

ORIENTACIONS PER A L'ELABORACIÓ D'UN PLA LOCAL DE JOVENTUT

Observatori Català de la Joventut
Novembre de 2011



Generalitat de Catalunya
Departament de Benestar Social i Família
Direcció General de Joventut

SUMARI

1. Què és un pla local de joventut?

- Planificar per transformar
- L'estructura de continguts d'un pla local de joventut

2. Abans de començar...

- Marc teòric i normatiu
- Consideracions polítiques i tècniques

3. Diagnosi

4. Disseny

- Formulació d'objectius. On volem arribar?
- Formulació d'actuacions. Com ho aconseguim?
- Disseny de l'avaluació

5. Implementació

6. Enllaços d'interès

QUÈ ÉS UN PLA LOCAL DE JOVENTUT?

Planificar per transformar

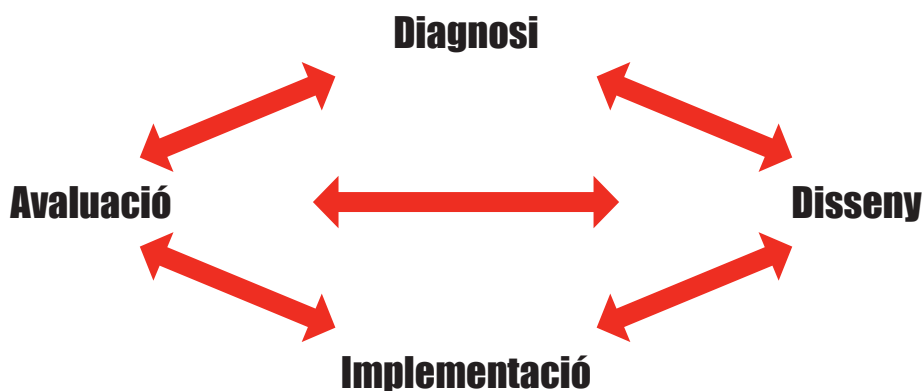
La planificació estratègica de les polítiques de joventut a un municipi pren forma amb el pla local de joventut. Aquesta planificació és **l'estratègia de definició de les polítiques que permet pensar prèviament en la millor intervenció segons les necessitats existents i els recursos disponibles**. Amb aquesta metodologia s'introdueix la racionalitat en la formulació i gestió de les polítiques de joventut.

“Planificar significa pensar abans d’actuar, pensar amb mètode, de manera sistemàtica. La planificació és una eina per pensar i crear futur.” (Matus, C.).

En definitiva, els plans locals de joventut són la metodologia que permet respondre millor a les necessitats dels i les joves de cada territori, transformar una determinada situació, donat que ajuden a:

- **Conèixer** allò sobre el què es vol intervenir: quin és el punt de partida? Quines són les causes? Què s’ha fet fins ara? Què facilita o dificulta generar canvis?
- **Decidir** a partir del coneixement: sobre allò en què es vol intervenir i quins canvis s’espera assolir? Amb qui i com es vol intervenir?
- **Dirigir** d’acord amb les decisions preses: desenvolupar aquelles actuacions que ens adrecin de manera lògica allà on es vol arribar, amb l’objectiu d’aconseguir els canvis que s’hagin proposat.

La planificació estratègica esdevé un exercici dinàmic que implica la revisió i el reajustament constant dels mitjans disponibles per arribar a la realitat desitjada. En tant que la planificació és un procés dinàmic, podem diferenciar unes fases: **diagnosi, disseny, implementació i avaluació**. I en tant que la planificació és una estratègia, cal implicar en la mesura del possible a tots els agents que intervenen en les polítiques de joventut en cadascuna de les fases de la planificació.



Com a eina de treball, la planificació ha de respondre a les circumstàncies pròpies de cada realitat, per a poder intervenir-hi i generar canvis positius i consistents. En aquest sentit, cada municipi ha de poder adaptar els procediments metodològics propis de cada etapa del pla a les prioritats polítiques, a les possibilitats tècniques i de recursos existents.

