Valoración crítica de la Estrategia de Juventud 2020-2023: análisis y recomendaciones.

La presente valoración crítica de la Estrategia Foral de Juventud 2020-2023 emerge a partir del análisis detallado realizado en el informe evaluador. Este informe ha sido fundamental para identificar y examinar los principales puntos críticos y áreas de mejora en la implementación de la Estrategia y el Plan asociado. La revisión ha revelado cuestiones clave que requieren atención para optimizar la eficacia y el impacto de las políticas juveniles. En este contexto, la valoración se centra en aspectos cruciales, proponiendo recomendaciones específicas para abordar las deficiencias detectadas y fortalecer la reflexión en torno a la futura Estrategia de juventud.

1. Realismo y viabilidad de objetivos

La evaluación de la Estrategia de Juventud revela una discrepancia significativa entre la amplitud de sus objetivos y su implementación efectiva en el III Plan Foral. Esta disparidad sugiere una falta de adecuación en la formulación inicial de la Estrategia, lo cual compromete su eficacia operativa. Esta discrepancia puede atribuirse a varios factores:

1. Ambición excesiva: Los objetivos, aunque loables en su intención, pueden haber sido formulados sin una consideración realista de los recursos disponibles y las limitaciones operativas.
2. Falta de priorización: La inclusión de un amplio espectro de objetivos sin una clara jerarquización puede llevar a una dispersión de esfuerzos y recursos.
3. Desconexión entre planificación e implementación: Puede existir una brecha entre quienes formulan la Estrategia y quienes la implementan, resultando en objetivos que no se traducen eficazmente en acciones concretas.

La falta de realismo en los objetivos tiene varias consecuencias negativas:

1. Desmotivación: Objetivos percibidos como inalcanzables pueden desmoralizar a los responsables de su implementación (Locke y Latham, 2002).
2. Ineficiencia en la asignación de recursos: La persecución de objetivos poco realistas puede llevar a una distribución subóptima de recursos limitados.
3. Dificultad en la evaluación: Objetivos demasiado ambiciosos o vagos complican la medición del progreso y el éxito de la Estrategia.
4. Pérdida de credibilidad: La incapacidad persistente de alcanzar los objetivos establecidos puede erosionar la confianza en la Estrategia y en las instituciones responsables.

Nos parece relevante que los objetivos establecidos sean no solo ambiciosos, sino también alcanzables dentro del marco de recursos y capacidades disponibles. La Estrategia futura debe recalibrarse para garantizar una alineación más estrecha entre las aspiraciones y las posibilidades concretas de ejecución, asegurando así una mayor coherencia entre la planificación estratégica y su materialización táctica. Nos parece que es necesario incorporar un proceso de planificación participativa que involucre a:

1. Personas jóvenes beneficiarias: Para asegurar que los objetivos reflejen sus necesidades reales.
2. Implementadores de programas y acciones (administración, entidades locales, entidades de interés juvenil, ...): Para garantizar que los objetivos sean operativamente viables.
3. Personas expertas en juventud: Para aportar perspectivas basadas en evidencia sobre lo que es alcanzable y efectivo.

2. Coordinación entre la Estrategia y los Planes Foral y Municipales de Juventud

La coordinación entre la Estrategia Foral de Juventud y los Planes Foral y Municipales se hace imprescindible y debe asegurar una aplicación coherente y efectiva de las políticas juveniles en Navarra. Esta coordinación se basará en el respeto a los principios generales establecidos por la Ley Foral de Juventud, enfatizando el carácter integral, universal y transversal de las acciones dirigidas a la juventud en los ámbitos territoriales de aplicación, sean estos locales, comarcales o de toda la Comunidad.

La ley señala que se promoverá la participación activa de los jóvenes y las entidades juveniles en la elaboración de los planes mediante el diálogo estructurado, garantizando así que las necesidades y perspectivas de la juventud sean consideradas en todos los niveles administrativos.

Así mismo, indica que los planes se desarrollarán con una planificación económica y temporal adecuada, asegurando la financiación necesaria para alcanzar los objetivos propuestos.

Por otro lado, se debe implementar un sistema de evaluación y seguimiento continuo de las políticas y acciones, con revisiones en profundidad a mitad del periodo de vigencia de cada plan.

