. En otras palabras, si bien el PRADJAL no pretendía ni podía pretender proponerse incidir directamente en la situación concreta de la juventud de la región, la identidad que muestra, en términos generales entre los informantes oficiales de la región, indicaría que tampoco ha sido relevante en la articulación necesaria para el cambio de la situación juvenil (o sea, en el desarrollo de políticas públicas de juventud).

Para precisar más este aserto: el cambio y la dinamización observable a nivel regional en la situación de las políticas de juventud no se condice con el juicio que sobre su causalidad pueden tener los actores gubernamentales de dicho proceso. Al menos, tienden a no atribuirle dicho desarrollo a la existencia del PRADJAL y sus acciones.

b) Estancamiento, debilidad y contradicciones en el componente Marco Normativo.

Si bien la situación de la juventud sigue estando marcada por la desventaja, la exclusión y la precariedad, el componente "marco normativo" se ha desarrollado bastante. La mayor parte los países ha suscrito tratados internacionales relevantes y muchos cuentan con normativas especiales que protegen o promueven los derechos de los jóvenes. Como se señalara en el pasado informe ejecutivo, el avance está fuertemente marcado por modificaciones o esfuerzos de cambio en el ámbito de la mayoría de edad para acceder a derechos, por dictar normativas claras en materia de imputabilidad penal y por regular o facultar que algún organismo público sea creado o se haga cargo de manera especial y oficial de la temática juvenil. En otros casos, eso sí, se observa contradicción entre normativas vigentes en el respectivo país, o bien una agenda legislativa coherentemente diseñada pero no materializada completamente.

c) Desarrollo Institucional Crítico.

En cuanto a la institucionalidad, se sigue observando los dos grandes grupos de situaciones referenciados en el informe anterior: uno prevalente, donde se insinúa el desarrollo institucional en los términos sugeridos por el PRADJAL, claramente basado en la experiencia ibérica de política de juventud, y otro grupo que está dando un salto cualitativo en materia de institucionalidad desde este modelo a versiones propias. Con todo, se observa una muy clara

centralidad de esta temática, crecientemente relacionada con una valoración significativa de la gestión pública de calidad, en el marco de líneas estratégicas de "modernización del Estado" o la gestión del mismo.

En este informe se puede mantener la idea de que es probable que muchas de las tensiones experimentadas por los casos más avanzados de institucionalidad pública estén siendo vividas o vayan a serlo pronto en aquellos países donde se está iniciando la consolidación de instituciones especialmente dirigidas al tema juvenil. Entre estas tensiones destacan la escasa capacidad de influencia real en el trabajo sectorial del Estado, el aislamiento temático, la contradicción interna o "esquizofrenia del rol" (¿ejecutar o coordinar? ¿asesorar al Ejecutivo o representar a los jóvenes? ¿ser un ente técnico o uno político?), entre otras.

Con todo, se observan experiencias que no necesariamente transitarán por el mismo recorrido de aquellas que ya experimentaron con el modelo ibérico. Entre estas destaca el caso de Brasil, donde algunos representantes vienen realizando esfuerzos por contar con una institucionalidad de juventud adecuada a su realidad y escala, inspirándose en un diseño organizacional parecido al de la OIJ, mientras por otra parte se plantea que en su contexto y escala de país, y siendo lo juvenil transversal, no se justificaría contar con un organismo especial. Respecto de algunos casos como el de Cuba y Venezuela, desconocemos hasta el momento la actual deriva de la institucionalidad pública de juventud. Sólo contamos con la información disponible a 1995, vía proyecto CIID. Para todos los efectos es presumible que las interpretaciones de los lineamientos estratégicos que se diseñen sean, en estos países, especialmente originales.

d) Oferta Programática: incremento y dispersión.