L'estructura de continguts d'un pla local de joventut

El procés d'elaboració d'un pla local de joventut es materialitza finalment en un document, el qual ha de tenir una estructura el més clara possible. En aquest sentit, les actuacions es poden ordenar segons el grau de concreció dels objectius que es pretenen assolir en els següents nivells:

- **Pla:** És el document que planteja els objectius prioritaris de l'acció en la matèria i explicita un conjunt de directives (principis, criteris, línies d'actuació, etc.) generals al seu voltant, les alternatives per assolir-los i els mitjans per obtenir-los.
- **Programa:** Fa referència a un conjunt coordinat i ordenat de propostes que persegueixen els mateixos objectius i tendeixen a atendre problemes específics relacionats amb alguns aspectes assenyalats al pla.
- **Projecte:** Són les intervencions més concretes que defineixen els resultats previstos i els processos per assolir-los, així com l'ús concret dels recursos disponibles. Contribueixen de forma coordinada amb altres projectes a la consecució dels objectius específics que emanen dels programes.

Com a proposta, els plans locals de joventut poden seguir el següent guió:

1. Presentació. Pot incloure informació sobre:
 - Emmarcament de l'elaboració del pla en el seu context local (polític i social) i en el marc teòric i normatiu de les polítiques de joventut.
 - Descripció global del procés d'elaboració del pla.
2. Diagnosi
 - Plantejament.
 - Anàlisi.
 - Conclusions i orientacions.
3. Missió i objectius estratègics
4. Criteris metodològics. Descripció dels principis metodològics i dels espais de treball previstos per articular el pla.
5. Línies d'actuació i/o programes. Per cadascun dels programes dissenyats es detallen:
 - Objectius: els específics dels programes.
 - Projectes¹: relació i breu descripció.
 - Metodologia: concreció dels principis metodològics i dels espais de treball en relació als programes.

¹ A banda del pla local de joventut, els projectes poden tenir documentació pròpia on es plantegi de manera més detallada els seus objectius, descripció metodològica i tècnica, etc.

- Temporització: identificació i calendari de les diferents fases dels programes a realitzar.
 - Recursos: humans, infraestructurals i econòmics (pressupost).
6. Temporització del PLJ: Atenent a les fases d'elaboració del PLJ i a la calendarització anual i plurianual dels programes, destacant les fases de diagnosi, disseny, implementació i avaluació dels programes.
 7. Recursos del PLJ (humans, financers i infraestructurals). A nivell de recursos financers, cal especificar el pressupost només de l'any en curs del PLJ per veure quina és la partida pressupostària de joventut.
 8. Model d'avaluació: descripció de què s'avaluarà del pla, amb qui i com es farà.

Per tal d'arribar a confeccionar el document final del pla local de joventut cal seguir uns processos metodològics que ens faciliten la construcció dels diferents apartats. A l'hora de donar unes orientacions sobre el procés de planificació de les polítiques de joventut es pren com a referència el model plantejat per Ivàlua (veure [guies Ivàlua](#)), però hi ha altres possibles models que es poden utilitzar.

ABANS DE COMENÇAR...

Marc teòric i normatiu

A Catalunya existeixen dos documents que marquen la ruta del què han de ser i com s'han de desplegar les polítiques de joventut. Aquests dos documents són la Llei 33/2010 de Polítiques de Joventut de Catalunya i el Pla Nacional de Catalunya 2010-2020 (PNJCat).

A l'hora d'elaborar i desenvolupar un pla local de joventut, cal tenir especialment en compte el PNJCat com a document de partida que ha d'ajudar a formular els seus continguts estratègics i metodològics. El PNJCat defineix el concepte de joventut, la missió de les polítiques de joventut, els principis rectors i els reptes a què es vol donar resposta en el període 2010-2020. Recull també els rols i funcions dels agents implicats en el seu desenvolupament.

A nivell metodològic, és d'especial rellevància tenir presents els principis rectors definits en el PNJCat.

Consideracions polítiques i tècniques

Abans d'iniciar res, cal fer una prèvia que comporti la reflexió i decisió entorn determinats aspectes que són el punt de partida, el moment zero de qualsevol procés d'elaboració del pla local de joventut. Algunes reflexions s'hauran de tenir a nivell polític, d'altres són qüestions més tècniques. En destaquem les següents:

Consideracions a nivell polític:

- Establir les **prioritats programàtiques** i els objectius que es persegueixen amb l'elaboració del pla: Amb quina intencionalitat es realitza? És un nivell molt genèric de definició política de les prioritats, perquè aquestes s'acabaran de concretar amb la diagnosi.
- Decidir si es vol incorporar la **participació** de la gent jove i dels diferents agents implicats en la definició de les polítiques de joventut. Cal definir el nivell de participació en el que es vol treballar (informació-consulta-decisió) i quines fases es realitzaran de forma participativa. En el cas que es vulgui treballar de forma participativa, cal tenir en compte els requisits per a la participació abans d'iniciar el procés.
- Garantir que es parteix d'un cert **consens** inicial entorn l'elaboració del pla per assegurar la continuïtat i implementació dels resultats que se'n deriven. El consens s'hauria de produir tant a nivell polític, per evitar que els canvis polítics afectin el desenvolupament d'un pla que va més enllà d'una legislatura; com a nivell tècnic, entesa la transversalitat de les polítiques de joventut.

