



# **PLA NACIONAL DE JOVENTUT DE CATALUNYA 2000 – 2010**

**Informe final d'avaluació**

**Resum executiu**

**Versió definitiva. 20 de desembre de 2009**

**Equip de treball:**  
**Isidre Obregon**  
**Jaume Blasco**  
**Lluís Ferrer**

**Aquest informe ha estat finançat per:**

# 1. Resum executiu

## 1.1. El PNJC com a programa d'intervenció en l'àmbit de les polítiques de joventut

El Pla Nacional de Joventut de Catalunya va ser aprovat el 7 de novembre de l'any 2000 pel Consell Executiu del Govern de la Generalitat de Catalunya, i presentat a la Comissió d'Estudi sobre la Situació de la Joventut de Catalunya del Parlament el 27 de novembre de 2000.

El propòsit del PNJC és “garantir les condicions bàsiques per tal que els joves puguin assolir l'autonomia personal i l'exercici de la plena ciutadania” mitjançant polítiques de joventut “concebudes des dels criteris de la transversalitat i la integralitat”, els quals impliquen treballar “des d'una perspectiva global que interrelacioni els diversos àmbits de la vida dels joves: la formació, el treball i l'habitatge, la salut, la participació democràtica, l'equilibri territorial i la cohesió social”.

Quant a la concreció operativa, el PNJC estableix tres “criteris bàsics per a un funcionament efectiu” del Pla: la *interdepartamentalitat*, la *interinstitucionalitat* i la *participació jove*, i per a cadascun d'aquests criteris defineix un programa d'actuació (o *projecte*, en la terminologia del PNJC) i els instruments per desenvolupar-los (taula 4, pàg. 25):

- La *interdepartamentalitat* fa referència a la coordinació dels departaments del Govern de la Generalitat en el desplegament de polítiques que afecten els joves. A aquest efecte, el *Projecte Govern* preveu la realització, per part de la Secretaria de Joventut, de tasques generals de suport per al desplegament del PNJC en el Govern, l'anàlisi de les polítiques de la Generalitat associades al conjunt d'eixos del PNJC, la corresponent identificació de duplicitats i mancances, la implicació de la Secretaria de Joventut en plans i grups de treball interdepartamentals de la Generalitat, i l'impuls de polítiques de joventut en els diferents departaments de la Generalitat.
- La *interinstitucionalitat* es refereix a la racionalització i coordinació de les polítiques de joventut de les diverses institucions i administracions. Així, les funcions assignades al *Projecte Territori* són l'anàlisi de la situació dels joves a Catalunya; l'anàlisi de les polítiques associades als eixos del PNJC de les altres administracions i la corresponent identificació de duplicitats i mancances; la definició de polítiques estratègiques; i la col·laboració amb l'administració local per al desplegament territorial del PNJC. En aquest sentit, el PNJC subratlla la importància que municipis, comarques i agrupacions de comarques elaborin plans de joventut locals, comarcals i intercomarcals, respectivament, “adaptats a la realitat juvenil” local i “definites en el marc del PNJC”.
- La *participació jove* al·ludeix a la corresponsabilització dels agents socials, entitats i associacions juvenils en l'execució del PNJC, per la qual cosa la funció del *Projecte Jove* és fomentar la incorporació i la participació d'aquestes entitats en el desenvolupament dels objectius del Pla. El PNJC preveu, entre altres, la constitució d'un *consell rector*, que proposi sistemes per millorar l'eficàcia de la col·laboració entre agents socials i administracions, i la constitució del *Fòrum Joves 2010* com a “espai de reflexió, diàleg i debat amb els joves” i “punt de trobada permanent per als agents socials i els poders públics”.

## 1.2. Metodologia i anàlisi d'avaluabilitat

Donades les limitacions de les fonts d'informació preexistents (taula 10, pg. 40), hem optat, d'acord amb la Secretaria de Joventut, per la generació de les següents fonts d'informació *ad hoc*:

- Enquesta sobre les polítiques municipals de joventut (juliol de 2009): l'objectiu ha estat recollir informació i valoracions per part dels ajuntaments sobre el procés d'institucionalització, planificació i execució de les polítiques de joventut a l'Administració local. L'univers són tots els ajuntaments de Catalunya i la taxa de resposta ha estat del 48,5% (458 ajuntaments). L'enquesta ha estat realitzada per l'empresa GESOP a través del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat, per encàrrec de la Secretaria de Joventut.
- Entrevistes: s'han realitzat 29 entrevistes semi-estructurades a tècnics actuals i del passat de la Secretaria de Joventut, responsables tècnics i polítics de l'Administració local, i de la Generalitat de Catalunya, així com acadèmics dels camps de l'anàlisi de polítiques públiques i la sociologia de la joventut.
- Grups de discussió: realitzats amb tècnics de la SJ i l'ACJ, tècnics municipals i supramunicipals i entitats juvenils.
- Composició i explotació d'una matriu de dades quantitatives de base municipal que integra informació estadística bàsica (variables territorials, demogràfiques, laborals...), cens d'entitats juvenils, dades pressupostàries relatives a subvencions atorgades per la SJ, valoració dels plans locals de joventut, etc. La matriu porta associat un aplicatiu de consulta i explotació de les dades confeccionat *ad hoc* per a l'avaluació.
- Explotació directa del Sistema de gestió econòmica de la Generalitat (GECAT) per obtenir dades d'execució pressupostària dels diferents components i activitats del PNJC. Els imports s'han convertit a euros constants de 2009 per tal de facilitar la comprensió de l'esforç econòmic dedicat.

