

Ventana Central: Aportes para la intervención en juventud
Autores: Pere Soler i Masó, Albert Bayot i Fuentes y Joseph Vila i Boix
Título: Pautas para la elaboración de planes integrales de juventud
JOVENes, Revista de Estudios sobre Juventud
Edición: año 7, núm. 18
México, D.F., enero-junio 2003
pp. 60-89

Pautas para la elaboración de planes integrales de juventud

UNA PROPUESTA DESDE EL CONTEXTO DE CATALUÑA

PERE SOLER I MASÓ, ALBERT BAYOT I FUERTES Y JOSEP VILA I BOIX^(*)

Resumen

El enfoque de una política de juventud, a partir de la elaboración y la ejecución de un plan integral, supone a la vez una opción estratégica (metodología) y una opción de fondo (contenido). La elaboración de cualquier plan o programa debe partir de un análisis inicial que permita conocer el estado de la cuestión y detectar las carencias y virtudes de esta realidad concreta, singular e irrepetible.

Abstract

Every youth intervention program should be carried out with the purpose of increasing every teenager's welfare in every dimension that can arise in the welfare structure. It could occur in cognitive components (satisfaction with life), emotional ones (sympathy and antipathy) or in the structures where the component is being shaped, i.e., the self, family, school, neighbors and peers.

^(*) Miembros del Departamento de Pedagogía de la Universidad de Girona y forman parte del Grupo de Investigación en Programas, Proyectos y Servicios Educativos y Socioculturales (GRES).

P

PRESENTACIÓN

Este trabajo es el resultado de un curso de formación dirigido a concejales y técnicos de juventud de la Administración Pública de Catalunya. Se intentó proporcionar pautas y aclarar las dudas que los responsables de las políticas públicas de juventud pudieran tener a la hora de abordar el tema. Es, pues, un material básico, por eso no se profundiza demasiado en cada apartado. Posteriormente a la redacción de este documento e impulsado por la Secretaría General de Juventud de la Generalitat de Catalunya, se ha editado un estudio¹ que incide en este mismo aspecto y que complementa muy bien lo que aquí explicamos.

I. POLÍTICAS LOCALES DE JUVENTUD

Desde la entrada en la democracia, a finales de los años setenta, hasta la actualidad las políticas de juventud en el contexto catalán y en el Estado español han experimentado una evolución importante. Durante los últimos 20 años han habido tres momentos especialmente remarcables en este proceso de crecimiento:

- La constitución de los ayuntamientos democráticos. Si antes de 1979 no había ni concejalías ni áreas de juventud, a partir de esta fecha estas nuevas instancias se irían extendiendo.
- La celebración en 1985 del Año Internacional de la Juventud. Las recomendaciones que hizo la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los actos que por este motivo se llevaron a cabo en Cataluña, significaron un revulsivo especial para el reforzamiento de las estructuras públicas sobre juventud.
- El despliegue de los servicios de información juvenil. En 1987, el gobierno autonómico de Cataluña regula los servicios de información juvenil. A partir de entonces muchos municipios apuestan por ofrecer este servicio a los jóvenes, a través de técnicos, como responsables de los centros de información. Este proceso vive su momento culminante durante el bienio 93-95, coincidiendo con un objetivo del primer Plan Interdepartamental de Juventud de la Generalitat de Catalunya, consistente en extender los puntos de información juvenil por toda la geografía de Cataluña.

Sin embargo, la evolución de las políticas locales de juventud en Cataluña no ha sido ni homogénea ni lineal. Actualmente, coexisten situaciones muy diferentes en cuanto a planteamientos, objetivos y recursos. Se constata una voluntad de avanzar en este campo, sobre todo a partir de la aprobación del Plan Nacional de Juventud de la Generalitat de Catalunya (año 2000). Por otra parte, la mayoría de ayuntamientos de Cataluña (57.4%) tenían ya en 1997 concejal de Juventud.²

¹ D. Brunet, *Com fer un plan integral*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002

² J. Subirats, J. Brugué y G. Rico, "Estudi sobre les polítiques municipals de joventut a Catalunya", *Polítiques locals de joventut*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1998.

Si buscamos el rigor y huimos de hacer políticas de juventud desde los tópicos, desde las simples intuiciones, desde apuntarse a la tradición del ente donde se trabaja e ir haciendo con más o menos intensidad las acciones que siempre se han realizado, debemos disponer de referentes e instrumentos que permitan afrontar con el rigor necesario los importantes retos de este campo de intervención. Esto es justamente lo que queremos afrontar: disponer de un referente metodológico para elaborar una política local de juventud. Bajo el título de Plan Integral de Juventud, presentamos una propuesta metodológica para facilitar la elaboración contextualizada de la política local de juventud.

Aun siendo extrapolable a diversas instituciones, esta propuesta está pensada básicamente para la administración local. En especial, para aquellos municipios que quieran intervenir de manera consciente y rigurosa en materia de juventud. Desde ayuntamientos grandes hasta los pequeños.

II. DE LAS POLÍTICAS DE TIEMPO LIBRE A LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE JUVENTUD

Queremos presentar, a grandes rasgos y de manera general, algunos de los principales elementos que han caracterizado la evolución de las políticas de juventud y evidenciar el momento en el cual nos hallamos ahora en este recorrido.

El análisis de la juventud en Cataluña y de las modas y características de ésta, han sido estudiados por diferentes autores. Para recoger algunos de los principales rasgos partimos del estudio de Berney y Martínez,³ recogiendo algunas de sus aportaciones, elaboramos la siguiente tabla suficientemente explicativa, (ver cuadro 1)

En este proceso evolutivo ha habido administraciones que, tras carecer de una política de juventud en el municipio, han elaborado una política integral de juventud. Otras que aún ocupan la cartera de juventud con ofertas de tiempo libre y cultura. La situación, pues, es diversa y heterogénea. Pero puede entreverse una evolución al pasar de un concepto de juventud centrado en un grupo social reducido (entre 18 y 21 años de edad), para el cual no hay acciones específicas, a un concepto de joven que abraza el rango comprendido entre los 14 y 24 años de edad (educación secundaria y superior), y que por tanto aumenta su importancia como grupo social y para el cual se prevén, fundamentalmente, las políticas de juventud centradas en diferentes ofertas de tiempo libre y culturales. Finalmente, llegaríamos a los años noventa en donde la consideración sociológica de los jóvenes aumenta; ya que, si se utilizan los patrones anteriores (educación secundaria y superior), tenemos que hablar de la población entre 12 y 30 años de edad. Es en este contexto en donde aparecen las primeras experiencias de políticas integrales de juventud con la finalidad de hacer un abordaje global y completo de las principales necesidades y demandas de este grupo social como entidad propia.

LA JUVENTUD Y LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD DE LOS AÑOS SETENTA A LOS AÑOS NOVENTA

ANOS SETENTA	ANOS OCHENTA	ANOS NOVENTA
<p>Contexto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación masiva de los jóvenes en la enseñanza universitaria • Adopción de modas foráneas: música, ropa, comportamientos • Crisis de la dictadura. Agitación social y política • Crisis económica <p>La juventud se llena de atributos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De los 18 a los 21 años de edad (determinada por el servicio militar y la incorporación en el mundo del trabajo) • Identificación progresiva de la juventud con el estudiante • Rebelión frente a la sociedad adulta • El tiempo libre como tiempo joven <p>No hay política de juventud ni acciones específicas</p>	<p>Contexto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fuerte impacto del paro • Aparición de subculturas juveniles. Tribus urbanas • Impacto de la heroína • Desencanto político. Pasotismo <p>La juventud como protagonista:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De los 14 a los 24 años de edad (determinada por el inicio de los estudios de secundaria y el fin de los estudios universitarios) • Constitución de la familia y el empleo • La juventud se convierte en modelo • Primeras políticas de juventud • 1985. Año Internacional de la Juventud: proliferación de encuestas y estudios <p>La política de juventud se reduce a políticas de tiempo libre</p>	<p>Contexto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Precariedad económica y laboral • Pérdida de referentes ideológicos y de proyectos de futuro • Valores sociales dominados por el individualismo, la competitividad y el consumismo • Pluralidad de modelos familiares <p>La juventud se difumina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De los 12 a los 29 años de edad (se avanza la entrada a los estudios de secundaria y se retarda el fin de los estudios y la constitución de la familia propia) • El elemento identificador es el tiempo de ocio • Se difuminan los límites entre los estudios y el empleo <p>Aparecen las primeras experiencias de política de juventud como políticas integrales de juventud</p>

Actualmente hay una serie de cambios que deben ayudar a definir el modelo de actuación en materia de juventud. Apuntamos algunos:

- El proceso de compactación que diferentes administraciones han realizado acerca de todos los servicios que han definido como “personales”. La unidad de trato administrativo y político referente a estas áreas puede ayudar también a hacer un tratamiento global de determinadas situaciones, entre ellas las relativas a los jóvenes.
- El descenso del factor demográfico. Cada día es más evidente que de aquí a pocos años el número de jóvenes será significativamente menor,⁴ aunque esta tendencia se puede ver compensada por el alargamiento de los diferentes itinerarios que este sector de la población realiza para entrar en el mundo adulto.
- La progresiva identificación de la juventud como una etapa con características propias y no sólo como una de transición. Una etapa de 15 años, aproximados, de duración y con valor afirmativo en sí misma, hasta el punto que, por lo que respecta a las políticas de juventud, ya se ha hablado de la nueva orientación que en este aspecto debería tomarse, a partir de lo que se ha definido como *políticas afirmativas*.⁵

³ J. Berney y R. Martínez, “La joventut a Catalunya”, a *Jornades inaugurals. Fórum Joves del Segle XXI*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1998.