La información actualmente disponible muestra que entre 1995 y el 2000 ha aumentado significativamente la oferta programática para jóvenes, especialmente en algunos países de la región andina y la centroamericana. Sin embargo, en conjunto se mantiene vigente la siguiente diversidad de situaciones:

- i. Coexistencia de ofertas sectoriales y especiales para la juventud.
- ii. Ofertas sectoriales que en algunos casos incluyen especialmente a los jóvenes y en otros los subsumen en la categoría de población en general.
- iii. Desarticulación (en el diseño y/o la implementación) entre las ofertas sectoriales, y entre estas y las especiales.
- iv. Alto nivel de centralización de las ofertas especiales y baja cobertura de las mismas.
- v. Frecuente redundancia temática y de focalización entre ofertas sectoriales y especiales.
- vi. Correspondencia entre ofertas especiales y ejecución directa por parte de los organismos oficiales de juventud.

vii. Disparidad de criterios y rangos en la definición del sujeto joven entre las ofertas sectoriales y las especiales.

Por otra parte, la temática de las ofertas especiales tiende a estandarizarse cada vez más, donde los lineamientos del PRADJAL y de otras instancias internacionales relativas a políticas sociales tienden a convertirse en un discurso homogéneo en los diferentes países, que conlleva el riesgo de ser abordado mecánicamente sin consideración a las particularidades de los diagnósticos nacionales y locales. De este modo, no sólo se "modelizan" los dispositivos institucionales, sino que también las ofertas de la política pública de juventud.

Por último, la diversidad regional de la oferta programática en juventud presenta situaciones nacionales donde el desarrollo es más bien escaso o débil (estas son situaciones nacionales donde la oferta es mínima, o donde hay un predominio de ofertas especiales aisladas, o donde predominan sólo ofertas sectoriales que consideran a los jóvenes de manera inconexa respecto de otras ofertas sectoriales), y situaciones nacionales de mayor heterogeneidad, donde los problemas predominantes no son tanto de "suficiencia" (cobertura, localización), como de "calidad": vale decir, de "pertinencia" (ajuste a las preocupaciones juveniles), "coherencia" (coordinación e integración a un sistema mayor de intervención) o "eficiencia" (uso adecuado de recursos con alto nivel de impacto).

e) Apreciación global.

En términos generales, durante el período 95-99 se observa una dinamización de la construcción de políticas especiales de juventud. A diferencia del informe anterior, donde se afirmaba que en muchos países esto se verificaba sólo en el plano declarativo, es necesario puntualizar aquí que en la mayor parte de los casos observados la voluntad política se traduce en acciones concretas. Ahora si el parámetro de comparación son los planteamientos y orientaciones del PRADJAL, podemos decir que la tendencia general es a crear, con diversos grados de desarrollo y con adecuaciones particulares, experiencias que:

- a. Se parecen bastante entre sí, formando parte de una especie de cultura institucional en materia de política de juventud que en la realización de los proyectos nacionales conserva diversidad de diseños y de desarrollos.
- b. Esta dinamización es explicada por los países a nivel multicausal, donde la identidad pública del PRADJAL es la de un instrumento deseable pero no incidente o próximo a la dinámica nacional respectiva.

En la dimensión del desarrollo institucional se observa la designación de organismos especiales, la búsqueda de un rango más importante en la jerarquía pública y el rediseño de un rol más preciso. La preocupación central en todas estas situaciones es alcanzar un mayor grado de influencia en las decisiones y

acciones del conjunto del Estado, mientras que un riesgo latente contra el éxito de estas construcciones es la "modelización", primero con referencia a experiencias de otras regiones, primordialmente europeas, y más recientemente con referencia a desarrollos realizados en la propia región latinoamericana.

A su vez, se observa un estancamiento en el despliegue de marcos normativos que regulen, faculten y resguarden el desarrollo de la condición ciudadana de los jóvenes: donde se ha promovido el surgimiento de sistemas legislativos especiales para jóvenes, se ha tendido a particularizar la situación de la juventud como si se tratara de una clase especial de ciudadanía, más que hacer extensivos a los jóvenes el conjunto de derechos y deberes ciudadanos.