## 1.3. L'avaluació del disseny del PNJC

L'avaluació del disseny del Pla ha tingut per objectiu comprovar la robustesa i la plausibilitat de la relació causal que aquest estableix entre el diagnòstic de necessitats, els objectius, els recursos i actuacions que posa en marxa, els productes immediats d'aquestes actuacions i els efectes que preveu en la resolució o millora de la situació de partida. Hem reconstruït i mostrat gràficament els dissenys o "teories del canvi" dels tres *projectes* que conformen el PNJC (gràfics 1, 2 i 3; pàgs. 47, 52 i 58) i hem fet una valoració que recull, en síntesi, els aspectes següents:

- L'anàlisi de necessitats inclosa en el PNJC és de caràcter genèric: comprèn un recull estadístic amb variables de context sociodemogràfic, econòmic, laboral, sanitari, etc., de la població jove a Catalunya, però hi trobem a faltar una identificació de necessitats concretes d'intervenció pública derivades de la problemàtica general exposada. Prenent com a exemple el *Projecte Territori*, no hi consta una anàlisi desagregada de la distribució municipal de les problemàtiques detectades, ni un diagnòstic de la situació de partida a les corporacions locals per fer-hi front. En el cas del *Projecte Govern*, no trobem un primer diagnòstic de l'acció de Govern ja en

marxa a partir de la qual s'identifiquin àmbits en què no s'està actuant o possibilitats de millora, com a base per definir intervencions prioritàries concretes a dur a terme.

- En la mateixa línia, la identificació de la població diana en la que vol incidir el Pla és imprecisa: malgrat que el PNJC reconeix que els joves “exigeixen [polítiques] que sàpiguen atendre l'heterogeneïtat d'edats i de circumstàncies que els diferencien”, la formulació d'objectius, eixos i programes d'actuació es refereix en tot moment als joves en general i no identifica necessitats pròpies ni instruments pertinents per als diferents grups socials i franges d'edat que constitueixen la joventut.
- Els objectius que fixa el PNJC són força genèrics i de vegades no són ben bé objectius sinó funcions o activitats (p. ex., “impulsar una política d'habitatge pròpia”; “l'establiment del pacte per a l'ocupació juvenil”). Els conceptes emprats per definir-los són en alguns casos excessivament abstractes (p. ex., “afavorir el coneixement i la comprensió entre generacions”; “conscienciació dels joves de la nova situació laboral i de les tendències del futur”), o bé se situen clarament més enllà de la capacitat d'influència del PNJC (p. ex., “adaptar el sistema educatiu a les necessitats de la societat actual”).
- El PNJC no assigna objectius concrets a cadascun dels seus programes d'actuació: no defineix quins han de ser assolits mitjançant el procés de territorialització i la participació de l'Administració local i comarcal, quins altres a través de l'acció de la Generalitat de Catalunya, i quins per les actuacions per part del teixit social juvenil. Concretar aquesta assignació és important per saber què pretèn cadascun dels programes i optimitzar-ne la gestió i la coordinació.
- En el cas del *Projecte Govern* es detecta certa dualitat en la definició de la finalitat última del programa. En certs documents, el *Projecte Govern* es defineix com la suma de tots els programes de la Generalitat que s'adrecen als joves, definició que implica una finalitat més aviat divulgativa. En d'altres, aquest mateix projecte es proposa influir en la direcció estratègica i execució coordinada de les polítiques de la Generalitat adreçades als joves.
- Detectem també una definició dels mecanismes d'implementació del Pla que caldria concretar més: per exemple, el disseny operatiu del *Projecte Territori* preveu un procés de planificació territorialitzat i un suport genèric de la Secretaria de Joventut per a impulsar-lo. En el cas del *Projecte Govern* tan sols es defineixen de forma general uns instruments de coordinació. Per acabar, la concreció operativa del *Projecte Jove* ateny bàsicament la convocatòria dels Fòrums Joves 2010.
- Per altra banda, sembla que el disseny inicial del PNJC respon als propòsits d'un sol actor, la Secretaria de Joventut, amb incerteses notables sobre el comportament dels altres: la resta de departaments de la Generalitat, les administracions locals, i les entitats i associacions juvenils. De la seva resposta depèn l'assoliment dels objectius del PNJC, ja que el disseny opera sobre la suposició que tots ells actuaran conforme el que se n'espera. Aquesta hipòtesi és especialment vulnerable perquè la majoria dels actors no van participar directament en el disseny del PNJC, i perquè la Secretaria de Joventut ha d'establir amb ells relacions no de *principal – agent*, sinó basades en la persuasió, el convenciment i l'adhesió. Aquesta vulnerabilitat s'ha aguditzat especialment en el cas del *Projecte Govern*, degut a una cultura de treball interdepartamental encara no suficientment desenvolupada a l'Administració de la Generalitat.