⁴ J. A. Módenas y J. López, *Els Joves Catalans en el 2011: els canvis que vénen*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Col·lecció Aportacions núm. 8, Barcelona, 2000.

⁵ Diversos autors, *La nova condició juvenil i les polítiques de joventut. Cap a una proposta de polítiques afirmatives*, Ajuntament de Barcelona y Diputació de Barcelona, 1998.

Entendemos por Plan Integral de Juventud un conjunto organizado y global de medidas dirigidas al sector joven para desarrollar en un contexto geográfico y en un periodo determinado, como resultado de un proceso participativo

- La creación del Observatorio Catalán de la Juventud como ente impulsor de estudios, publicaciones e investigación sobre juventud en el ámbito catalán.
- El mismo proceso generado a partir del Plan Nacional de Juventud y de los Foros Jóvenes 2010 como espacios de participación de los jóvenes y de la sociedad catalana. Aunque este plan pueda tener un componente de imagen, se tiene que reconocer que hasta ahora no se había hecho nunca un esfuerzo parecido para ordenar y planificar a largo plazo sobre juventud. Se trata de una herramienta que puede ayudar a generar iniciativas en algunos niveles de la Administración comarcal y local.
- Las nuevas directrices y recomendaciones que proceden de la Unión Europea. En este sentido vale la pena citar dos documentos importantes de elaboración reciente. En primer lugar, el estudio realizado por el Instituto IARD de Milán (2001) y que es el resultado de la colaboración de 15 institutos de investigación de la Unión Europea, Noruega, Islandia y Liechtenstein, con la finalidad de estudiar las condiciones de los jóvenes en estos 18 estados, las políticas de juventud que desarrollan y la formación que sus técnicos en juventud tienen. El segundo estudio de referencia puede ser el llamado *Libro Blanco de las Políticas de Juventud*, que ha elaborado la Unión Europea a partir de una consulta llevada a cabo desde mayo de 2000 hasta marzo de 2001. Este estudio tuvo como destinatarios a jóvenes de todos los orígenes, organizaciones juveniles, la comunidad científica y los responsables políticos y sus administraciones. El documento contiene los resultados de esta consulta y presenta las propuestas en cinco grandes apartados: la participación; la educación; el empleo, la formación profesional y la integración; el bienestar, la autonomía personal y la cultura y, finalmente, los valores europeos, la movilidad y las relaciones con el resto del mundo.

III. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PLAN INTEGRAL DE JUVENTUD

Entendemos por Plan Integral de Juventud un conjunto organizado y global de medidas dirigidas al sector joven para desarrollar en un contexto geográfico y en un periodo determinado, como resultado de un proceso participativo (de análisis, planificación, ejecución y evaluación) que cuenta con la implicación de diferentes departamentos, áreas o niveles de la administración y de agentes sociales, coordinado desde una unidad específica que tiene la responsabilidad política última.

Elaborar y aplicar un plan integral es un proceso complejo que comporta:

A) Análisis del contexto:

- Análisis del contexto interno (posibilidades y límites de los recursos que tenemos a mano)
- Análisis del contexto externo (situación juvenil)
- Diagnóstico de la situación juvenil

B) Planificación:

- Concreción de objetivos
- Prioridad y concreción de acciones
- Asignación de recursos

C) Ejecución y coordinación

D) Seguimiento y evaluación

A continuación, queremos explicar más detalladamente algunos aspectos enunciados en la definición del concepto:

1. Integralidad

El adjetivo “integral” se fundamenta en el carácter global del conjunto de medidas dirigidas a los jóvenes. De este modo, éstas no desarrollan sólo un ámbito sectorial de la temática juvenil, sino que quieren plantearse la globalidad de la realidad juvenil, analizándola desde los diferentes ámbitos temáticos que afectan a los jóvenes: salud, formación, acceso al trabajo, acceso a la vivienda, tiempo libre, cultura, participación, información, etcétera. Si sólo nos centrásemos en un ámbito temático, la denominación que le iría mejor sería la de Plan Sectorial.

2. Población juvenil

En términos generales, entendemos por población juvenil la comprendida entre 15 y 29 años de edad. Sin perjuicio de la franja concreta que cada plan contemple. No obstante, cabe remarcar la posibilidad de ampliar tanto el límite inferior como el superior, dado que el inicio de la escolarización secundaria en los institutos empieza a los 12 años y dado que el proceso de emancipación del núcleo familiar a menudo se alarga hasta cerca de los 35 años de edad.

3. Contexto geográfico

Por lo que respecta al contexto geográfico, a grandes rasgos y sin perjuicio de lo que cada plan determine, cabe contemplar la zona donde cada uno de los niveles de la Administración tiene competencias: municipal, comarcal, territorial (provincial), autonómico, estatal y comunitario; o bien la subzona donde una administración tiene la voluntad de actuar.

4. Implicaciones de los periodos

En cuanto al periodo que cada plan determine, teniendo en cuenta la complejidad tanto del proceso de planificación como de ejecución de un proyecto de estas características, parece recomendable tomar como patrón de referencia el horizonte de una legislatura. Establecer un

periodo breve podría comportar invertir mucho en el proceso de planificación y disponer de poco tiempo para su ejecución. Establecer un periodo más largo puede implicar que el diagnóstico inicial que inspira toda la actuación haya variado notablemente, así como que la responsabilidad y el liderazgo político que necesita una acción como la que contemplamos queden muy diluidos por el relevo de los responsables políticos fruto de los diferentes procesos electorales.

5. Proceso participativo y sinergia con las otras administraciones

Teniendo en cuenta que la temática en la cual se quiere incidir es la globalidad de la situación juvenil, se hace necesario contar con todas aquellas estructuras, entidades y agentes que puedan enriquecer alguno de los ámbitos que se deben contemplar. No nos podemos imaginar un plan integral diseñado sólo por una persona o por un equipo especializado con una única área temática. Es por esta premisa fundamental que decimos que todo plan integral debe ser fruto de un proceso participativo. Proceso que puede reducir la participación en las diferentes áreas o departamentos de un ente administrativo (plan interdepartamental), pero que también puede abrir mucho más la participación, si cuenta con un sólido equipo de otros sectores implicados: entidades sociales, profesionales externos, expertos en determinados temas, los propios jóvenes, etcétera. Este proceso participativo es indispensable tanto en la fase de planificación, como en la de ejecución y evaluación.

También queremos subrayar la necesidad de conocer aquellos planes de juventud liderados por administraciones de ámbito territorial más amplio y que engloben a nuestro municipio. Es imprescindible conocer qué propuestas se hacen desde el marco nacional, territorial y comarcal. Será absolutamente necesario considerar estas propuestas dentro del contexto de nuestro municipio, para impulsar aquellos proyectos que respondan a las necesidades de nuestro contexto específico.

6. Responsabilidad política

En un proceso participativo como el que acabamos de describir, es imprescindible marcar muy bien quién tiene la responsabilidad política y presupuestaria, que con toda lógica recaerá en la administración que impulse el plan. Cabe evitar que ésta quede diluida y que las unidades o agentes externos que participen, más allá de hacer las correspondientes aportaciones, entiendan que cuando así se requiera el responsable político sea quien tome las últimas decisiones.

IV. LA APUESTA POR LA INTEGRALIDAD: PROBLEMÁTICAS Y OPORTUNIDADES

A pesar de que las políticas integrales de juventud a escala general son incipientes, hace aproximadamente 15 años que aparecieron las primeras experiencias, por lo cual podemos hacer un cierto balance.

Es imprescindible conocer qué propuestas se hacen desde el marco nacional, territorial y comarcal. Será absolutamente necesario considerar estas propuestas dentro del contexto de nuestro municipio, para impulsar aquellos proyectos que respondan a las necesidades de nuestro contexto específico.

Justamente éste era uno de los objetivos planteados en el congreso *La nueva condición juvenil y las políticas de juventud. Balance, realidades y nuevas perspectivas*, celebrado en Barcelona en noviembre de 1998 y organizado por el Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona. Así pues, queremos recoger algunas de las consideraciones que en este marco se hicieron sobre las principales problemáticas de orden práctico, encontradas por las políticas integrales y los aspectos más positivos que ha comportado la aplicación de estas políticas.

Recogemos algunos rasgos de la ponencia⁶ y ofrecemos comentarios al respecto.