La oferta programática tiende a desarrollarse de manera temáticamente homogénea y estructuralmente "bifrontal", con problemas de coordinación interna e integración, que por una parte tienden a derivar en una sectorialización de la juventud (ofertas especiales aisladas) o en una fragmentación del sujeto joven (dispersión de ofertas sectoriales). Desde otro punto de vista, unos países se esfuerzan por hacer suficiente su oferta programática, mientras que otros, aún sin haber resuelto completamente el problema de la suficiencia, se proponen lograr mayor calidad, una gestión intersectorial más integrada y un impacto integral real.

Por último, si pudiera atribuirse al PRADJAL un influjo claro en la dinámica de desarrollo de las políticas nacionales de juventud, habría que decir que las contradicciones del desarrollo institucional, el desarrollo de los marcos normativos y la dispersión de la oferta temática marcan un éxito relativo del instrumento, por cuanto en su discurso se propone el surgimiento de una dinámica como la referida, pero integrada en sistemas institucionales coherentes y articulados de intervención en favor de la juventud. Por otra parte, en muchos organismos oficiales se valora más al PRADJAL como posibilidad que como influencia concreta en los procesos experimentados. Ello, pese a ser evidente, con todo, una tendencia a la dinamización regional de procesos de construcción de políticas de juventud.

Al respecto hay que señalar que aún no contamos y que probablemente no vayamos a poder sostener fehacientemente que la dinámica señalada se deba a la ejecución del Plan Operativo Regional. Pero si asumiéramos que hay un grado importante de influencia en la generación de la tendencia en cuestión, habría que agregar también una indicación referida a que el PRADJAL no contempla todavía aportes concretos sistematizados acerca de los mecanismos a través de los cuales se puede asegurar, a nivel del diseño y gestión de las políticas nacionales, que la oferta programática no sólo será multisectorial, sino que intersectorial en su diseño e integral en su impacto.

Vale decir, el PRADJAL concluye con una identidad pública no consolidada entre sus "clientes", cuando la realidad impone nuevos desafíos a la coordinación y

gestión internacional de las políticas oficiales de juventud. Esos desafíos tienen que ver, a nivel institucional, con las propuestas que es necesario abordar en un rediseño basado en propuestas pertinentes a los cambios sociales e institucionales de la región.

3. Elementos de Propuesta.

En el mes de enero de 2000 se realizó en Bogotá el Taller de Homologación y Puesta en Común como arranque de la Tercera Etapa con el equipo de consultores, que actualmente prepara informes para las subregiones Cono Sur, México y Caribe, Centroamérica y Andina. En dicha reunión participaron, además de los cuatro consultores contratados, el Viceministerio de la Juventud de Colombia, la Secretaría General de la OIJ y el Director del Proyecto.

La primera actividad consistió en revisar los términos de referencia de la consultoría solicitada, precisando el alcance de todos y cada uno de los puntos allí considerados.

La actividad siguiente consistió en revisar los alcances del proyecto global, con particular atención a las características de la tercera fase.

Enseguida se revisó un conjunto de planteamientos a la luz del informe ejecutivo presentado por el director del proyecto en Segovia.

Por último, se tomó una serie de acuerdos previo repaso de los temas abordados durante la jornada.

Entre los puntos consensuados destacan los siguientes:

- Dadas las limitaciones presupuestarias del proyecto, el alcance propio del producto final que elaborarán los consultores es el propio de un ensayo.
- Los informes pueden asumir o no los planteamientos contenidos en el informe ejecutivo presentado en Segovia.
- Reconocer la heterogeneidad existente al interior de las subregiones y entre ellas.
- Los consultores se encargarán de actualizar y sistematizar información basal sobre la situación de la juventud, y organizarán las propuestas de acuerdo a ello y a su conocimiento previo del PRADJAL y su desarrollo.