Por último, se tiene que fomentar la incorporación de la perspectiva juvenil en otros planes sectoriales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, promoviendo así un enfoque transversal que considere la realidad juvenil en todas las áreas de Gobierno. Para ello, se hace imprescindible incorporar evaluación de impacto para las personas jóvenes en cada uno de estos planes sectoriales gubernamentales.

3. Coordinación entre la Estrategia Foral de Juventud y las Estrategias y los Planes del resto de Departamentos del Gobierno de Navarra

La coordinación entre la Estrategia Foral de Juventud y el resto de las Estrategias y Planes del Gobierno de Navarra se hace imprescindible y debe asegurar una aplicación coherente y efectiva de las políticas juveniles en la acción de gobierno desde una perspectiva interdepartamental. Esta coordinación se basará en el respeto a los principios generales establecidos por la Ley Foral de Juventud, enfatizando el carácter integral, universal y transversal de las acciones dirigidas a la juventud en toda la Comunidad.

La ley señala que se promoverá la participación activa de las personas jóvenes y las entidades juveniles en la elaboración de estos instrumentos estratégicos y

planificadores mediante el diálogo estructurado, garantizando así que las necesidades y perspectivas de la juventud sean consideradas en todos los niveles administrativos.

Por ello, se tiene que fomentar la incorporación de la perspectiva juvenil en el resto de las acciones puestas en marcha por el Gobierno de Navarra, promoviendo así un enfoque transversal que considere la realidad juvenil en todas las áreas de Gobierno. Para ello, se hace imprescindible identificar el número de personas jóvenes beneficiarias de las políticas del Gobierno foral e incorporar la evaluación de impacto para las personas jóvenes en cada uno de estos planes sectoriales gubernamentales.

Para evitar esta falta de coordinación con el resto de Estrategias y/o Planes estratégicos del resto del Gobierno de Navarra, sería conveniente realizar un mapeo del calendario de vigencia de todos los instrumentos estratégicos que tiene aprobados actualmente el Gobierno foral o están en fase de elaboración y que afecten a las personas jóvenes, con el objetivo de establecer un alineamiento operativo y temporal con la nueva Estrategia Foral de Juventud.

4. Temporalidad y horizonte de ejecución de la Estrategia.

La dimensión temporal es un aspecto crítico, pero frecuentemente subestimado en la planificación e implementación de Estrategias de juventud. La actual estructura temporal de la Estrategia, establecida legalmente por un período uniforme de cuatro años para todos los objetivos y acciones, se revela como escasa y potencialmente contraproducente. Sabatier y Mazmanian (1980) proponían ya en los 80 que las políticas públicas, y en mayor medida aquellas que son estratégicas como las Estrategias de juventud, deben considerar ciclos de implementación que puedan extenderse más allá de los períodos administrativos típicos para lograr cambios sustanciales y sostenibles. La estandarización temporal ignora la diversidad inherente en la complejidad y el alcance de los diferentes objetivos estratégicos.

Aunque sabemos que para ello se requeriría una modificación de la vigente Ley foral de Juventud, también consideramos que la propia elaboración de la nueva Estrategia es un buen momento para generar debates sobre posibles modificaciones legales. Más si cabe en este caso, que la Ley foral de Juventud fue aprobada en 2011 y requiere de una importante revisión para adecuarla al nuevo tiempo que le toca vivir a la juventud navarra.

La Estrategia actual, al establecer este período uniforme de cuatro años para todos los objetivos y acciones, presenta varias limitaciones:

1. Falta de diferenciación: No todos los objetivos y acciones requieren el mismo tiempo para su implementación y evaluación de impacto.
2. Desalineación con ciclos naturales: Algunos programas juveniles pueden estar vinculados a ciclos formativos, emancipatorios o de desarrollo que no se ajustan al mencionado período temporal
3. Presión temporal inadecuada: Objetivos complejos pueden verse comprometidos por plazos irreales, mientras que acciones más simples podrían beneficiarse de una implementación más rápida.
4. Dificultad en la evaluación de impacto: Cuatro años pueden ser insuficientes para observar y medir el impacto real de ciertas intervenciones, especialmente aquellas dirigidas a cambios estructurales o de comportamiento a largo plazo.