1. Aspectos más problemáticos

- *Dificultades de aplicación en municipios pequeños y medianos por falta de recursos económicos y humanos.* Aunque es cierto que la falta de recursos no facilita la elaboración ni la posterior aplicación de planes integrales, también es cierto que realizar el diagnóstico de la situación juvenil, detectar los posibles colaboradores (incluidos los propios jóvenes) y priorizar las acciones a emprender es más sencillo en un municipio mediano o pequeño que en uno grande.
- *Dificultades de actuación de los entes locales en ámbitos de escasa competencia municipal, pero altamente significativos para una política integral como educación, trabajo y vivienda.* Sin obviar el campo de competencia y como contrapartida que cuestiona el anterior problema, cabe remarcar todo un conjunto de importantes programas desarrollados por diferentes entes locales en estos campos.
- *Fractura importante, en algunas propuestas integrales, entre objetivos propuestos y frutos recogidos.* Uno de los riesgos de toda planificación es querer abordar las necesidades detectadas antes de analizar las propias posibilidades y potencialidades. La propuesta metodológica que presentamos parte, precisamente, de la toma de conciencia sobre los recursos disponibles para la actuación.
- *Reducir el plan a una lista de acciones, sin coherencia interna, que previamente ya se querían llevar a cabo.*
- *Poca implicación "interdepartamental", problemas de autoridad o rango de la concejalía y/o del área de juventud dentro de la propia institución.* No se puede iniciar la elaboración de un plan integral sin contar con una clara y manifiesta voluntad política del ente local; por

⁶ A. Maragón, "Los modelos de intervención en políticas de juventud en el ámbito local, autonómico y estatal. Balance de los planes integrales", ponencia inédita presentada en el Congreso *La nova condició juvenil i les polítiques de joventut. Balanç, realitats y noves perspectives*, Barcelona, 1998.



este motivo, creemos necesario que el plan sea voluntad del gobierno local, no única y exclusivamente del concejal y/o del técnico de juventud. Se debe contar con la implicación sin subterfugios del alcalde o, en su caso, del presidente de la corporación.

- *La metodología de las políticas integrales es muy opuesta a los hábitos que rigen en la mayor parte de administraciones públicas.* La constatación de este problema no deja de ser al mismo tiempo una oportunidad que motiva a innovar y transformar las prácticas de trabajo habitual de los entes públicos.
- *Falta de cultura participativa en la acción política.* Poca predisposición tanto de la Administración como de la sociedad civil para tomar decisiones y llevar a cabo acciones conjuntamente.
- *A menudo algunas propuestas integrales sólo han sido operaciones de marketing, en el sentido que han puesto el acento en la difusión de lo que se pretende hacer y no en hacerlo.*

2. Aspectos positivos

- *Las políticas integrales se han convertido en el referente.* Gran parte de las políticas públicas han asumido la perspectiva de la integralidad. Han sido el eje del discurso y la reflexión de los últimos 10 o 15 años.

CUADRO 2

CONTENIDOS	LA OPCIÓN DE CONTENIDO DESCRIPCIÓN
Debe contemplar diferentes ámbitos (el objeto no es un ámbito sino un segmento de la población)	Aunque, a menudo, se ha considerado a la juventud como una temática, cabe entender que se trata de una acción política destinada a las necesidades de un segmento de la población Necesidades crecientes. Afectan a todos los ámbitos de la vida de una persona joven
Debe hacer posible la interdependencia entre los diferentes ámbitos Debe apostar por un modelo de persona y de sociedad	Estos diferentes ámbitos que afectan a la vida de un joven, a menudo, se interrelacionan o quizás tendrían que hacerlo más Defender un proyecto político quiere decir apostar por un modelo de hombre y de sociedad. También se debe ser transparente a la hora de hablar de política de juventud. El plan es una manera de serlo
Debe tener un carácter educativo	Toda acción debe ser, en esencia, educativa. En la medida que un departamento o un concejalía atiende a un contenido relacionado con las personas, esta premisa se hace más importante
Debe velar por el progreso y la compensación	Debe apostar por la mejora y el progreso del colectivo juvenil, pero también debe considerar, dentro del segmento de población, medidas compensatorias para aquellos con más dificultades para su inserción en la sociedad
Debe ser plural	Debe partir de la base que no podemos hablar de los jóvenes como sustantivo homogéneo. Hay muchas diferencias en las necesidades, preferencias, estilos y problemáticas, etc., de los jóvenes de hoy. El enfoque del plan debe recoger esta pluralidad

LA OPCIÓN METODOLÓGICA

METODOLOGÍA	DESCRIPCIÓN
La participación social a todos los niveles (asociativo, institucional, líderes de opinión, etcétera)	El plan se impulsa a partir de un borrador que tiene que hacer un recorrido de crítica y de recepción de propuestas por todo el conjunto de actores del mundo juvenil (las asociaciones, las otras concejalías, docentes, médicos, dinamizadores, los propios jóvenes)
Análisis/diagnóstico, planificación, ejecución, revisión	Parte de un diagnóstico, supone la creación de unos objetivos y la asignación de medios para trabajarlos. Da un tiempo para su desarrollo y exige la revisión de los mismos. Es, por ello, una buena herramienta para la transparencia en la gestión
Claridad en la propuesta y transparencia en la evaluación	Deja claros los compromisos de la institución para la legislación y, además, se da cuenta de los resultados
Cada plan es el embrión del próximo	El propio trabajo a partir del plan genera la redacción de nuevas ideas para continuar la acción, reconducirla, corregirla, repetirla o ampliarla. Es un buen punto de referencia
Claridad en el reparto de responsabilidad de ejecución	La distribución de tareas en forma de objetivos tiene que permitir, también, la identificación de los agentes u órganos implicados, los plazos y los medios necesarios

- *Se han convertido en un revulsivo importante, un impulso para poner en marcha y consolidar muchos servicios y programas de juventud.*
- *Han contribuido a romper con una conceptualización homogénea de los jóvenes, en beneficio de un concepto de juventud entendida como categoría social heterogénea, con itinerarios de transición diversos.*
- *Constituyen una propuesta rigurosa y sistemática de abordaje de las situaciones juveniles, reactivando el profesionalismo de los técnicos y las áreas de juventud.*
- *Han diseñado una metodología propia de trabajo en el ámbito sociocultural que posteriormente se ha exportado a otros ámbitos (la tercera edad, la mujer, etcétera).*
- *Entre los planes ejecutados hay brillantes excepciones que confirman que los objetivos y la metodología son válidos.*

V. LOS PLANES INTEGRALES COMO HERRAMIENTAS DE GESTIÓN POLÍTICA

El enfoque de una política de juventud, a partir de la elaboración y la ejecución de un plan integral, supone a la vez una opción estratégica (metodología) y una opción de fondo (contenido). Ya hemos visto los diferentes estadios por los cuales ha podido pasar una concejalía de juventud y éste sería, por ahora desde nuestro punto de vista, el más avanzado. En las dos siguientes tablas presentamos los rasgos más destacables de la opción de contenido y de la opción metodológica que comporta un plan integral, (ver cuadros 2 y 3).

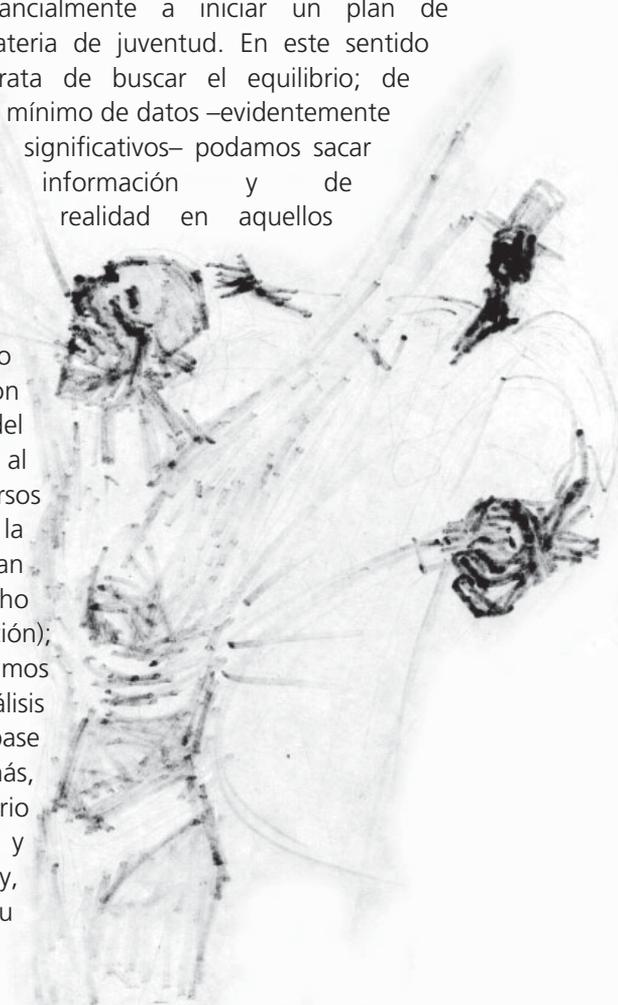
VI. EL ANÁLISIS DEL CONTEXTO: CONSIDERACIONES PREVIAS

La elaboración de cualquier plan o programa debe partir de un análisis inicial que permita conocer el estado de la cuestión y detectar las carencias y virtudes de esta realidad concreta, singular e irreplicable. Así basándose en el conocimiento de este contexto, cada plan tendrá una justificación y unas características específicas.