La falta de concreció en el disseny del PNJC ha dificultat l'avaluació de la implementació i efectes del Pla, en no existir un referent clar contra el qual poder mesurar què és el que s'ha fet i amb

quins resultats. L'avaluació de la implementació s'ha centrat en la identificació i anàlisi de les activitats que el PNJC ha desplegat a través dels tres projectes que el componen i, en la mesura del possible, dels seus resultats immediats. No ha estat possible, tenint en compte les limitacions en el disseny i, especialment, en les fonts d'informació disponibles, realitzar una avaluació de l'impacte del Pla.

## **1.4. Avaluació de la implementació**

### **1.4.1. Principals conclusions amb relació a la implementació del Projecte Territori**

#### **La institucionalització de les polítiques de joventut a l'Administració local**

- Segons les diferents fonts consultades, el PNJC sembla haver tingut un efecte positiu en la formalització de processos d'institucionalització i planificació de les polítiques locals de joventut als municipis catalans. Mentre l'any 1996 el 57,4% dels municipis tenien una regidoria de joventut (Subirats et al., 1997), l'any 2009 n'eren ja el 89,9%, gràcies sobretot a la creació de regidories en els municipis més petits. Si bé aquest procés d'expansió no es pot atribuir únicament al PNJC, les opinions expressades en les entrevistes i grups de discussió tendeixen a atribuir al PNJC una influència fonamental, especialment en el cas dels municipis petits i mitjans.
- La institucionalització de les polítiques de joventut no ha passat tant per la creació de dispositius organitzatius transversals, com per la consolidació d'un espai propi, vertical, autònom i identificable dins l'estructura política i administrativa municipal. Això, tot i que no és contradictori amb el desplegament de dispositius organitzatius transversals o interdepartamentals, sembla certificar la sectorialització de les polítiques de joventut en l'àmbit local.
- L'expansió de les estructures administratives municipals en l'àmbit de joventut ha estat considerable, ja que, segons l'enquesta municipal de 2009, un 77,8% dels municipis disposen almenys d'una persona treballant de manera estable a l'àmbit de joventut. Aquest és, sens dubte, el canvi més notable respecte de la situació descrita en l'enquesta de 1996, en què un 80,5% dels municipis va declarar no disposar de cap treballador dedicat, ni tan sols a temps parcial, a l'àmbit de la joventut.
- Hi hagut una gran coincidència entre responsables polítics i tècnics d'ajuntaments i consells comarcals a reconèixer que el PNJC va aportar discurs, mètodes, i una perspectiva estratègica a les polítiques de joventut.
- La influència del PNJC sobre el procés d'institucionalització de les polítiques locals de joventut s'ha debilitat amb el pas dels anys. En aquest sentit, els grups de discussió de tècnics locals de joventut han mostrat un notable consens a considerar que, passats quatre o cinc anys des de la seva aprovació, el PNJC va deixar de ser el marc de referència per a les polítiques de joventut. L'enquesta municipal de 2009 corrobora aquesta impressió: només un 30,9% dels enquestats manifesta tenir un coneixement alt o molt alt del PNJC.

#### **Les polítiques de suport al territori de la Secretaria de Joventut**

- D'acord amb l'enquesta municipal de 2009, les actuacions de suport al territori de la Secretaria de Joventut que van atènyer un major nombre de municipis l'any 2008 són, per aquest ordre, el suport econòmic (72,8%), el suport tècnic a la planificació de les polítiques de joventut (44,8%)

i la formació en polítiques de joventut (39,7%). Són remarcables les diferències en l'ús i la percepció de necessitat del suport segons les dimensions del municipi. Així, el suport econòmic i el suport tècnic a la planificació de les polítiques de joventut es concentra en els municipis mitjans (de 5.000 a 50.000 habitants), talment que un 88,2% va manifestar haver rebut alguna subvenció de la Secretaria de Joventut l'any 2008. Gairebé un de cada tres ajuntaments petits no havia rebut cap forma de suport de la Secretaria de Joventut l'any 2008.

- El ventall d'instruments de suport al territori de la Secretaria de Joventut sembla satisfer la majoria de municipis, ja que el 55,1% dels responsables municipals que van respondre l'enquesta municipal de 2009 no trobaven a faltar cap suport per part de la Secretaria de Joventut. Entre els instruments que sí es troben a faltar, destaquen modalitats de suport que s'adaptin a les especificitats dels municipis petits i rurals.