Consideracions a nivell tècnic:

- Reconèixer la **feina feta** fins el moment en matèria de joventut, evitant la sensació de començar des de zero. Es pot recopilar la documentació existent, conèixer si s'ha fet anteriorment algun procés similar, o s'han treballat temes amb certa profunditat, etc.

- Definir el perfil de **joves destinataris** del pla, a partir de criteris tècnics que responguin a un anàlisi de la realitat juvenil del municipi, però també en base al concepte de joventut que s'entén a nivell polític.
- Ésser **realistes** en el plantejament metodològic i els objectius que es persegueixen amb el pla local de joventut. Millor arribar a menys, però amb la garantia de fer-ho bé. Això implica prioritzar de forma racional allà on volem arribar i tenir present els recursos humans i econòmics disponibles per elaborar i desenvolupar el pla.
- **Temporitzar** el calendari de treball necessari per a dur a terme les diferents fases d'elaboració del pla.

Així doncs, quan es proposa elaborar un pla local de joventut cal plantejar amb claredat en què s'espera que se centri, com es preveu que s'elaborarà i amb quins principis i criteris es farà.

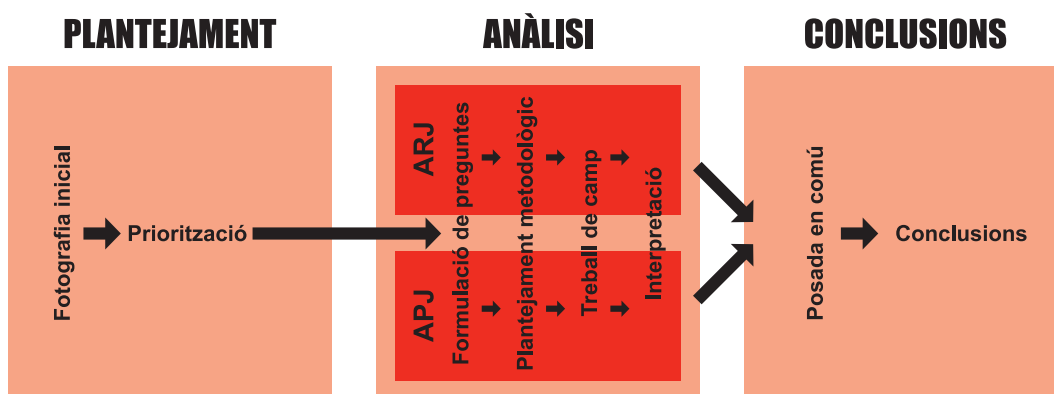
DIAGNOSI

La diagnosi del pla local de joventut ha de permetre conèixer la situació de partida dels i les joves i les polítiques que els afecten amb l'objectiu de planificar, de manera més fonamentada, les polítiques de joventut que es duran a terme durant la vigència del pla local de joventut. Cal tenir sempre present que una bona diagnosi és aquella que respon millor a l'objectiu de contribuir a orientar les polítiques de joventut del municipi.

A la *Guia per elaborar la diagnosi del pla local de joventut* es poden trobar orientacions i pautes més detallades sobre com construir la diagnosi. Es destaquen aquí algunes de les principals qüestions a tenir en compte.

Existeixen tres grans moments en l'elaboració d'una diagnosi:

1. *El plantejament de la diagnosi.* Serveix per posar les bases de l'anàlisi posterior identificant els àmbits prioritaris i elaborant les preguntes que volem respondre a la diagnosi.
2. *L'anàlisi*, amb dues parts que es poden realitzar de forma simultània:
 - *Anàlisi de la realitat juvenil (ARJ)*, per descriure quina és la realitat social dels i les joves i identificar les seves necessitats i demandes.
 - *Anàlisi de les polítiques de joventut (APJ)*, per identificar quines són les polítiques que s'estan duent a terme en el municipi i analitzar-ne el funcionament.
3. *Les conclusions i les orientacions pel disseny.* Es posa en relació les necessitats i problemàtiques dels i les joves detectades (a través de l'ARJ) amb els instruments de polítiques existents o potencials (a través de l'APJ), i s'extreuen conclusions.