El primer paso, para la elaboración de un plan integral de juventud es el análisis del contexto, llamado también análisis del entorno o detección de necesidades y posibilidades; pero, antes de entrar en la explicación de cómo podemos realizar este acopio y análisis de información, vale la pena tener presente las siguientes consideraciones:

El primer paso, para la elaboración de un plan integral de juventud es el análisis del contexto, llamado también análisis del entorno o detección de necesidades y posibilidades

- La primera cuestión que debemos formularnos puede parecer obvia, pero no por ello deja de tener importancia. Pensamos que vale la pena preguntarnos ¿por qué queremos hacer un plan integral de juventud? La respuesta a esta cuestión puede situarnos ya en un primer principio de realidad.
- Debe prestarse atención a la relevancia de la información que encontramos. Es necesario definir la información que nos interesa y ¿por qué? Hay que evitar hacer un gran estudio de la realidad con una acumulación importante de datos, pero que operativamente no nos ayude sustancialmente a iniciar un plan de actuación en materia de juventud. En este sentido pensamos que se trata de buscar el equilibrio; de manera que con el mínimo de datos –evidentemente los necesarios y más significativos– podamos sacar el máximo de información y de conocimiento de la realidad en aquellos aspectos que son importantes para nuestro ámbito de interés.
- Se requiere que el esfuerzo destinado a la investigación de datos y al estudio del contexto sea proporcional al trabajo, dedicación y recursos que se prevén para la construcción del plan integral propiamente dicho (planificación y organización); de manera que tendríamos que evitar realizar un análisis del contexto que ocupase demasiado tiempo de más, disminuyendo el necesario para la planificación y organización del plan y, sobre todo, para su aplicación y desarrollo.



- Es más importante la comprensión de la información que la cuantificación. No se trata de acumular un montón de datos que después no trabajemos o que no aporten información concreta en relación con nuestro ámbito de estudio. Se trata de discernir y buscar aquellos indicadores de información que nos permitan saber qué es lo que pasa con la juventud en un territorio específico.
- Antes de realizar investigaciones concretas, de encargar estudios o de empezar a escribir, es indispensable indagar ¿qué hay hecho?, ¿qué información existe o podemos encontrar ya analizada? Posiblemente haya estudios sobre los jóvenes, realizados por la propia o por otras administraciones, que nos puedan ser de utilidad. Trabajos monográficos sobre los jóvenes y la vivienda, empleo, formación, salud, etcétera.
- No podemos considerar la realidad de manera estática y por lo tanto tenemos que ser conscientes que un estudio hecho hace cierto tiempo puede no ser válido hoy. Igualmente, el análisis que hoy hacemos, también llegará a ser extemporáneo; por tanto, deberá revisarse, actualizarse o modificarse.
- La participación tiene que ser siempre una finalidad presente en la preparación, realización y evaluación del plan. Esto quiere decir que también en el nivel de análisis del contexto podemos prever la implicación de los mismos jóvenes y, en la medida que nos sea posible, podemos contar también con ellos para el acopio de la información, y escuchar directamente su voz y la interpretación que hacen de esta realidad. Esta forma de iniciar y entender el plan ayuda a hacer que los jóvenes se sientan protagonistas y parte implicada en el trabajo a iniciar. Permite, también, que el proceso de análisis del contexto sea para ellos un medio de adquirir conciencia de las necesidades y posibilidades sobre el tema de la juventud y, en cualquier caso, eso suele ya valer la pena.
- El análisis del contexto debe servir de punto de partida para la intervención. No se trata de hacer un estudio porque sí, o un buen estudio con sentido en sí mismo. Se trata de realizar un análisis preciso que nos permita tomar decisiones a partir de él.

El contenido del plan y las directrices que se marquen se fundamentarán en la información recabada en esta parte del análisis de la realidad y, por lo tanto, un error en este punto puede comportar un plan poco realista y desenfocado.

VII. ANÁLISIS DEL CONTEXTO INTERNO

El objetivo es tener conciencia de las posibilidades y límites de los recursos que como institución tenemos a mano. Antes de tomar ninguna decisión, deberemos percibir con claridad aquellos condicionantes que configuran y delimitan el nivel y el radio de las acciones que podremos emprender en el marco del Plan Integral de Juventud. El análisis lo centraremos en:

- La historia de la acción llevada a cabo en política de juventud por nuestra institución;
- los recursos humanos de la propia institución con la cual, *a priori*, podemos contar;
- los recursos económicos de los cuales disponemos;
- los órganos consultivos y los agentes externos que, habitualmente o de manera esporádica, colaboran con nuestra institución y que pueden ser significativos por lo que se refiere a juventud.

1. Historia

¿Qué se ha hecho –a grandes rasgos– en la Administración local por la juventud? Se trata de ser respetuoso con la historia. Sería un error garrafal y una pérdida valiosa de información no conocer lo que hasta este momento nuestra institución ha desplegado en políticas de juventud. No se trata de hacer ningún estudio analítico profundo.

En la siguiente tabla proponemos la confección de una lista sencilla, tipo inventario, que puede ser útil para recoger esta información, (ver cuadro 4).

CUADRO 4

ANÁLISIS DEL CONTEXTO INTERNO: HISTORIA DE LA ACCIÓN REALIZADA EN JUVENTUD

¿QUÉ SE HA HECHO?	VALORACIÓN
Acción 1	1 o 2 líneas de explicación
Acción 2	

2. Recursos humanos

Tomar conciencia del organigrama institucional como estructura político-administrativa que condiciona las posibilidades de trabajo. Es importante hacerlo desde una perspectiva amplia, no sólo analizando la propia área de juventud, sino todos los rubros.

Algunos técnicos adscritos a otras áreas pueden hacer aportaciones importantes tanto en la elaboración como en la ejecución del plan. Con más motivo, si de verdad queremos optar por un trabajo integral, es necesario contar con la participación de otros concejales o responsables políticos, (ver cuadro 5).

CUADRO 5

ANÁLISIS DEL CONTEXTO INTERNO: RECURSOS HUMANOS INTERNOS

Área y concejal responsable	Otros concejales vinculados al área	Personal técnico	Personal de administración

3. Recursos materiales y equipamientos

Disponer de un pequeño inventario de equipamientos (en sentido amplio) y de material no fungible de cierta importancia que son o pueden resultar recursos interesantes para desplegar acciones sobre juventud.

4. Recursos económicos

Presupuesto propio anual. ¿Qué partidas hay? ¿Qué porcentaje hay sobre el presupuesto total de la corporación?

5. Órganos consultivos y asesores

Disponer de la lista de los órganos consultivos y agentes externos que colaboran habitual o esporádicamente con nuestra institución y que pueden hacer aportaciones en el futuro plan.

VIII. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EXTERNO

Resulta lógico pensar que cualquier intervención política dirigida a las personas tiene que partir de un conocimiento del entorno sobre el cual actuará y, a la vez, tiene que asegurar la adecuación a este entorno para convertirse en una acción realista y eficaz.

El objetivo del análisis del contexto externo de nuestro municipio o de nuestra área geográfica tiene que ser el de darnos una información clara, útil y accesible que nos permita situar nuestro campo de actuación (territorio y ámbitos concretos de la temática que abordamos) y nos dé cierta visión sobre aquello que podemos transformar.

Concretaremos este análisis en tres niveles: datos sociológicos relevantes, ámbitos específicos de análisis y ámbitos transversales.

1. Recopilación de datos sociológicos relevantes

Es necesario conocer los datos sociológicos más relevantes de la actual población juvenil y obtener datos generales sobre los jóvenes de nuestro contexto de actuación.

Datos del tipo: ¿cuántos son?, ¿dónde se encuentran?, ¿cómo se agrupan?, rangos de edad, estratos sociales, etcétera. Vale la pena hacer referencia en este sentido a la reciente publicación de P. Serracant y D. Brunet que, a grandes rasgos, sintoniza con lo que presentamos en estas líneas.⁷

2. Ámbitos específicos de análisis

¿Qué nos interesa analizar del contexto externo, de la situación juvenil? Este es el nivel que nos obligará a concretar la orientación de la acción que queramos hacer. Se trata de enfocar, a partir del análisis, la dirección que pueda tomar todo el plan; ya que en ella tenemos que concretar los ámbitos que nos serán útiles para obtener información relacionada con los jóvenes. Siendo así, la elección de los ámbitos que queramos analizar determinará el esqueleto del plan, y nos permitirá, a la vez, afinar de forma muy precisa los espacios de información contextual que necesitamos.

Por lo tanto, la primera cuestión a resolver será la elección de los ámbitos temáticos de la realidad juvenil para posteriormente actuar. La lista de ámbitos está abierta y es variable (salud, formación, acceso al trabajo, acceso a la vivienda, tiempo libre, cultura, participación,

⁷ P. Serracant y D. Brunet, *L'anàlisi de la realitat juvenil*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya Barcelona, 2002.

información, etc.) y en su concreción interviene la opción política de contenido. Desde determinados posicionamientos se darán prioridad a unos ámbitos u otros. En todo caso, ésta es, en último término, una decisión política.

Una vez decididos los ámbitos a analizar, tenemos que disponer de una metodología para hacer operativo el análisis. Una propuesta válida sobre cómo analizar los ámbitos más comunes a cualquier plan integral de juventud podría ser el uso sistemático de un esquema de referencia. En el cuadro 6 hay una propuesta, teniendo en cuenta que no es la única posible ni es necesariamente la mejor. En todo caso, es importante hacer los análisis partiendo de la sistematización que nos da un esquema; no porque nos desborde la información, sino porque nos facilita el camino. En el cuadro 6 presentamos un sencillo esquema donde planteamos dos cuestiones para cada uno de los ámbitos: detección de los recursos existentes en la zona (recursos propios y externos) y concreción sobre las informaciones que deseamos obtener para analizar. Tenemos que advertir que el contenido que se encontrará es sólo a modo de ejemplo. Es del todo imposible llenar las dos cuestiones solicitadas sin tener como referente un contexto determinado.