Se propone una revisión crítica de este aspecto, considerando la adopción de un marco temporal más flexible y diferenciado. La extensión del horizonte estratégico en consonancia a como lo hace la Estrategia Europea (2019-2027) o la Estrategia a nivel

nacional (2022-2030), de nueve años, podría proporcionar el margen necesario para la maduración y evaluación efectiva de iniciativas más complejas.

Consideramos necesario alinear la Estrategia de juventud a un nivel temporal más largo que se concrete en planes de desarrollo concretos y flexibles:

1. Integración con visiones a largo plazo: Vincular objetivos específicos con metas europeas, estatales o regionales de desarrollo juvenil a 8-10 años vista.
2. Establecimiento de hitos intermedios: Definir puntos de control claros dentro de los marcos temporales más extensos para mantener el enfoque y la rendición de cuentas.

Creemos que la recalibración del enfoque temporal en la Estrategia de juventud es esencial para mejorar su efectividad y sostenibilidad. Un marco temporal más flexible y diferenciado permitirá una mejor adaptación a la diversidad de objetivos y programas, facilitará evaluaciones más precisas del impacto, y promoverá una implementación más eficaz y sostenible de las iniciativas juveniles, más si cabe cuando éstas dependen de presupuestos públicos que pueden sufrir importantes variaciones. Esta reestructuración temporal no solo creemos que permitirá optimizar los recursos y esfuerzos invertidos, sino que también aumentar la probabilidad de lograr cambios significativos y duraderos en la vida de los jóvenes.

5. Sistema de Indicadores y Evaluación

Los indicadores son herramientas fundamentales para la evaluación y el seguimiento efectivo de las Estrategias de juventud. Este análisis se centra en la importancia de desarrollar un sistema de indicadores que se alineen con la filosofía de la Estrategia y permitan una evaluación precisa y significativa de su impacto. Según Rossi, Lipsey y Henry (2018), la evaluación efectiva de programas sociales requiere indicadores que sean válidos, confiables y sensibles a los cambios producidos por las intervenciones. Por su parte, Patton (2008) enfatiza la importancia de indicadores que no solo midan resultados, sino que también capturen la calidad de los procesos y la fidelidad de la implementación.

La Estrategia actual, tal y como hemos venido señalando en el documento de forma reiterada, adolece de una deficiencia crítica en su sistema de monitoreo y evaluación, evidenciada por la ausencia de indicadores claros y alineados con su filosofía central y con lo que señala la propia Ley Foral de Juventud. Sí que aparecen en la evaluación del Plan Foral datos sobre la implementación de las diferentes acciones y medidas, que son indicadores de actividad y de insumo, en lugar de indicadores de impacto o cambio.

Las consecuencias de un sistema de indicadores deficiente incluyen:

1. Dificultad en la evaluación del impacto: Sin indicadores adecuados, es difícil determinar si la Estrategia está logrando sus objetivos. Se ha hecho un esfuerzo por correlacionar el impacto teniendo en cuenta los datos ofrecidos por los diagnósticos de juventud, pero claramente ofrecen debilidad ya que no están diseñados o alineados con una actividad evaluativa, sino descriptiva.
2. Toma de decisiones subóptima: La falta de información precisa puede llevar a decisiones mal informadas sobre la futura asignación de recursos y la priorización de programas.
3. Reducida rendición de cuentas: Sin métricas claras, es difícil responsabilizar a los implementadores por los resultados; solo se justifica la actividad.
4. Pérdida de oportunidades de aprendizaje: Un sistema de indicadores débil limita la capacidad de identificar y replicar buenas prácticas.

Creemos necesario que la futura Estrategia desarrolle indicadores que permitan una evaluación más precisa y objetiva del progreso y el impacto de las iniciativas implementadas. Este sistema debería incluir:

1. Definición clara del estado inicial o línea base para cada área de intervención.
2. Establecimiento de metas cuantificables (cualitativas y cuantitativas) y temporalmente delimitadas.
3. Indicadores de insumo, proceso, resultado e impacto que reflejen la complejidad de los objetivos estratégicos.
4. Mecanismos de recolección de datos y análisis que aseguren la validez y confiabilidad de la información.