### **Les subvencions a ens locals i comarcals**

- L'import total de les subvencions als ens locals i comarcals ha crescut de forma molt remarcable entre 2000 i 2008, passant d'1,3 milions d'euros l'any 2000 a 10,3 milions d'euros l'any 2008 (euros constants de 2009), la qual cosa implica un creixement de prop del 700% en tot el període. La ràtio entre l'import total de les subvencions i el nombre de municipis subvencionats, tot i haver augmentat entre 2000 i 2007 ha declinat lleugerament entre 2007 i 2008, situant-se actualment en 11.741 euros per municipi (gràfics 6 a 9, pàg. 68 a 69).
- La caracterització de la despesa en la base de dades del GECAT no permet determinar si la Secretaria de Joventut ha concentrat el suport econòmic al territori en els eixos d'actuació i les metodologies previstes pel PNJC. Aquesta és una qüestió especialment important, atès que diversos entrevistats i participants dels grups de discussió han expressat la seva percepció que, en bona part, les subvencions han tendit a continuar finançant el mateix tipus d'activitat que els ajuntaments ja desenvolupaven abans del PNJC, especialment en el camp del lleure.

### **El procés de planificació local i comarcal i l'execució de plans locals de joventut**

- Durant el període de vigència del PNJC, la proporció de municipis amb plans locals de joventut vigents ha crescut de forma constant, passant de 40 municipis l'any 2001 a 619 municipis (un 65% del total) l'any 2008. L'expansió del procés de planificació ha estat més important als municipis mitjans i grans. Així, la proporció de municipis de més de 1.000 habitants amb plans locals de joventut l'any 2008 supera el 80% (mapa 1, pàg. 81).
- Els municipis amb un pla local de joventut difereixen substancialment dels que no en disposen en què són més grans i en què hi ha el doble de probabilitats que existeixi a l'organigrama municipal un àrea on hi apareix el nom de joventut. A més, tenen un índex d'atur juvenil lleugerament més alt i tenen menys població jove de nacionalitat estrangera, tot i que aquestes darreres diferències varien segons la mida del municipi.
- D'acord amb les percepcions manifestades pels responsables municipals entrevistats, el grau de compliment en l'execució dels plans locals de joventut és relativament elevat, ja que més d'un 60% el considera alt o molt alt. Més del 90% dels municipis que han respost l'enquesta subscriuen que el pla local ha estat útil per millorar tant el coneixement de la situació i els problemes dels joves del municipi, com el contingut i la metodologia de les polítiques locals de joventut.
- Tanmateix, l'avaluació del Projecte Territori realitzada el 2003 detectava algunes desviacions importants en la implementació d'aquest instrument, desviacions que, segons les entrevistes i

grups de discussió realitzats, han tendit a agreujar-se en els darrers anys en paral·lel a la ràpida expansió dels plans locals al territori:

- a) Després d'uns primers anys d'incidència positiva en l'impuls de la planificació local de les polítiques de joventut, els plans locals semblen haver esdevingut un formalisme per accedir a subvencions, sense que les administracions locals beneficiàries hagin assumit plenament l'estratègia de fons del PNJC. A aquest fet hi hauria contribuït un sistema de puntuació *ex-ante* de les propostes de plans locals que es considera molt estandarditzat i l'absència d'un seguiment rigorós *ex-post* de la implementació i l'impacte dels plans. En conseqüència, les propostes de pla local s'haurien anat orientant a "obtenir punts, no a planificar", la qual cosa ha redundat també en una manca d'incentius per a la innovació en les fórmules d'intervenció local.
- b) Es percep que la Secretaria de Joventut no ha estat gaire concreta en la determinació d'objectius de la planificació local i, en canvi, ha intervingut molt directament en la determinació dels mètodes, establint unes pautes de planificació que es consideren excessivament rígides.
- c) Els plans locals no són considerats per les persones entrevistades com instruments adequats per a tots els municipis. Els requisits de presentació d'un pla local de joventut impliquen l'ús d'un instrumental metodològic complex que no sembla adaptar-se bé a les especificitats d'alguns municipis, especialment els més petits.