CUADRO 6

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DE CADA UNO DE LOS ÁMBITOS TEMÁTICOS

RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
----------	--------------------------------

ÁMBITO

En los siguientes cuadros, y a modo de ejemplo, veremos aplicado este esquema a un conjunto de ámbitos que hemos considerado generales y comunes a la mayoría de planes integrales de juventud de los entes locales. En concreto, como muestra, hemos seleccionado los siguientes ámbitos: educación reglada, cultura, trabajo, salud, asociacionismo y participación, tiempo libre y problemáticas sociales, (ver cuadros 7 al 13).

CUADRO 7

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DEL ÁMBITO: EDUCACIÓN REGLADA

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
EDUCACIÓN REGLADA	Equipamientos y recursos humanos (Institutos, expertos, centros de recursos educativos, etcétera)	Localización de estudios y estudiantes (a grandes rasgos: institutos de enseñanza secundaria donde asisten, porcentaje de bachillerato, porcentaje de ciclos formativos, ¿qué ciclos formativos?, porcentaje de universitarios, ¿qué estudios?, ¿qué universidades? Índice de fracaso escolar en la Educación Secundaria Obligatoria u Absentismo escolar

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DEL ÁMBITO: CULTURA

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
CULTURA	Oferta existente y expertos a mano	¿Qué hacen más? (ámbitos culturales con más participación juvenil) ¿qué haría falta?, ¿qué se reclama? Producción cultural, consumo cultural, lengua de uso social, utilización de nuevas tecnologías

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DEL ÁMBITO: TRABAJO

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
TRABAJO	Expertos a mano, servicios (formación para la inserción, programas y recursos) tanto a nivel del propio ayuntamiento, como a escala privada o de otras administraciones	Datos de empleo juvenil: numero de parados, años de paro, etcétera. Sectors de empleo (a grandes rasgos)

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DEL ÁMBITO: SALUD

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
SALUD	Tener presente los equipamientos, los expertos y las entidades especializadas	Problemáticas de salud ligadas a conductas de riesgo, más frecuentes o más graves. Datos de salud mental (CSMI): número de casos de anorexia, bulimia, depresiones, ansiedad. ¿Qué nos dicen desde el Servicio de Atención al Adolescente?

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DEL ÁMBITO: ASOCIACIONISMO Y PARTICIPACIÓN

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
ASOCIACIONISMO Y PARTICIPACIÓN	A) Asociacionismo joven o con jóvenes: entidad, ¿qué ofrece?, relación con el ayuntamiento (subvención, convenio, cesión de local, contrato de servicios, etcétera) B) Expertos o líderes juveniles C) Iniciativas de participación juvenil: fiestas mayores, campañas, conciertos, etcétera	Porcentaje de jóvenes asociados (a grandes rasgos) Nivel de conocimiento de las asociaciones por parte de los jóvenes (bueno, medio, malo) Sector temático con más participación asociativa

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DEL ÁMBITO: TIEMPO LIBRE

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
TIEMPO LIBRE	Hacer una lista de los espacios de tiempo libre y de la actividad que llevan a cabo	Espacios infrautilizados, actividades predominantes, actividades con riesgo, ¿qué piden? (si es explícito). El tiempo libre educativo organización ya lo hemos analizado en el ámbito de cultura.

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS
PROBLEMÁTICAS SOCIALES	Profesionales y técnicos que intervienen en este sector y programas de atención que hay dirigidos a la población juvenil	Infractores más habituales entre los jóvenes. Colectivos juveniles "problemáticos", zonas degradadas del municipio. Jóvenes tutelados. Dificultades de emancipación: vivienda

Con el mismo esquema podríamos ir preparando el análisis de otros ámbitos que pueden ser de interés en el proceso de concreción del plan: medio ambiente, cooperación, vivienda, urbanismo, deportes, etcétera.

3. Ámbitos transversales

Más allá del conjunto de ámbitos que hasta este momento hemos sugerido, hay otros que pueden ser muy útiles de analizar y que tienen la característica de la transversalidad (temáticas que pueden interrelacionarse con los otros ámbitos analizados). A continuación presentamos dos de los ámbitos transversales: el acceso a la información y los valores. Dos temáticas de relevante interés para el sector joven.

Por lo que respecta al ámbito del acceso a la información, su marcado carácter integral y el peso específico que ocupa en la acción dirigida a los jóvenes hacen aconsejable incluirlo en el análisis propuesto. Por otra parte, cualquier actuación global en política de juventud puede estar muy bien sustentada, si contamos con una estrategia de acceso a la información diseñada adecuadamente.

Por lo que respecta al ámbito valores, teniendo en cuenta la dificultad tanto de análisis como de intervención que este campo comporta, sólo podremos incluirlo si disponemos de recursos técnicos adecuados o contamos con agentes del entorno que lo hagan posible. Sin embargo, lo incluimos ya que puede aportar una apuesta educativa clara y necesaria.

A continuación presentamos un esbozo de cuadros, necesarios para realizar el análisis de los ámbitos. En el ámbito del acceso a la información será oportuno contar con la participación del responsable del Punto de Información Juvenil más cercano, (ver cuadro 14).

Asimismo, en el ámbito de valores, además de otros agentes, será indispensable la colaboración de profesores de los centros de enseñanza secundaria, del entorno inmediato, calificados o interesados en la temática educativa, más allá de las asignaturas del currículum, (ver cuadro 15).

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DEL ÁMBITO TRANSVERSAL: ACCESO A LA INFORMACIÓN

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
ACCESO A LA INFORMACIÓN	<p>Relación de los centros de información propios del municipio o de los más próximos</p> <p>Espacios o medios de información "estática": carteleras, revistas, etcétera</p>	<p>Si hay centro de información en el mismo municipio: número de usuarios, temas más y menos consultados, nivel de información referentes a los ámbitos sectoriales analizados (educación, cultura, trabajo, etc.), nivel de volumen y actualización de la información (alto, medio, bajo), opiniones aportadas por el informador</p> <p>Si no hay un centro de información juvenil en el mismo municipio: ¿se dirigen al centro más próximo?, nivel de información referentes a los ámbitos sectoriales analizados (educación, cultura, trabajo, etc.), a disposición de los jóvenes. ¿Qué informaciones considera el informador que se pierden?, ¿qué relación se podría establecer? Eficacia de los espacios de información estática, ¿hay otros centros o recursos desde los cuales los jóvenes tienen acceso a información?</p>

PREPARACIÓN DEL ANÁLISIS DEL ÁMBITO TRANSVERSAL: VALORES

	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS TENER
VALORES	<p>Entidades, colectivos y/o expertos a quien dirigirse</p>	<p>Educación Reglada: ¿qué valores se trabajan más desde los IES?, ¿qué valores añoran más los profesores?, ¿qué valores tienen más asumidos los estudiantes? (a criterio de los profesores)</p> <p>Cultura: las modas de consumo cultural (musicales, estéticas, etc.) que manifiestan los jóvenes ¿qué valores comportan?, valoración de la cultura autóctona o de otras culturas, interculturalidad</p> <p>Trabajo: valores que los jóvenes asocian al trabajo y al mundo laboral</p> <p>Salud: nivel de conciencia de riesgos para la salud, opiniones sobre los jóvenes: salud y valores que nos dan diferentes profesionales especializados</p> <p>Asociacionismo y participación: valores presentes y asumidos por las entidades, (veáse estatutos o proyecto educativo) y valores implícitos en los proyectos de participación que surgen</p> <p>Tiempo libre: valores implícitos en los modelos de consumo de tiempo libre e incidencia del tiempo libre enajenante y del tiempo libre creativo</p> <p>Problemáticas sociales: actitudes de rechazo manifiestas hacia grupos y colectivos determinados</p>

Volvemos a remarcar, con estos dos últimos esquemas (ámbitos transversales), la importancia de las intersecciones que se producen con los otros ámbitos trabajados.

IX. FUENTES DE INFORMACIÓN

Una vez precisados los ámbitos a analizar y las informaciones a obtener, de cada uno, nos tenemos que preguntar de dónde obtendremos la información. Partimos de la hipótesis que la gran mayoría de la información requerida está a la mano; por tanto, deberán detectarse las fuentes de obtención para la información faltante. Proponemos el ejercicio de asociar cada una de estas informaciones, con tener el nombre de la instancia o la persona "fuente", (ver cuadro 16).

CUADRO 16

FUENTES PARA CUBRIR LAS INFORMACIONES DESEADAS		
	RECURSOS	INFORMACIÓN QUE QUEREMOS
ÁMBITO	Materiales humanos	Información A (fuente) Información B (fuente) Información C (fuente)

A grandes rasgos las principales fuentes de información serán las siguientes:

- El propio ayuntamiento (área propia u otras áreas).
- Otras administraciones locales o territoriales.
- Servicios especializados públicos o privados (salud, trabajo, educativos, etcétera).
- Expertos a mano (asesores y colaboradores del plan).
- Los recursos detectados en cada ámbito.
- Pequeñas investigaciones que tendrán que encargarse.

X. BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN

Haciendo una retrospectiva, hasta este momento hemos cubierto los siguientes pasos:

- Concreción de los ámbitos a analizar.
- Concreción de las informaciones que queremos recoger de cada uno de los ámbitos.
- Concreción de las fuentes de información (cuantitativas y cualitativas) donde haremos las pertinentes consultas para obtener las informaciones deseadas.