La implementación de este sistema permitirá no solo una evaluación más rigurosa, sino también facilitará ajustes estratégicos basados en evidencia durante el ciclo de vida de la Estrategia.

6. Alineación con las Estrategias Europea y Estatal de Juventud.

La alineación efectiva entre la Estrategia de la Comunidad Foral y las Estrategias europea y estatal es fundamental para asegurar la coherencia, eficiencia y eficacia de las políticas juveniles. La relevancia de esta alineación se apoya en las ideas de Hooghe y Marks (2003), quienes proponen que la gobernanza efectiva en sistemas complejos requiere una estrecha coordinación entre múltiples niveles de gobierno. En el contexto de las políticas de juventud, esto implica una sincronización entre las Estrategias de la UE, estatales, regionales y locales. Asimismo, la OCDE (2019) subraya la importancia de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, un aspecto particularmente relevante en las políticas juveniles, que suelen abarcar diversos sectores y niveles de gobierno.

Un aspecto importante en esta alineación tiene que ver con la movilidad juvenil. Los datos ofrecidos por el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital indican que Navarra actúa como una región tanto receptora como emisora de jóvenes, atrayendo a inmigrantes juveniles y viendo a sus propios jóvenes emigrar en busca de oportunidades. Esta dualidad subraya la importancia de diseñar políticas que no solo respondan a estos movimientos, sino que también los aprovechen para el beneficio general del colectivo juvenil y de la sociedad en su conjunto. El papel de Navarra como región receptora y emisora de jóvenes refleja un contexto de movilidad que debe estar en sintonía con las políticas regionales y estatales que promuevan la movilidad juvenil. Esta alineación con políticas más amplias permitirá una integración más eficaz de los jóvenes migrantes, facilitando su acceso a recursos y oportunidades. Al mismo tiempo, enriquece el tejido social y cultural de Navarra, haciendo de la Comunidad un entorno más diverso y dinámico.

Se identifica una necesidad crítica de fortalecer la alineación entre la Estrategia de la Comunidad Foral y las Estrategias Europea y estatal de Juventud. Esta armonización es esencial no solo para garantizar la coherencia en la aplicación de políticas a diferentes niveles administrativos, sino también para maximizar su impacto y efectividad, ya que permite:

1. La identificación de sinergias y divergencias: Realizar un mapeo exhaustivo de las áreas de convergencia entre las Estrategias foral, estatal y europea. permite identificar posibles divergencias o contradicciones entre los diferentes niveles estratégicos.

2. La adaptación contextualizada de objetivos y metodologías: Valorar la posible adaptación de los objetivos y metodologías de las Estrategias estatal y europea al contexto específico de la Comunidad Foral. Mantener la sensibilidad a las particularidades y necesidades del contexto local y desarrollar mecanismos flexibles que permitan la adaptación sin comprometer la coherencia global.

3. Comparación y evaluación de resultados: Establecer un sistema de indicadores comunes permite la comparación de resultados. Al alinear estos indicadores con los objetivos estatales y europeos se facilita la evaluación comparativa. La implementación de mecanismos de retroalimentación permite que los resultados locales informen y enriquezcan igualmente las Estrategias estatal y europea.

La alineación de la Estrategia de juventud de la Comunidad Foral con las Estrategias europea y estatal es un proceso complejo pero que nos parece esencial. Requiere un enfoque que respete las particularidades locales mientras se mantiene coherente con los objetivos más amplios. Esta alineación no solo optimizará los recursos y esfuerzos, sino que también facilitará la creación de un ecosistema de políticas juveniles comparable y efectivo a nivel local, regional, estatal y europeo. El resultado será una política de juventud más centrada y capaz de abordar de manera más efectiva los desafíos complejos que enfrentan las personas jóvenes.

Conclusión

La evaluación revela áreas críticas que requieren atención inmediata para mejorar la eficacia y el impacto de la Estrategia de juventud. La recalibración de objetivos hacia metas más realistas, la adopción de un marco temporal flexible, el desarrollo de un sistema de indicadores y la alineación con las Estrategias suprarregionales son pasos fundamentales para fortalecer la política juvenil. Estas mejoras no solo aumentarán la probabilidad de éxito en la implementación de la Estrategia, sino que también sentarán las bases para un impacto sostenible y significativo en la población joven.