En la fase de diagnosi del pla local de joventut, es proposen cinc trets fonamentals que han de contribuir a la seva utilitat en el procés de planificació:

- **Priorització:** Si es volen conèixer amb certa profunditat els fenòmens que afecten els i les joves del territori en qüestió, és convenient acotar els temes d'anàlisi. Per tant, caldrà prioritzar en base a una sèrie de criteris, el més objectius possibles, les temàtiques que es vulguin abordar en l'anàlisi.

- Anàlisi tant de la realitat juvenil com de les polítiques de joventut que s'hi adrecen, amb el mateix nivell d'importància en el conjunt de la diagnosi.
- Utilització de les tècniques més idònies: Per tal de respondre a les preguntes d'anàlisi i aprofundir en el coneixement de la situació dels i les joves caldrà escollir, del seguit de tècniques disponibles, aquelles que la seva utilització respongui més clarament al que es vol obtenir.
- Interpretació i obtenció de conclusions: Del creuament de les dades extretes de l'anàlisi de la realitat juvenil i de les polítiques de joventut, cal extreure'n unes conclusions que permetin orientar les actuacions del pla local.
- Incorporació dels agents: Com a primera fase d'elaboració del pla local de joventut, representa una oportunitat per incorporar els agents significatius del territori (agents juvenils, agents institucionals, agents socials, etc.) des de bon principi i establir les bases del treball participatiu, transversal i interinstitucional.

DISSENY

En el disseny del pla s'han de formular les actuacions que han de permetre assolir els canvis en les situacions detectades a la diagnosi. El primer pas és identificar aquests canvis, i per fer-ho es definiran els **objectius**. La definició dels objectius és molt important, ja que aquests orienten de forma decisiva les actuacions (tot el que es faci ha d'estar orientat a assolir els objectius), a més de ser un dels elements que permetran avaluar les actuacions.

Així doncs, a partir dels objectius caldrà formular les **actuacions**. Cal fer-ho de manera estratègica, tot ordenant els objectius i les actuacions de manera que es creï una seqüència programàtica que permeti que, des del més concret al més genèric, es vagin assolint els canvis proposats.

El disseny del pla és també el moment de definir **què s'avaluarà, com i amb qui**; per tal de garantir la viabilitat de l'avaluació de les actuacions, cal fer la previsió oportuna des de bon inici.

Formulació d'objectius. On volem arribar?

Es tracta d'identificar quins són els resultats i els efectes que es volen obtenir a partir de la intervenció en la realitat. Si els objectius expressen els canvis que es volen aconseguir, les actuacions estaran millor orientades i, per altra banda, es facilita la seva avaluació.

Es poden distingir entre diferents tipus d'objectius:

- **Missió:** És la finalitat principal del pla, el que justifica la seva existència. Es formula tenint en compte la situació de partida, els resultats que es volen aconseguir i els beneficiaris de les actuacions.
- **Objectius estratègics:** Tenen a veure amb els efectes genèrics que vol provocar la política. Se situen en el nivell de planificació més estratègic, és a dir, a nivell de pla.
- **Objectius específics:** Tenen a veure amb els efectes que es refereixen a situacions concretes de la problemàtica, particularitzades en uns col·lectius i moments ben definits. Se situen en el nivell tàctic de la planificació, en els programes.
- **Objectius operatius:** Tenen a veure amb els resultats d'una intervenció concreta. Són els objectius dels projectes, per la qual cosa han d'expressar en quina mesura i en quant de temps es pretenen assolir.

A l'hora de formular els objectius s'ha de tenir en compte tres aspectes bàsics:

- Han de ser coherents amb la realitat analitzada i han de contenir la voluntat de respondre-hi.
- Han de ser realistes i assolibles; des de les capacitats i les voluntats de les actuacions, s'han de poder assolir.

- Han de ser consensuats per tots els agents implicats: tant els polítics i tècnics com els ciutadans.

Formulació d'actuacions. Com ho aconseguim?

Un cop identificat allà on es vol arribar, els canvis que es pretén generar, és el moment d'establir les accions que ens conduiran a aquests canvis i els recursos que seran necessaris.