A continuación, tendrá que iniciarse un periodo durante el cual nos dirigiremos a las fuentes para hacer toda la recopilación de la información sobre la realidad juvenil de nuestro contexto en cada uno de los ámbitos analizados. En los dos cuadros siguientes, y sólo a modo de ejemplo orientativo, presentamos una simulación de lo que podría ser la información recogida del ámbito *cultura* y del ámbito *problemáticas sociales* en un municipio imaginario (los datos no están extraídos de ningún entorno real), (ver cuadros 17 y 18).

SIMULACIÓN RECOGIDA DE INFORMACIONES ÁMBITO: CULTURA

RECURSOS	CULTURA INFORMACIONES
<p>a) Materiales Casa de Cultura: Escuela Municipal de Arte (EMA), biblioteca municipal, sala de exposiciones, PIJ y sala de jóvenes, radio municipal, programación propia de cursos, conferencias, debates, etcétera</p>	<p>75% de los usuarios del EMA son jóvenes entre 12 y 30 años</p>
<p>Centro parroquial: dispone de un teatro y salas de reuniones, grupo de danzas tradicionales y grupo de sardanas</p>	<p>Elevada demanda. Funcionamiento tipo academia</p>
<p>Diversas asociaciones culturales especializadas: Amics del Castell, grupo ecologista, grupo pacifista, colectivo local del Gramc (Grupo de investigación y actuación sobre minoría culturales y trabajadores extranjeros)</p>	<p>No hay demasiada implicación ni proyección en la vida del municipio</p>
<p>Revista mensual: <i>El rebroll</i> Diversos certámenes culturales: juegos florales, concurso de fotografía concurso de artes plásticas, platos guisados</p>	<p>Biblioteca con poca asistencia. La mayoría de os que la utilizan son jóvenes entre 12 y 18 años de edad. Hay conflictos cuando van a hacer trabajo en equipo Sala de exposiciones bien situada y en un lugar de paso. Sobre todo se hacen exposiciones de artistas locales, muchos de ellos son jóvenes</p>
<p>Oferta cultural privada: escuela de música, academia de informática, academias de idiomas, etcétera</p>	<p>El PIJ dispone de una amplia información de actividades y temas culturales. A veces van grupos de estudiantes a hacer trabajos en equipo La sala de jóvenes cuenta con futbolines, juegos de mesa, etcétera. Tanto el informador juvenil como el personal de la casa de cultura se quejan de que es una fuente de conflictos</p>
<p>Centro ocupa <i>Els Tinys</i> (actividades culturales alternativas)</p>	<p>Informativos radiofónicos locales que incluyen espacios musicales. Muchos programas están conducidos por gente joven de manera voluntaria</p>
<p>b) Humanos Técnicos y expertos a mano</p>	<p>Muy poca participación juvenil en los cursos que ofrece la Casa de Cultura. Muy poca asistencia de gente joven a las conferencias, debates y demás eventos El centro parroquial dispone de instalaciones muy grandes pero muy viejas. El teatro está infrautilizado. La gente del pueblo hace la representación del Belén, y tres o cuatro veces al año se hacen venir representaciones de fuera (poca asistencia de público). Tienen una participación notable de jóvenes en la organización de las fiestas populares</p> <p>Las asociaciones culturaes especializadas hacen la vida por su cuenta con sus puntos altos y bajos. No se organiza nada conjuntamente. A excepción de loa Amics del Castell, en todas ellas hay grupos concretos de jóvenes que participan activamente</p>

CUADRO 17**SIMULACIÓN RECOGIDA DE INFORMACIONES ÁMBITO: CULTURA****RECURSOS****CULTURA
INFORMACIONES**

b) Humanos

Técnicos y expertos a
mano

La revista no tiene ningún apartado específico para la gente joven. No la leen y muy pocos colaboran periódicamente

Los certámenes culturales están consolidados, con un grado de participación satisfactoria, pero funcionan con inercia. No hay innovaciones

El centro tienen una vida cultural intensa. Programa de actos de acultura "alternativa", básicamente conciertos (principalmente de los grupos jóvenes del municipio), cursos de malabares, debates y conferencias. La opinión pública es que constituye un foco de droga y alcoholismo (se fuman porros como mínimo) y, por lo tanto, es un lugar peligroso para los jóvenes. Tienen buen número de usuarios.

Como ámbitos culturales con más participación juvenil cabe destacar todo el tema de la música: elevado número de grupos jóvenes de rock (11), vida efímera. Cada uno se apaña como puede el local de ensayo. La academia de música tiene un número elevado de alumnos jóvenes. El consumo cultural de música entre los jóvenes es muy elevado, sobre todo de la anglosajona y española. Hay grupo de música folk tradicional que programa talleres de aprendizaje de bailes tradicionales gratuitos en la calle.

Muchos jóvenes van a una escuela de teatro de otro municipio

A escala popular por lo que respecta a cultura no se reclama mucho. Quizá un cine pero hace unos dos años se cerró el último que quedaba (van a las multisalas de otro municipio)

Hablando con "expertos" remarcan la necesidad de implicar a los jóvenes en diferentes movidas culturales que ya se hacen y de activar el tema del teatro. Hay quien considera que los jóvenes menosprecian la cultura autóctona a cambio de la anglosajona.

Piensan que desde el ayuntamiento se tendría que potenciar más la creación cultural. (El consumo cultural ya tienen sus canales de difusión)

60% de los jóvenes tienen el catalán como lengua de uso social, 40% el castellano que está claramente en crecimiento. El número importante de africanos acostumbra a familiarizarse más con el castellano (la gente del municipio les habla en esta lengua)

SIMULACIÓN RECOGIDA DE INFORMACIONES ÁMBITO: CULTURA

PROBLEMÁTICA SOCIALES

INFORMACIONES

RECURSOS	PROBLEMÁTICA SOCIALES
Concejal/ servicios sociales	<p>Se detectan aproximadamente 50 familias en situación de desestructuración, entre las cuales hay cerca de 80 jóvenes en edad de 12 a 30 años. Algunos de éstos son absentistas (se calacuta que cer de 20). La situación económica de estas familias es muy mala y en muchos casos no se cuenta con ninguna fuente de ingresos regular, ya que no hay trabajo fijo para ninguno de los miembros. Las posibilidades de emancipación de estos jóvenes son muy bajas y lo más probable es que para conseguirlo tengan que recurrir a acciones "poco legales"</p> <p>Estos añaden que, además, hay un caso de desocupación de una cada por un grupo de 12 jóvenes procedentes de diferentes familias, la mayoría de las cuales no tiene ningún problema económico nisocial detectado por sus servicios. La demanda explícita es la falta de vivienda para los jóvenes y la disconformidad con el sistema capitalista que acumula los recursos y la riqueza en manos de unos pocos</p>
Técnicos municipales de servicios sociales	<p>Equipo de comaraca de servicios sociales señala el barrio de la ciudad que acumula más marginación, pobreza y problemáticas sociales. En esta zona a menudo se detecta droga, y se sabe que hay un pequeño grupo de óvenes "enganchados"</p>
EBASP	<p>Conocen también una "banda" que es próxima al comportamiento <i>skin</i> y que en diferentes ocasiones ha tenido conflictos con algunos inmigrantes hacinados en la ciudad. La edad de los jóvenes de esta banda oscila entre 14 y 19 años, algunos de ellos, constituyen casos de absentismo escolar</p>
CRAE	<p>Los responsables y educadores de este centro nos comentan que no tratan casos del mismo municipio; sin embargo, tienen conocimiento de que, por lo menos existen tres familias que han tenido que sacar a sus hijos ya que no se garantiza la mínima atención. Hablan también de dos chicos y una chica, entre 16 y 18 años de edad, que están en proceso de desinternamiento de un centro residencial de acción educativa, pero no ven clara la salida porque carecen de empleo y han abandonado los estudios. También comentan que cada día llegan más niños y jóvenes que, además de los problemas familiares -generados por la situación- sufren diversos transtornos mentales, de gran agresividad.</p>
Entidad de educación en el tiempo libre Responsables del PTT	<p>Acogen fundamentalmente a niños, pero en sus actividades participan un total de 40 jóvenes entre los 12 y 23 años. Algunos de éstos están en grupos de jóvenes y otros (16) como monitores. Funciona sólo los sábados, aunque se ah planteado la posibilidad de abrir un espacios diariamente, pero no saben de dónde obtener los recursos ni el personal que desee dedicarse a esta tarea</p>
Policía municipal	<p>Nos dicen que en esos momentos hay un grupo de 15 chicos y 10 chicas que se han apuntado al PTT y que en otro programa iniciado en la comarca, también hay algunos chicos más del municipio. Asimismo, deducen que estos datos tendrían que duplicarse, como mínimo, porque saben que muchos jóvenes quedan "fuera del sistema educativo y laboral"</p>
CÁRITAS	<p>Nos informan que, por lo que respecta a los jóvenes, las infracciones más frecuentes son: el ruido de las motos "trucadas"; moto sin casco; conducción temeraria, sobre todo durante la noche del fin de semana; consumo de alcohol y conducción (el 60% de los casos detectados son jóvenes de menos de 30 años); pastillas; el tema de las pintadas y grafito ilegales y la destrucción del mobiliario urbano (se han encontrado en diferentes ocasiones los causantes, pero no hay nada que hacer. Son jóvenes de 13 a 18 años</p> <p>Nos informan que en el municipio hay unos 250 inmigrantes legales y calculan que cerca de 80 más, aún no tienen los papeles en regla. Entre éstos se estima un total de 38 jóvenes entre 12 y 30 años. La mayoría que está en edad de escolarización tiene lugar en un colegio y el resto o trabaja o busca empleo. Nos dicen que lo que buscan las familias es tener empleo, porque esto les permite resolver el resto de sus problemas: vivienda, educación de los hijos, salud, etcétera. Nos comentan que el tiempo libre de estos jóvenes es muy limitado y no tienen las mismas posibilidades que los demás</p>

Finalizado este periodo, estaremos en situación de encarar el diagnóstico de la situación juvenil que constituye el último apartado del análisis del contexto.