### **La implementació de les polítiques locals de joventut**

- En referència a les polítiques locals de joventut, les actuacions en l'àmbit de la cultura, el lleure educatiu i l'esport, i el suport a l'associacionisme continuen sent les més comuns entre els ajuntaments catalans. Per altra banda, el percentatge d'ajuntaments que implementen polítiques de joventut en l'àmbit de l'educació, la salut, el treball i l'habitatge supera en tots els casos el 60%, la qual cosa representa un creixement notable amb relació a la referència de 1996.
- Es dona una participació notable de l'àrea o departament de joventut en la implementació d'aquestes actuacions. Així, per a tots els àmbits d'actuació la compartició de responsabilitats entre joventut i altres àrees administratives és més habitual que l'exclusivitat d'una sola àrea, i fins i tot per a les considerades polítiques nuclears (això és, salut, treball, habitatge i educació) és rar que el departament de joventut no hi tingui algun tipus de participació.
- La valoració de les polítiques locals de joventut que es desprèn de les entrevistes, grups de discussió i documents interns de la Secretaria de Joventut afegeix alguns matisos i detecta algun problema que, en síntesi, són els següents:
  - a) Malgrat que a través de l'enquesta municipal 2009 es declara una participació remarcable de l'àrea o departament de joventut en la implementació d'aquestes actuacions, en els grups de discussió i entrevistes amb regidors i tècnics municipals es considera que la capacitat d'influència de la regidoria o departament de joventut en les polítiques nuclears municipals (treball, habitatge, salut, educació, serveis socials) és molt limitada, la qual cosa sembla indicar que la transversalitat no funciona adequadament.
  - b) La interpretació sobre la baixa capacitat d'influència de la regidoria o departament de joventut en les polítiques nuclears és doble: d'una part, algunes persones al·ludeixen

a una fallida en la implementació, bé per manca de voluntat de les altres regidories o departaments a col·laborar, bé per l'absència d'instruments adequats per desenvolupar les relacions interdepartamentals. De l'altra, altres persones consideren que existeix un problema en el disseny del PNJC, ja que "el discurs i els objectius finals que planteja no estaven ben equilibrats amb els recursos econòmics, humans i les competències que tenen les regidories de joventut".

- c) Els problemes en el disseny sorgeixen també de la falta de coincidència entre la població diana que defineix el PNJC i la de la majoria d'ajuntaments. Així, el discurs de l'emancipació present al PNJC comporta implícita la definició d'una població diana de més de 25 anys (edat en que l'accés a la feina i l'habitatge esdevé el principal problema dels joves). Per contra, no dona gaire directrius per a polítiques adreçades a adolescents i joves menors de 20 anys, si bé a la pràctica constitueixen la població diana de les polítiques de joventut municipals.
- d) La redacció del PNJC minimitza les referències al lleure en el discurs i la planificació de les polítiques de joventut. No obstant això, els tècnics consultats indiquen (i l'enquesta municipal de 2009 així ho corrobora) que el lleure continua sent l'activitat més important per a la majoria d'ajuntaments.

### **Percepcions sobre l'eficàcia del Projecte Territori**

- La valoració realitzada pels ajuntaments mitjançant l'enquesta municipal 2009 amb relació a l'impacte del pla local de joventut en "la situació social dels joves del municipi" indica un nivell de satisfacció relativament baix: poc més d'una tercera part dels municipis considera que l'impacte, definit en aquests termes, ha estat alt o molt alt. Per contra, gairebé la meitat troba que no ha estat ni alt ni baix, per una sisena part que el qualifica de baix o molt baix. Això podria indicar bé que les polítiques de joventut que s'han derivat del pla local han estat poc efectives per a una majoria d'ajuntaments, bé que ho han estat però en termes d'altres objectius que no fan referència a la situació social dels joves.
- La satisfacció amb l'impacte del pla local de joventut augmenta en reduir-se la mida del municipi, talment que el 40% dels municipis de menys de 1.000 habitants consideren que l'impacte ha estat alt o molt alt, per al poc més del 25% dels municipis de més de 10.000 habitants. Així, sembla que el tipus de municipi amb menys propensió a adoptar l'instrument del pla local és, precisament, qui en percep un millor rendiment, un cop l'utilitza.
- Els plans locals es consideren més efectius en els àmbits del lleure educatiu i esport, cultura i associacionisme, i menys en els de gènere, interculturalitat i relacions internacionals i de cooperació. Els àmbits *nuclears*, com ara salut, treball i habitatge obtenen una qualificació inferior a la mitjana.
- La correlació entre percepció de recursos dedicats al Pla i percepció d'èxit és molt estreta, tot i que en alguns àmbits s'observen desviacions significatives. Així, la percepció d'èxit en els eixos de lleure educatiu i esport i cultura és sensiblement més elevada que el que predirien els recursos que s'hi dediquen, mentre que la dels àmbits de salut, treball i habitatge és notablement més baixa. Això semblaria indicar un menor nivell d'eficiència en les actuacions de les administracions locals en els àmbits considerats *nuclears* pel PNJC, si bé cal insistir de nou amb les precaucions a les que obliga el fet que tant la mesura dels recursos emprats com d'impactes assolits es basen en percepcions.