Cal construir una seqüència lògica que expliqui com s'espera que els recursos assignats a una intervenció permetin desenvolupar unes activitats que produeixin determinats productes (outputs), els quals, per la seva banda, generen impactes sobre els beneficiaris o la societat.

La formulació de les actuacions, així, tindria en compte els següents elements:

- **Problemàtica o situació inicial:** A partir de la diagnosi realitzada prèviament, es descriu la problemàtica concreta sobre la que l'actuació intervindrà.
- **Recursos disponibles:** Recursos humans, materials, cognitius, relacionals i econòmics necessaris per a dur a terme la intervenció.
- **Activitats:** El conjunt de processos necessaris per transformar els recursos en productes o, en general, tot allò que la intervenció fa. Estan relacionades amb els objectius operatius.
- **Resultats o productes:** El conjunt de béns o serveis proveïts per la intervenció als seus usuaris o beneficiaris directes. Estan relacionats amb els objectius específics.
- **Població diana:** El conjunt de persones a les que va destinada la intervenció.
- **Impactes:** Els beneficis o canvis que es produeixen com a conseqüència de les activitats i els resultats de la intervenció. Estan relacionats amb els objectius estratègics.

Els diferents nivells de concreció en què es descriguin aquests elements permeten formular els diferents nivells de la planificació. És a dir, tant poden descriure el nivell estratègic que representa el pla, com els programes i els projectes.

Amb aquesta seqüència lògica s'identifiquen tots els elements que l'actuació ha de tenir en compte per a què es pugui implementar amb èxit. A partir d'aquests elements es poden anar identificant aspectes, com ara les accions, les tasques, la temporalització, la difusió, la metodologia, etc., propis de l'estructura de qualsevol projecte.

Disseny de l'avaluació

En la fase de disseny també cal definir el procés d'avaluació. L'avaluació ha de ser concebuda, més enllà d'un rendiment de comptes sobre els resultats que han obtingut les actuacions (i sobre l'ús dels recursos), com una eina d'aprenentatge que contribueix a millorar la qualitat, en termes d'eficàcia i eficiència, de les actuacions. L'avaluació ha de servir als responsables, tant polítics com tècnics, de les polítiques públiques per obtenir les eines que els capaciti suficientment per millorar les seves actuacions, de les seves pràctiques

professionals i, també, per a la millora dels processos de presa de decisions al voltant de les intervencions que desenvolupen. I perquè així sigui és recomanable tenir en compte els següents aspectes:

- L'avaluació s'ha de planificar en el mateix moment que es dissenyen les actuacions, d'aquesta manera es preveuran totes les eines i els recursos (humans, econòmics i de temps) necessaris per avaluar les actuacions.
- L'avaluació ha de ser un procés sistemàtic i raonat fruit de la reflexió, que comporti un aprenentatge.
- És important que s'incloguin a tots els agents significatius relacionats amb la política desenvolupada en el procés.
- L'avaluació del pla local de joventut ha de proporcionar un seguit de recomanacions sobre la manera de com s'ha de reorientar la intervenció, per millora-la en diversos sentits.

Existeixen diferents tipus d'avaluacions que es poden classificar, l'Institut Català d'Avaluació de les Polítiques Públiques (IVÀLUA) proposa dues maneres: segons l'enfocament de l'avaluació i segons el moment en que es realitzen.

Quant a l'enfocament de l'avaluació, s'identifiquen els següents tipus:

- **Avaluació de necessitats:** S'analitza si la naturalesa, la magnitud i la distribució del problema o de la situació social justifica l'existència de l'actuació.
- **Avaluació del disseny:** Valorar si la formulació de la política és adequada per a la intervenció.
- **Avaluació del procés o implementació:** Es determina allò que el programa fa realment en contrast amb les previsions del disseny.
- **Avaluació d'impacte:** Es tracta de saber si la intervenció ha assolit els objectius principals que es proposava. La clau d'aquesta avaluació és saber quins dels canvis que s'han produït són atribuïbles a la intervenció.
- **Avaluació d'eficiència o econòmica:** Aquesta avaluació pretén mesurar la relació entre els impactes del programa i els seus costos, per valorar la seva adequació.