XI. CONSTITUCIÓN DEL EQUIPO DE ASESORES

En la aproximación al concepto de Plan Integral hablábamos de un conjunto de medidas fruto de un *proceso participativo*. Si queremos hacer frente con garantías al reto de la globalidad, necesitamos fundamentar y compartir el análisis y la toma de decisiones en un proceso colectivo que cuente con la participación de diferentes agentes y expertos. Sólo así podremos contemplar con cierta rigurosidad los ámbitos que nos proponemos.

Con este objetivo nos proponemos constituir un equipo permanente y reducido de asesores coordinado por el concejal de juventud. Reducido en el sentido que, a lo largo del plan y de manera puntual, mantendremos contactos, peticiones de asesoramiento y colaboraciones con otros agentes. Permanente porque se mantendrá constante y activo hasta el fin del plan.

1. Función del equipo de asesores

La función de los miembros de este equipo será la propia de un asesor, persona que por su conocimiento especial sobre un asunto o de materia se encarga de orientar e ilustrar a otro en una tarea, empresa o decisión.

Ya que la responsabilidad política del plan corresponde a la institución que decide ponerlo en marcha, es obvio que la competencia en la toma de decisiones no corresponde a los asesores externos sino a la propia institución, representada por el alcalde o el concejal de juventud. En consecuencia, es importante que desde el momento de la constitución del equipo de asesores quede clara esta premisa. Cabe subrayar que no tendría sentido convocar un equipo de asesores sin la voluntad de contemplar sus sugerencias y conocimientos en la posterior toma de decisiones.

2. Composición del equipo

Los componentes de este equipo saldrán de los colectivos siguientes:

- Agentes externos a la institución:
- Expertos en diferentes campos (educación, salud, trabajo, juventud, etcétera).
- Representantes de entidades o instituciones vinculadas al sector juvenil.
- Los jóvenes constituyen, propiamente, el grupo de asesores del plan.
- Agentes internos de la institución:
- Alcalde, concejal de juventud, otros concejales

- Técnicos de diferentes áreas, quienes no son asesores del plan sino los responsables políticos y técnicos; representan a la institución y recogen las propuestas que pueden condicionar la toma de decisiones. Un componente de estos agentes internos preside las sesiones de trabajo del equipo (el concejal de juventud o el alcalde).

3. Momento de constitución

Desde el mismo inicio o una vez concluido el acopio de datos, fruto del análisis del contexto. En todo caso es necesario que el equipo ya participe plenamente en el diagnóstico de la situación juvenil.

XII. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN JUVENIL

El diagnóstico representa la culminación del análisis del contexto y el punto de partida para planificar la acción. Se puede entender como la síntesis y la interpretación de la información obtenida tanto en el análisis interno como en el externo. En este sentido entendemos que el diagnóstico debe ser:

- Interpretativo. Es necesario partir de la interpretación de los datos contenidos en cada uno de los ámbitos estudiados en el análisis del contexto.
- Sintético. Se trata de sintetizar y facilitar la toma de decisiones que nos conducirá a la planificación de las acciones.
- Prospectivo. Es indispensable orientar las acciones que se llevarán a cabo para proyectarse en el futuro; sugerir tendencias, posibilidades, necesidades y marcos de actuación.
- Selectivo. Pensar que en un tiempo determinado podemos afrontar todos los retos que se desprendan del análisis del contexto puede ser una ingenuidad frustrante; por tanto, debemos ser realistas y facilitar el trabajo posterior, seleccionando y dando prioridad las necesidades.

Partiremos de los datos contenidos en cada uno de los ámbitos analizados anteriormente y presentaremos un resumen que contenga los datos más significativos que, a su vez, nos orienten sobre las acciones a emprender en los citados ámbitos. Para hacer operativa esta

CUADRO 19

LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

RECURSOS	AMBITO DIAGNÓSTICO
Recurso A (fuente)	
Recurso B (fuente)	
INFORMACIONES	
Información A (fuente)	
Información B (fuente)	

tarea proponemos trabajar a partir del siguiente formato, ver cuadro 19.

XIII. LA PLANIFICACIÓN

Cuando la gestión de un asunto se vuelve complicada, si no se introducen voluntariamente los elementos de planificación, la acción se dispersa y, fácilmente, se diluyen las intervenciones. Es por eso que un instrumento como el Plan Integral debe contar con una propuesta clara y delimitada.

El proceso de planificación implicará:

- Decidir los objetivos (¿qué?);
- proponer la manera de conseguirlos (¿cómo?) y distribuir el desarrollo en el tiempo (¿cuándo?); y
- determinar los recursos materiales (¿con qué?), económicos (¿cuánto vale?) y personales (¿con quién?).

1. Decidir los objetivos

Haremos la formulación de los objetivos a partir del diagnóstico de la situación juvenil. El proceso consiste en plantear dos preguntas clave para cada uno de los ámbitos diagnosticados (¿qué podemos hacer? y ¿qué conviene hacer?), y procurar hacerlas compatibles para alcanzar la formulación de objetivos que, como describe el cuadro 20, tienen que cumplir algunas premisas.

2. Proponer la manera de conseguir los objetivos y distribuir el tiempo

Cada objetivo, en función de su naturaleza, generará actividades o proyectos a desarrollar, lo cual dará lugar a la programación del plan. Fijémonos en esta distinción:

- Actividad: Una actuación concreta y determinada. Sencilla por lo que respecta a su ejecución.
- Proyecto: Una actuación compleja. Necesita un proceso de preparación y ejecución. Se divide en acciones.

Una vez tomada la decisión de qué acciones y/o proyectos desarrollarán cada uno de los objetivos fijados, se asigna calendario a cada actividad

CUADRO 20

DEL DIAGNÓSTICO A LA CONCRECIÓN DE LOS OBJETIVOS

PLANTEAMOS PARA CADA ÁMBITO DOS PREGUNTAS

¿QUÉ CONVIENE HACER?

¿QUÉ PODEMOS HACER?

Objetivos
Características

a

b

c

d

Heterogeneidad en cuanto a la forma

Pueden afectar al ayuntamiento, pero también a otras instancias que participan en el plan

Una evaluación de seguimiento debe permitir reformularlos

Debe preverse la posibilidad de incluir en el plan (dándoles forma de objetivo) algunas actuaciones que ya se estaban haciendo con éxito

o proyecto. Todo este proceso es el que conforma la programación general.

Es importante tener clara siempre la distinción entre los objetivos que pretendemos y las herramientas que utilizamos para conseguirlos. Se puede caer fácilmente en la confusión entre la realización de una actividad y el alcance de un objetivo, hecho que desenfocaría, sin duda, la coherencia de la acción global del plan.

3. Determinar los recursos

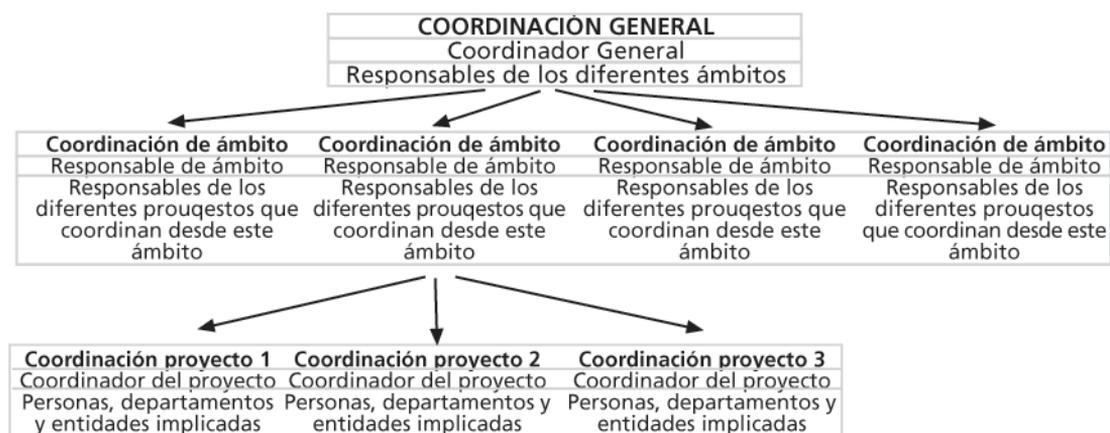
Cada actividad o proyecto cuenta con un responsable que coordinará la ejecución con el equipo de personas que trabajarán. Además de asignársele un presupuesto (que lo preveremos para el ejercicio donde situemos el gasto) y, si es necesario, unos recursos materiales o infraestructuras necesarias o convenientes para desarrollarlo.

Muchas veces las políticas municipales dejan de hacerse porque se empieza el proceso por este apartado. Debido a que los recursos destinados al área de juventud suelen ser desviados, la “planificación” resulta exigua.