## 1.4.2 Principals conclusions amb relació a la implementació del Projecte Govern

### La funció d'anàlisi del Projecte Govern

- No hem trobat evidències de que s'hagi impulsat des del *Projecte Govern* una anàlisi detallada i sistemàtica de necessitats, mancances, duplicitats i ineficiències en les polítiques del Govern de la Generalitat adreçades als joves. Els informes de seguiment i/o avaluació dels plans d'actuació del Projecte Govern són inventaris d'actuacions que porten a terme els diferents Departaments del Govern, ordenades en funció dels eixos i objectius del PNJCAT.
- La informació que es recull amb relació a actuacions del Projecte Govern es refereix fonamentalment a indicadors d'inputs (recursos econòmics) i, en menor mesura, d'activitats i de cobertura, sense que hi constin criteris concrets d'inclusió de les actuacions. No és possible, en conseqüència, contrastar l'alineació efectiva de les actuacions recollides en les memòries del *Projecte Govern* amb els eixos i objectius del Pla ni tampoc analitzar-ne els resultats.
- No hem trobat evidències d'un flux regular i sistemàtic que connecti informació i/o anàlisis sobre problemes que afecten els joves i sobre les actuacions departamentals, amb la identificació, priorització o modificació d'actuacions del Projecte Govern.
- No hem detectat evidències que els departaments amb responsabilitats sectorials en el àmbits connexos al PNJC participin de manera sistemàtica en la funció d'anàlisi, més enllà de la provisió de dades estadístiques de difusió general que l'OCJ sistematitza i reordena d'acord amb els eixos del PNJC, i de la informació referida sobre les actuacions que porten a terme en el marc del Pla.

### Els mecanismes de coordinació previstos pel Projecte Govern

- La coordinació operativa del *Projecte Govern* s'ha dut a terme a partir d'un equip de tècnics de la Secretaria de Joventut que havia d'assumir funcions de suport tècnic per a l'orientació estratègica, disseny, execució i seguiment dels plans d'actuació de les polítiques de joventut. Tanmateix, un informe intern de la SJ indica que aquest equip sembla funcionar com una "oficina de registre de dades per a la planificació interdepartamental", i una unitat interna de "consultoria en qüestions interdepartamentals", i per tant, en principi, amb una incidència limitada en l'orientació estratègica, disseny i seguiment de resultats de les actuacions departamentals.
- La coordinació política del Pla es porta a terme mitjançant la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut, creada el 2004. Aquesta Comissió, però, ha anat perdent el seu perfil polític de manera progressiva i ha mantingut una única reunió a l'any des de la seva creació, observant-se al llarg del període un increment del temps transcorregut entre convocatòries. Del contingut de les actes i de les persones entrevistades es desprèn la consideració de la CIPJ com un espai de comunicació eminentment unidireccional per part de la Secretaria de Joventut. Alguns dels membres entrevistats manifesten desconeixement sobre el PNJCAT i, en general, una confusió sobre els marcs de planificació que implica el Pla.
- Les comissions interdepartamentals i els grups de treball interdepartamentals, previstos també com a instruments de coordinació en el *Projecte Govern*, han caigut en desús. Per altra banda, la SJ participa en diverses comissions interdepartamentals i en grups de treball de plans

interdepartamentals impulsats per altres instàncies del Govern, però no es disposa d'informació que permeti analitzar què ha suposat la participació de la SJ en aquests fòrums amb relació als propòsits del Projecte Govern.

### **Les actuacions dutes a terme en el marc del Projecte Govern**

- La proporció d'actuacions per a les que consta de forma específica la població objectiu i es pot constatar que coincideix total o parcialment amb la franja d'edat de 16 a 29 anys és tan sols del 15% per al conjunt d'àmbits analitzats en el període estudiat. Aquesta proporció ascendeix al 45% si hi sumem aquelles actuacions en què no s'especifica una franja d'edat determinada però que fan referència explícita als joves o a professionals de l'àmbit de les polítiques juvenils com a beneficiaris.
- El 55% restant comprèn actuacions en què consta una referència genèrica al públic objectiu, sense que hi hagi cap informació que permeti deduir que s'hi inclou la població jove. Finalment, hi ha 88 actuacions d'un total de 453 en què no consta cap referència a la població objectiu.
- La proporció d'actuacions incloses en el Projecte Govern en què participen com a mínim dues instàncies del Govern de la Generalitat com a entitats impulsores o executores, amb relació al total d'actuacions, passa del 19% l'any 2003 al 39% en el període 2005 – 2007. La presència de la SJ com a impulsora o executora d'actuacions incloses al *Projecte Govern* s'incrementa substancialment al llarg del temps, en termes absoluts i relatius. Així, la proporció d'actuacions en què la Secretaria de Joventut consta com a impulsora o executora amb relació al total d'actuacions passa del 7,4% el 2003 al 28% en el període 2003 – 2005 (16 i 53 actuacions, respectivament). Aquest increment de la presència de la SJ es localitza fonamentalment en els àmbits d'habitatge, formació, cultura, participació, interculturalitat i inclusió social.
- La gran majoria de les actuacions fan referència de forma explícita a objectius continguts en els eixos del PNJC. En aquest sentit, cal recordar que aquests objectius són molt genèrics i que els eixos fan referència als principals àmbits d'actuació del Govern. Hem identificat només 17 actuacions d'un total de 453 que es refereixen a actuacions d'altra naturalesa. En el cas de 76 actuacions, la descripció continguda en la documentació disponible no permet identificar-ne la finalitat.