Este perfil de producto se inscribe en las características propias del tipo de análisis global que comporta el proyecto, suficientemente explicados al inicio de este documento en razón de las peculiaridades del diseño basal del PRADJAL: concretamente, no se trata de una evaluación empírica propia de las que se realizan en el registro de los programas sociales convencionales.

Con todo, la integración final de los informes subregionales será desarrollado por el director del proyecto, quien considerará como claves los aportes de los consultores. Hasta el momento el perfil de propuestas derivadas de las dos etapas anteriores del proyecto se mantiene en los ejes presentados en la reunión de Balance, y se reproducen en los puntos siguientes:

3.1. Hacia un marco conceptual integrador.

i. Uno de los tópicos que está a la base de las situaciones de desigual desarrollo institucional, generación de marcos normativos y dispersión de la oferta programática es la "modelización". Pero otro no menos significativo es la ya probada imposibilidad de definir al sujeto destinatario, la juventud, de un modo que no sea sobre la base del carácter cultural, y por lo tanto relativo, de sus significados y parámetros, o bien de la edad.

Dicho aserto, la imposibilidad de definir a la juventud de un modo que no sea como una construcción o, de otra parte, mediante una convención normativa (la edad), representa serios desafíos para la planificación y el diseño institucional, pues ¿cómo compatibilizar el relativismo y la heterogeneidad de lo cultural con la rigidez y abstracción de la definición etárea? Es, sencillamente, imposible: los límites de la definición etárea siempre serán desbordados por la diversidad identitaria de los colectivos sociales. Tienen una relación de fluido a sólido.

ii. La discusión internacional emergente tiende a recuperar la importancia de los sistemas institucionales democráticos en el desarrollo. Tras años de predominio de economías de pleno mercado, con el consiguiente desborde de pautas económicas desde la economía a otros campos de la sociedad, con un predominio de sistemas democráticos en proceso de fortalecimiento o francamente debilitados, y con un conservadurismo autoritario como patrón articulador del proceso cultural, la recuperación del capital social (relaciones de confianza, reciprocidad y civismo) y de la condición ciudadana integral, parece ser la estrategia adecuada para lograr una efectiva participación ciudadana, vale decir, el desarrollo de la sociedad, los colectivos y las personas en un marco de mayor igualdad, respeto y equidad. Dicho planteamiento problematiza, por cierto, el rol del Estado y de las políticas públicas: estas deben, una vez asumido el discurso anterior, facilitar la reconstrucción de las bases sociales y políticas del desarrollo, la participación y la democracia.

Dicho planteamiento no es ajeno a lo que atañe a las llamadas "políticas de juventud". Como se señalara antes, dichos dispositivos institucionales, normativos y programáticos referidos a la población en edad joven han tendido a desarrollarse en un marco de aislamiento interno y con un impacto relativamente bajo en términos del fortalecimiento de la condición de ciudadanía integral de sus destinatarios.

En este apartado se propone la idea de "realización de la condición ciudadana" como eje articulador del rol institucional. De este modo, dicho rol consistiría en propender a la extensión de los derechos ciudadanos globales (elección; expresión; reunión; circulación; bienestar social y económico; escrutinio público; identidad, producción, expresión y consumo cultural; entre otros) al conjunto de la población, incluidos los jóvenes.

Para ello se requiere un concepto de ciudadanía más amplio que la noción clásica, articulada sólo en torno a los derechos y libertades políticas. La noción de ciudadanía plena hace a la extensión del sistema normativo de deberes y derechos, mientras que la noción de ciudadanía integral supone una condición de los agentes sociales, referida a su participación en la distribución de los satisfactores del sistema de necesidades esenciales humanas.