Quant al moment del cicle del projecte en què es realitzen, es distingeix tres possibilitats:

- **Avaluació ex-ante o inicial:** Es realitza en la fase de formulació i serveix per analitzar si l'actuació és necessària i possible.
- **Avaluació intermèdia:** Es realitza durant la implementació de l'actuació i serveix per analitzar si l'actuació s'està implementant segons el previst i, d'aquesta manera, poder introduir correccions per facilitar l'assoliment dels resultats previstos.
- **Avaluació final o ex-post:** És l'avaluació que té lloc quan l'actuació ha finalitzat i serveix per analitzar tant la implementació de l'actuació, com els seus impactes i l'eficiència de la intervenció.

Finalment, en el disseny de l'avaluació es segueix el següent procés de treball:

1. Identificació dels actors rellevants que participaran de l'avaluació.

2. Plantejar les necessitats informatives i les preguntes d'avaluació. Conèixer què és el que volem saber/avaluar dels diferents programes o projectes. Elaboració d'una matriu d'avaluació que ajudarà a situar i estructurar la informació derivada de les preguntes d'avaluació. Els elements que conté una matriu d'avaluació són:

Preguntes d'avaluació: És allò que ens interessa saber sobre la política i sobre les diferents fases	Criteris: És el paràmetre que ens permet valorar el sentit de la resposta a la pregunta	Indicadors: Són formulacions que ens remetent a informacions que "ens indiquen" les respostes a les preguntes formulades	Fons d'informació: És allà on es troba la informació
--	---	--	--

3. Definir com es recollirà la informació que respon a les preguntes, els indicadors, a partir de les fonts d'informació possibles. Implica preveure els temps i els recursos necessaris.

IMPLEMENTACIÓ

Quan el pla inicia la seva vigència cal començar a implementar-lo, això és, a executar les actuacions previstes i la seva avaluació. El disseny del pla ha d'estar sempre sobre la taula i seguir-lo com a full de ruta de les activitats i tasques que desenvolupem (perquè ha estat el resultat d'una feina reflexiva, racional i consensuada). Tanmateix, i fruit de l'actitud avaluadora i del propòsit de fer-ho bé, cal anar ajustant les actuacions a les més que probables variacions que es puguin donar en el context on s'implementa l'actuació. S'actuarà amb flexibilitat, adaptant les actuacions als canvis del context, però procurant ser sempre el màxim de coherents amb les intencions del pla i amb els seus objectius més generals.

Quant a l'execució de les actuacions, cal tenir en compte alguns aspectes clau, com ara:

- La importància que el pla sigui un document conegut per aquells agents que, o bé han col·laborat en la seva elaboració, o bé seran responsables de la seva implementació (tant els responsables municipals, com les entitats o les persones joves)
- Una bona definició de les funcions de les persones professionals i de les tasques a realitzar per implementar correctament les actuacions. Aquestes qüestions han d'estar ben comunicades a la resta de l'equip de govern i a la resta d'agents que hi intervenen.
- Utilitzar de forma creativa els mitjans a l'abast (sobretot els tecnològics) per tal que contribueixin positivament als objectius del pla.
- Tenir una actitud positiva i oberta en relació al treball amb les persones joves i traspassar aquesta actitud a la resta d'agents que hi intervindran.

La publicació *Polítiques locals de joventut: criteris, eines i recursos* (Montes, 2008), exposa una sèrie de recomanacions sobre la implementació de les actuacions en joventut.

Quant a l'avaluació, la implementació és el moment del "treball de camp" és a dir, de l'accés a les fonts d'informació (registres estadístics, entrevistes, etc.) que hem contemplat en el disseny per tal de recopilar les dades que ens permetin avaluar. Un cop fet això, cal analitzar les dades i interpretar-les segons els interessos de l'avaluació.

ENLLAÇOS D'INTERÈS

- [Llei 33/2010 de Polítiques de Joventut de Catalunya](#)
- [Pla Nacional Joventut de Catalunya 2010-2020](#)
- [Orientacions per l'aplicació dels principis rectors dels PNJCat a les polítiques locals de joventut](#)
- [Processos participatius: idees bàsiques i requisits previs](#)
- [Col·lecció l'avalua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Destaquem la utilitat de les guies:](#)
 1. Com iniciar una avaluació: oportunitats, viabilitat i preguntes d'avaluació
 3. Avaluació del disseny
- [Guia per elaborar la diagnosi del pla local de joventut](#)
- [Dossier temàtic: planificació estratègica. Centre de Documentació Juvenil](#)

Per a més informació i assessorament sobre l'elaboració de plans locals de joventut us podeu adreçar a la [**Coordinació Territorial de Joventut**](#) de la vostra demarcació.