### **1.4.3. Principals conclusions amb relació a la implementació del Projecte Jove**

#### **La funció d'anàlisi del Projecte Jove**

- S'han realitzat actuacions d'anàlisi en els dos àmbits d'interès del *Projecte Jove*: associacionisme i participació. Hi ha evidències d'anàlisis fetes que han menat a revisions per intentar millorar el disseny i afinar les actuacions (cas de l'estudi sobre les entitats a Catalunya), o generar nous serveis (cas de l'estudi sobre la participació a secundària). Entre els estudis no n'hi ha cap estrictament d'avaluació. L'anàlisi se centra més aviat en l'àmbit de la detecció de necessitats i en l'exploració de possibilitats d'intervenció.
- Els documents programàtics del Consell Nacional de la Joventut han tingut una important influència i s'han incorporat amb fluïdesa al disseny del *Projecte Jove*.
- S'han detectat alguns indicadors de gestió rellevants en el pla d'actuació de les polítiques de joventut 2004-2007 i en les mateixes memòries de l'equip de foment de la participació. No

obstant això, no ha existit un seguiment sistemàtic d'indicadors de gestió associats als objectius del *Projecte Jove*.

## **Les actuacions del Projecte Jove**

### Les actuacions d'impuls de la participació de la Secretaria de Joventut

- D'acord amb l'informe dels processos participatius de l'equip de foment de la participació, el nombre de processos participatius que han comptat amb el suport i acompanyament de la Secretaria de Joventut han estat 41 entre 2004 i 2007. En destaca una distribució territorial heterogènia, ja que només a la coordinació territorial de Barcelona s'han dinamitzat processos participatius tots els anys: a la de Tarragona només se'n van dinamitzar l'any 2004, a la de Terres de l'Ebre l'any 2005, a la de Lleida l'any 2006, i a la de Girona els anys 2005 i 2007. Segons refereix el mateix informe, aquesta distribució desigual s'ha degut a les diferències en la disponibilitat de recursos tècnics entre coordinacions territorials i al fet d'actuar a demanda.
- Arran de la constitució de l'equip de foment de la participació l'any 2003, les actuacions sobre participació s'han diversificat per donar a lloc a altres formes d'assessorament i formació en participació, entre les quals destaquen per la seva magnitud l'escola de participació *Participaquè?* per a tècnics i regidors, les formacions específiques per a tècnics d'ens locals i els assessoraments a tècnics d'ens locals. Més enllà de l'àmbit local, la participació d'entitats juvenils està present en el 37% de les actuacions incloses dins del Pla d'Actuació de les Polítiques de Joventut 2004-2007.
- Els tècnics de l'equip de foment de la participació perceben que la qualitat dels processos participatius ha augmentat des que es van abandonar els fòrums de joves en el format proposat pel PNJC. En la situació present, s'ha passat a promoure una diversitat de mètodes adaptables al context de cada municipi i situació, "que han funcionat raonablement bé" en aconseguir que els joves defineixin les polítiques de joventut locals.
- Per contra, els mateixos tècnics estimen que el principal dèficit en el foment dels processos participatius en l'àmbit local ha estat la cobertura, ja que els recursos disponibles no han permès estendre els processos participatius a tot el territori. Els representants d'entitats juvenils denuncien que la inestabilitat i la dependència dels processos participatius respecte de l'impuls i els recursos públics en menyscaba els resultats.
- Els ajuntaments enquestats perceben que la participació dels joves té una importància elevada (7,4 sobre 10) i es considera un criteri metodològic molt o bastant útil en el 91,4% dels casos. Això implica que és el criteri metodològic del PNJC més ben valorat en la categoria "molt útil" (64%). Tanmateix, s'adverteix que l'experiència acumulada en els darrers anys ha generat un grau d'escepticisme notable pel que fa a la viabilitat de la seva aplicació.

### Les activitats de suport de la Secretaria de Joventut a entitats i associacions

- En euros constants de 2009, els recursos econòmics destinats a la subvenció d'entitats han augmentat prop d'un 5% entre l'any 2000 i 2009, sumant un volum total de 51,3 milions d'euros. Entre 2000 i 2008 han rebut subvencions 1.433 entitats diferents, de les quals 2 acumulen 11,7 milions d'euros (import total per al període 2000-2008), i 12 (incloses les anteriors) n'acumulen gairebé la meitat del total (24,8 milions d'euros, que suposen el 48,4%). El 91,6% de les entitats subvencionades es reparteixen el 16,4% dels recursos.