La realización de la condición de ciudadanía integral implica, entonces, concebir a los agentes sociales como sujetos que tienen un sistema -no una jerarquía- de necesidades esenciales, y la potencialidad para actuar en favor de la actualización de dichas necesidades, en consonancia con un sistema normativo de ciudadanía plena. Entonces, la relación entre ciudadanía integral y ciudadanía plena es simbiótica, recíproca, especular, como también lo es la relación entre bienestar, participación y democracia.

iii. Bajo este prisma, se puede avanzar hacia una concepción de la juventud donde los jóvenes son, para efectos legales, quienes están dentro de un determinado rango etéreo, que puede ser definido de manera amplia, como tiende a ocurrir, sea por déficit o superávit, tanto en los países europeos como en los latinoamericanos. Con todo, la diferenciación de los jóvenes respecto de otros sectores de la sociedad y el reconocimiento de la heterogeneidad interna de la juventud estaría dada por los lineamientos programáticos, medidas, acciones y oportunidades que se establezcan para facilitar la realización de la condición de ciudadanía integral, donde la diferencia y la especificidad cultural es reconocida mediante los satisfactores de necesidades vinculadas a los derechos en situaciones particulares y concretas de vida. Por ello, bajo este nuevo concepto, la descentralización, la participación y la construcción de ciudadanía se realiza en los espacios locales y cotidianos, donde los jóvenes están y se hacen (o no) ciudadanos íntegros e integrales.

3.2. Hacia un sistema integrado de política pública en la región.

i. La construcción de políticas que contribuyan a la realización de la condición de ciudadanía integral pasa por reconocer que el responsable de que exista y se implemente una política pública de juventud es múltiple:

- a) El Estado en su conjunto, definiendo marcos institucionales facilitadores.
- b) La sociedad y los agentes sociales, participando y deliberando.

Ello por cuanto no sólo existen diferencias de naturaleza entre política de gobierno y política de Estado, sino que entre estas y la política pública. El concepto más inclusivo de los tres es el de política pública. Por fin, en materia de juventud es necesario actualmente proponerse la construcción de políticas públicas de juventud. La noción de política pública de juventud es convergente, por definición, con la idea de realización de la condición de ciudadanía integral de los jóvenes, pues supone reconocimiento, participación, escrutinio, flexibilidad y reflexividad entre los ciudadanos y el Estado.

ii. En un esquema de política pública de juventud, la función de los organismos encargados del tema al interior del Estado es el de articulación, generación de coherencia interna, observación, reconocimiento y evaluación del conjunto de acciones estatales en la sociedad, en todo cuanto tiene que ver con la promoción de la ciudadanía integral de los jóvenes.

iii. Estas funciones suponen un poder e influencia real de los organismos oficiales de juventud en el Estado y en la sociedad, que nunca podrá estar basado en su volumen institucional (rango ministerial, por ejemplo) o en su capital financiero (grandes partidas presupuestarias), sino que básicamente depende de su capital simbólico (capacidad de actuar en red con una identidad prestigiada, en este caso por la dignidad de su función y por su conocimiento, información y capacidad de articulación en la red). El capital simbólico de un organismo público de juventud, y por lo tanto su posibilidad de influir rectoramente en la acción del conjunto del Estado y de la sociedad, depende de la calidad de su capital humano, de la calidad de sus declaraciones (estudios, propuestas, orientaciones, ideas, proyectos, indicaciones, asesorías, entre otras) y de la calidad del conjunto de ofertas públicas del Estado.

iv. En este esquema, la función y escala del capital económico de un organismo público de juventud, vale decir sus requerimientos presupuestarios, deben ser los necesarios para configurar y reproducir el capital simbólico de su influencia. Esto es: debe disponer de suficientes recursos para contar con información (estudios, evaluaciones, redes, publicaciones) y capital humano de alto nivel, con profesionales y técnicos capaces de manejar los temas relacionados con la juventud y lo público, y además gerenciar procesos de coordinación de acciones propias y de otros.