La metodología que planteamos parte del análisis del contexto hasta llegar a la distribución de los recursos; este hecho supone una reflexión importante que permite aprovechar todo aquello que pueda constituir un recurso, más allá del dinero asignado a las áreas de juventud. No

CUADRO 21

PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DEL PLAN



obstante un Plan Integral necesita un presupuesto y éste debe corresponder a las pretensiones del plan.

XIV. EJECUCIÓN Y COORDINACIÓN

La ejecución del plan comporta una mínima organización de los departamentos y las áreas implicadas para poder realizar las acciones de manera coordinada respetando el abordaje integral. Por eso entendemos que:

1. Cada proyecto que se realice dentro de un ámbito de intervención del plan debe contar con una persona y un departamento (o entidad) responsable que, entre otras funciones, coordine el trabajo que se derive (ver cuadro 21). Es importante que esta asignación de responsabilidades sea formal, pública y reconocida. Esto facilita el trabajo, permite encontrar el interlocutor adecuado en cada caso y facilita también el proceso de evaluación.
2. Asimismo, cada ámbito de intervención del plan precisa de equipo coordinador de ámbito y un responsable de ámbito que reúna las áreas, secciones o departamentos involucrados en los proyectos que se coordinan. En función del volumen de acciones y proyectos de

CUADRO 22

APRECIACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN
¿Juzgar o valorar?	Debe descartarse la idea que <i>evaluar</i> quiere decir ir a ver en qué ha fallado cada uno. La evaluación debe ser en positivo, precisamente para ver ¿qué se ha hecho?, ¿cómo ha funcionado? y ¿por qué?
Hacer balance	Quizás la mejor manera de enfocarla es ésta: ¿qué ha cambiado desde la situación de partida
¿Por qué?	Para avanzar, no para reprochar. Finalidad: ir hacia delante
Control de calidad	En el mundo de la empresa la evaluación es la garantía para el control de la calidad. ¿Este también debe ser un objetivo clave en la gestión pública?
Es necesario rigor	Debe hacerse con una metodología, atendiendo a unos parámetros, fijándonos en los objetivos. Tenemos que procurar ser sistemáticos y objetivos
Debe ser participativa	Se tiene que implicar todo el mundo que está interviniendo en todo el desarrollo del plan

cada ámbito de intervención habrá más o menos áreas o agentes implicados y la necesidad de coordinación variará. De todas maneras, es recomendable un mínimo de dos reuniones de coordinación al año.

3. El plan debe incluir también, una coordinación general del plan, la cual tendría que reunir a los responsables de cada ámbito y estar dirigida por alguna persona. De tal forma, dicha coordinación podría ser presidida, de acuerdo a la realidad y situación de cada territorio, por el propio alcalde o el concejal de juventud (por delegación o especificidad del plan). Ambas opciones son las más habituales y recomendables. Asimismo, parece oportuno que esta coordinación establezca un calendario de reuniones que contemple un par de encuentros al año y, considerando el funcionamiento de la Administración, pueden preverse para junio y diciembre, haciéndolas coincidir con el fin del curso e inicio de las vacaciones; así como, con el cierre del ejercicio económico y la presentación del nuevo.
4. Al lado de esta estructura organizativa y de gestión pensamos que es bueno prever un equipo de asesores del plan que reúna a expertos y personas relevantes en los diferentes ámbitos de intervención del plan, de manera que puedan hacer un seguimiento del despliegue del plan aportando valoraciones, propuestas y orientaciones. Se trata, tal y como hemos explicado en el apartado correspondiente, de un equipo que sólo tiene función consultiva, pero que por su visión externa puede ayudar a completar los vacíos y a orientar mejor las actuaciones. La periodicidad de convocatoria de este equipo se recomienda que sea también de un par de veces al año.

XV. EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DEL PLAN

1. Sobre la idea de evaluación

Cuando hablamos de evaluación tenemos que hacer un primer esfuerzo conceptual, porque éste es un término que tradicionalmente se ha asociado al mundo académico y, popularmente, se le ha asignado un significado finalista de premio o castigo del cual quisiéramos desmarcarnos completamente. La idea que perseguimos radica en dar a la evaluación el valor que tiene de: ayuda, revisión y reflexión para la génesis de nuevas propuestas y, a la vez, de control de calidad para la gestión que se hace.

En la cuadro 22 sintetizamos algunas ideas que abren muchas posibilidades al concepto evaluación aplicado a la política juvenil de un ente local.

2. La evaluación de seguimiento y la evaluación final

En relación con este aspecto cabe hacer referencia a Tolosa y Brunet,⁸ ya que trata específicamente el tema de la evaluación de planes locales

de juventud. La evaluación del modelo de plan que hemos presentado comportaría la realización de dos evaluaciones:

La evaluación de seguimiento:

- Tiene que servir para: redefinir, anular, potenciar o dar prioridad a un objetivo. Ayudar a la ejecución y velar por la adecuación a la realidad.
- Se tiene que establecer en periodos concretos (semestres: junio y diciembre).
- Se tienen que establecer indicadores concretos para cada objetivo (realización o no, nivel de usuarios, nivel de satisfacción de un servicio, participación, etcétera).

El planteamiento de la evaluación de seguimiento se basa en la necesidad de ir adecuando a las circunstancias de la realidad, aquello que hemos planificado a medida que avanza el tiempo y se va ejecutando. Los cambios introducidos e incluso la supresión de objetivos, actividades o proyectos no tiene que ser, necesariamente, un indicador negativo, sino la manifestación clara de un seguimiento capaz de hacer realista y adaptado a cada contexto más inmediato a aquello que hemos planificado.

La evaluación final:

- Debe facilitar la elaboración de un nuevo diagnóstico.
- Debe contar con la misma participación conseguida en la elaboración del plan.
- Debe facilitar una formulación de objetivos para el próximo plan estructurada siguiendo la siguiente tipología, ver cuadro 23.

Así, el planteamiento de evaluación final que proponemos consigue cerrar el círculo empezado con el diagnóstico, fruto del análisis del entorno. Ahora este nuevo análisis vendrá asistido por los resultados de la evaluación, facilitando la redacción de un nuevo plan. Pensamos que esta es una buena manera de avanzar en la planificación de la gestión pública y más si se consigue que su realización sea participada. 



PROPUESTA TIPOLÓGICA DE OBJETIVOS

OBJETIVOS	CARACTERÍSTICAS
Objetivos fijos	Son los que queremos que se mantengan de forma indefinida en los próximos planes, porque de ellos se desprende una actuación que la concejalía quiere como propia y constante
Objetivos repetidos	Son los que queremos que se mantengan en el próximo plan, pero no necesariamente con carácter indefinido
Objetivos no conseguidos	Son objetivos que no hemos conseguido en el grado deseado y en los que queremos insistir en el próximo plan. Podríamos determinar si alguno de ellos debe ser prioritario en el nuevo plan
Objetivos derivados	Son los que nos podemos plantear, después de haber conseguido otros, que a la fuerza eran previos en el plan que hemos revisado
Objetivos nuevos	Son fruto de nuevas pretensiones o nuevos campos de intervención

BIBLIOGRAFÍA

BERNEY, J. y R. MARTÍNEZ, "La joventut a Catalunya", a *Jornades inaugurals. Fòrum Joves del Segle XXI*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1998.

BRUNET, D., *Com fer un pla integral*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

COLOMER, J., "Quines polítiques locals i comarcals de joventut farem el segle vinent?" a *Fòrum Joves del Segle XXI. Per a una Nova Etapa en les Polítiques Locals i Comarcals de Joventut*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1998.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Blanco de la Comisión Europea. Un nuevo impulso para la juventud europea*, Bruselas, 2001.

CONSELL NACIONAL DE LA JOVENTUT DE CATALUNYA, *Línies de política juvenil del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, Santa Coloma de Gramenet, 1999.

DIVERSOS AUTORS, *Les polítiques de joventut dels ajuntaments democràtics 1979-1987*, Diputació de Barcelona, Serveis de Joventut, Material de Joventut, núm. 7, Barcelona, 1987.

_____, *La nova condició juvenil i les polítiques de joventut. Cap a una proposta de polítiques afirmatives*, Ajuntament de Barcelona y Diputació de Barcelona, 1998.

GERRERO, M. y L. TOLOSA, (Coord.), *Pla Nacional de Joventut. Joves 2010*, Generalitat de Catalunya - Secretaria General de Joventut, Barcelona, 2002.

IARD INSTITUTE, *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*, Unión Europea, Bruselas, 2001.

MARAÑÓN, A., "Los modelos de intervención en política de juventud en el ámbito local, autonómico y estatal. Balance de los planes integrales", ponencia inédita presentada en el Congreso *La nova condició juvenil i les polítiques de joventut. Balanç, realitats y noves perspectives*, Barcelona, 1998.

MÓDENAS, J. A. y J. LÓPEZ, *Els Joves Catalans en el 2011: els canvis que vénen*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Col·lecció Aportacions núm. 8, Barcelona, 2000.

SERRACANT, P. y D. BRUNET, *L'anàlisi de la realitat juvenil*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

SUBIRATS, J., "Governabilitat a l'era de la informació. Les polítiques locals en el segle XXI", a *Fòrum Joves del Segle XXI. Per a una Nova Etapa en les Polítiques Locals i Comarcals de Joventut*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1998.

_____, J. BRUGUÉ, y G. RICO, "Estudi sobre les polítiques municipals de joventut a Catalunya", a *Polítiques locals de joventut*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1998.

TOLOSA, Ll., *Avaluació de Plans Locals de Joventut*, Secretaria General de Joventut de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.