- No hi ha evidències que les subvencions de la Secretaria de Joventut hagin orientat les actuacions de les entitats vers els objectius del PNJC. En aquest sentit, els entrevistats i participants en els grups de discussió han convingut que la política de subvencions és fonamentalment reactiva, és a dir, es tendeix a subvencionar el que les entitats proposen, mentre se situïn en el marc general del PNJC, i no tant a voler determinar quin tipus d'actuacions han de desenvolupar. A la pràctica, això significa que la Secretaria de Joventut subvenciona moltes actuacions d'educació en el lleure i cultura poc relacionades amb el discurs i els eixos de l'emancipació del PNJC.
- La impressió dels tècnics coincideix amb les dades que es deriven de la revisió de convocatòries i distribució de subvencions per tipus d'activitat: de les 12 entitats que han acumulat més subvencions en el període 2000-2008, 9 són de l'àmbit de l'educació en el lleure. El desequilibri en l'assignació de recursos a favor de les entitats de lleure i d'educació en el lleure sembla reflectir també la preponderància d'aquest sector entre l'associacionisme juvenil.
- No hi ha evidències clares que l'associacionisme juvenil s'hagi reforçat durant el període de vigència del PNJC, ja sigui en nombre d'organitzacions o de joves associats. Així, el cens d'entitats juvenils gestionat mostra que el nombre d'entitats va augmentar entre els anys 2005 i 2007 i va disminuir entre 2007 i 2009.

Pel que fa a l'impacte del Pla, no ha estat possible, degut a les limitacions identificades en el disseny del Pla i en la disponibilitat d'informació, dur a terme una avaluació dels efectes directament atribuïbles al PNJC sobre les condicions de vida dels joves, el seu grau d'autonomia personal o la seva implicació ciutadana.

## 1.5. Conclusions i recomanacions

El PNJC presenta carències com a instrument de planificació que han estat paleses des de la seva concepció i que han dificultat la seva direcció i gestió, a més de limitar les possibilitats d'aquesta avaluació en tant que no existeix un referent clar sobre el que mesurar els assoliments del Pla.

No obstant, la Secretaria de Joventut ha anat construint al llarg dels anys un model d'intervenció en polítiques de joventut que ha suplert les carències del PNJC com a instrument de planificació, i aquest model ha estat capaç d'assolir alguns èxits notables, especialment en l'àmbit local i en el de participació. De la mà dels plans locals de joventut promoguts per la Secretaria, en els darrers nou anys s'ha assistit a un procés d'institucionalització de les polítiques de joventut als municipis catalans: s'ha incrementat notablement el nombre de regidories en aquest àmbit i també el de personal tècnic que hi treballa. Tanmateix, les polítiques de joventut s'estan consolidant als organigrames municipals com un sector propi, vertical, autònom, aliè, per tant, al principi de transversalitat promogut pel PNJC. Els plans locals, que abasten ja el 65% dels municipis catalans, semblen derivar amb el temps vers un excessiu ritualisme, orientat a l'obtenció de subvencions més que no pas a la innovació i la millora. Els àmbits de polítiques juvenils als que els municipis dediquen més recursos i en els que perceben un major grau d'èxit dels plans locals són els tradicionals de lleure, cultura i esports, per davant de la possible influència en polítiques *nuclears* del benestar propugnada pel PNJC. El nou Pla hauria de reequilibrar aquests aspectes, fent participar els ens locals en la definició d'uns objectius i unes funcions a dur a terme adequats a les seves capacitats, recursos i competències; introduint més flexibilitat en l'elecció de mètodes i instruments operatius, i intensificant l'avaluació continuada conjunta per part de la Secretaria i els propis ens locals, a més d'introduir el control sistemàtic *ex-post* d'assoliment d'objectius.

En el cas del *Projecte Govern* els problemes de disseny, i especialment l'ambigüitat en la formulació de seva finalitat, no s'han resolt amb el pas del temps, fet al que s'afegeix –o del que deriva- una consolidació insuficient dels mecanismes de coordinació interdepartamental de nivell tant tècnic com polític. La funció del *Projecte Govern* en el nou Pla hauria de ser replantejada en profunditat, potenciant l'anàlisi de la realitat juvenil, l'avaluació dels efectes de les polítiques departamentals en les problemàtiques juvenils detectades i la proposta de possibles innovacions i millores concretes als departaments competents.

Finalment, i de nou en l'àmbit local, la Secretaria de Joventut sembla haver assolit un èxit notable en la introducció de la participació en els processos de formació de les polítiques locals de joventut. Per contra, el principal dèficit sembla haver estat la cobertura, ja que el nombre de processos promoguts per la Secretaria és força limitat i amb una distribució territorial molt heterogènia. El repte en aquest cas consistiria a incrementar la cobertura territorial d'aquests processos, introduint al mateix temps una avaluació més sistemàtica de l'assoliment dels seus objectius.