v. Uno de los "links" de mayor aporte al desarrollo del capital simbólico institucional de un servicio público de juventud es su participación en una prestigiada y efectiva red de conversación, acciones y cooperación internacional. De esta manera, instancias como la OIJ son espacios para el desarrollo de las condiciones necesarias para que los organismos oficiales de juventud cuenten con mejores posibilidades de influir en la configuración de una política pública de juventud.

vi. Por último, es clave que los países eviten considerarse como modelos para otros, a la vez que deben evitar considerar a otros como modelos a replicar mecánicamente. La relación con las buenas experiencias y prácticas externas debe estar mediatizada por una adaptación de ellas al propio contexto, pero sobre todo debe estar orientada a la recuperación de las condiciones y pasos metodológicos concretos que han llevado al éxito (cuando eso ha ocurrido). Se trata, por tanto, de reconocer el proceso más que el producto.

3.3. El rol de la OIJ.

Así como en el nivel de los países se debe proponer un salto cuántico hacia la construcción de "políticas públicas y de calidad", a escala regional es necesario articular un conjunto de lineamientos de acción apoyados por un mecanismo de cooperación internacional centrado en la asistencia técnica mediante dispositivos concretos y probados de operación, gestión y diseño.

En este sentido, es imprescindible que la OIJ sea potenciada mediante el diseño de un plan estratégico que ponga en el centro de su interés la articulación de un marco orientador basado en la noción de ciudadanía integral, relacionado con un plan de acciones que exprese las condiciones en las cuales dicha condición se puede realizar, y expresado en el diseño, por parte de cada país, de políticas públicas de calidad orientadas a "ciudadanizar" a la juventud.

¿Qué diferencia tiene esto con los actuales ejes estratégicos de la OIJ?

Al año 1999 los pilares de la acción de la OIJ son la Carta Iberoamericana de Derechos de los Adolescentes y los Jóvenes, y el Programa de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América Latina.

Se trata de dos instrumentos que actualmente marchan de manera paralela. La propuesta aquí esbozada consiste en articular una planificación estratégica institucional que funda en un sólo instrumento el espíritu de ambos: la idea normativa de la Carta, y el Plan de Acciones.

No se trata de fusionarlos, sino que de crear un instrumento institucional basado en el concepto de ciudadanía integral, que apoye técnicamente a los países en la construcción de políticas públicas de calidad, sugiriendo procedimientos concretos, pasos y una metodología de reconocimiento o diagnóstico de la condición ciudadana de los jóvenes, la planificación de acciones para la realización de derechos ciudadanos en la juventud (contemplando la participación en la priorización de acciones y en el diseño e implementación de las mismas: educación ciudadana, diálogos, consultas, estudios cualitativos, entre otros), la evaluación permanente de esas medidas y

acciones con una orientación cívica (incorporando la perspectiva de los agentes sociales en la evaluación).

Por último, y sólo con el afán de sintetizar, la articulación de un plan estratégico de estas características, supone organizar las programaciones nacionales en torno a los derechos ciudadanos a hacer extensivos a los jóvenes y no necesariamente en torno a los tradicionales sectores en torno a los cuales suele organizarse la política social.

En ello le cabe a la OIJ un rol múltiple, que se inicia con la elaboración de un discurso coherente sobre ciudadanía de los jóvenes, capaz de operar como un "manto cobertor o protector" de los problemas que trae la planificación convencional basada en la sola categoría de juventud. Tras ello, es imprescindible construir una declaración indicativa, instructiva, no necesariamente normativa, acerca de los Derechos y Deberes ciudadanos y la integralidad de la condición ciudadana, señalando sus significaciones, condiciones de realización, alcances y posibles cursos para avanzar en la construcción de políticas públicas de calidad y orientadas a estos fines en los países de la región. Posteriormente, cabe trabajar con los países y las subregiones, codo a codo, en el rediseño, seguimiento y evaluación de estrategias para el desarrollo juvenil en un marco de ciudadanía plena e integral.

El esquema propuesto puede esquematizarse como sigue:

