



PLA NACIONAL DE JOVENTUT DE CATALUNYA 2000 – 2010

Informe final d'avaluació

Versió definitiva: 20 de desembre de 2009

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

Aquest informe ha estat finançat per:





Índex general

Glossari	5
Introducció	7
1. Resum executiu	9
2. El PNJC com a programa d'intervenció en l'àmbit de les polítiques de joventut	21
2.1 Descripció del Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2000-2010	21
2.2 Principals actors i funcions	31
3. Metodologia i anàlisi d'avaluabilitat	39
3.1 Introducció	39
3.2. Les fonts d'informació	39
3.3. Fonts d'informació ad hoc	41
4. Avaluació del disseny	45
4.1 Introducció	45
4.2. La teoria del canvi del projecte Territori	45
4.3. La teoria del canvi del projecte Govern	48
4.4 La teoria del canvi del projecte Jove	53
4.5 L'avaluació del disseny del PNJC	58
5. Avaluació de la implementació	63
5.1 Avaluació de la implementació del Projecte Territori	63
5.2 Avaluació de la implementació del Projecte Govern	99
5.3 Avaluació de la implementació del Projecte Jove	111
6. Conclusions i recomanacions	129
Annexos	133
Annex I. Bibliografia	135
Annex II Anàlisi qualitativa: relació de persones entrevistades i grups de discussió realitzats.	141
Annex III Taula d'actuacions recollides en els informes de seguiment dels Plans d'actuació de polítiques de joventut (format electrònic)	145
Annex IV Aplicació informàtica de consulta de dades de base territorial sobre aspectes diversos del PNJC (format electrònic)	147
Annex V Mapa d'actors	149





Glossari

- ACM:** Associació Catalana de Municipis i Comarques
- CIPJ:** Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut
- CNJC:** Consell Nacional de la Joventut de Catalunya
- FMC:** Federació de Municipis de Catalunya
- GECAT:** Sistema de Gestió Econòmica de la Generalitat
- GPT:** Grups de Participació Territorial
- GTI:** Grups de Treball Interdepartamental
- GTT:** Grups de Treball Territorial
- OCJ:** Observatori Català de la Joventut
- PG:** Projecte Govern
- PIJ:** Punt d'Informació Juvenil
- PJ:** Projecte Jove
- PNJC:** Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2000 – 2010
- PT:** Projecte Territori
- SGJ:** Secretaria General de Joventut
- SJ:** Secretaria de Joventut





Introducció

L'avaluació del Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2000–2010 que es presenta respon a una sol·licitud de la Secretaria de Joventut i s'emmarca en el procés d'elaboració d'un nou Pla de Joventut que es preveu que entri en vigor a partir de 2011. L'avaluació està orientada fonamentalment a proporcionar informació útil a la Secretaria de Joventut i a la resta d'actors implicats per a l'elaboració del nou Pla.

L'estructura de l'informe ve condicionada per la concepció del Pla Nacional de Joventut de Catalunya (d'ara endavant, PNJC) com a “pla de plans”, que vol incidir en els tres conjunts d'actors principals presents en les polítiques de joventut: el mateix Govern de la Generalitat, els governs locals i les entitats i associacions del tercer sector que actuen en l'àmbit de la joventut a Catalunya.

Partint d'aquesta base, el Pla defineix tres grans blocs d'intervenció: el *Projecte Govern*, relatiu a la Generalitat; el *Projecte Territori*, relatiu als governs locals, i el *Projecte Jove*, que s'adreça fonamentalment a entitats i associacions juvenils.

L'informe d'avaluació inclou un resum executiu i comença amb dos apartats que es refereixen al conjunt del Pla. En el primer fem una descripció del PNJC com a programa d'intervenció en l'àmbit de les polítiques de joventut, així com una síntesi del context institucional i organitzatiu del Pla.

En el segon exposem una breu anàlisi de les condicions d'avaluabilitat del PNJC, referides especialment a les fonts d'informació disponibles per a l'avaluació, i s'explica breument l'estratègia metodològica desplegada per portar-la a terme. Els detalls tècnics sobre les fonts d'informació i la metodologia es presenten separatament als annexos.

Tot seguit comença l'informe d'avaluació pròpiament dit, que s'estructura de la forma següent: un primer apartat presenta l'avaluació del disseny del PNJC, començant per fer una identificació del marc conceptual implícit en els tres grans projectes del Pla i fent-ne, a continuació, una valoració global.

Un segon apartat es refereix a l'avaluació de la implementació i està dividit en tres capítols que corresponen als tres Projectes del PNJC. En cada cas, l'avaluació de la implementació s'estructura en funció d'unes preguntes d'avaluació orientades a esbrinar en quins instruments i activitats concretes s'ha traduït el PNJC i, en la mesura del possible, quins productes n'han resultat. El capítol referit a l'avaluació del Projecte Territori inclou també les percepcions de responsables polítics i tècnics municipals sobre l'eficàcia del Pla; percepcions que s'han còpsat a través d'una enquesta a responsables polítics i tècnics municipals gestionada pel Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat, per encàrrec de la Secretaria de Joventut.

Tanquen l'informe d'avaluació unes conclusions que intenten sintetitzar les principals evidències i valoracions a les que hem arribat a través de l'avaluació.

El document es completa amb annexos relatius a fonts d'informació documentals, qualitatives i quantitatives utilitzades, bibliografia consultada i un mapa d'actors del PNJC. Dos dels annexos relatius a fonts d'informació es presenten exclusivament en format electrònic a causa del volum de dades que contenen. Un d'aquests dos annexos electrònics és una aplicació informàtica construïda *ad hoc* per a l'avaluació, però útil també com a eina de consulta i explotació de dades quantitatives de base territorial per part del personal tècnic de la Secretaria de Joventut, amb relació a diferents aspectes del PNJC.



Finalment, no volem concloure aquesta introducció sense agrair la col·laboració de totes aquelles persones que han participat en entrevistes, grups de discussió i altres activitats desplegades per a l'avaluació, així com als responsables i personal tècnic de la Secretaria de Joventut i de l'Observatori Català de la Joventut per la seva participació activa en tot el procés. Donem les gràcies també a la Intervenció General de la Generalitat per les facilitats proporcionades a l'hora de consultar, amb l'autorització prèvia de la Secretaria de Joventut, dades econòmiques d'execució del PNJC, i al director i als responsables tècnics del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat per la col·laboració establerta en la realització de l'enquesta al municipis i també pels bons consells que ens han donat per a l'orientació de la recerca qualitativa inclosa en l'avaluació.



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 “definits 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 alguns problemes 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 implícitament 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, prioritització 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.





2. El PNJC com a programa d'intervenció en les polítiques de joventut

2.1 Descripció del Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2000 – 2010

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 a Catalunya del Parlament de Catalunya el 27 de novembre de 2000. El Pla responia a una proposta inicial recollida en el document *Línies de política juvenil* del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya¹ i donava compliment a la Resolució 179/VI del Parlament de Catalunya, de 15 de juny de 2000, que instava el Govern a l'elaboració d'un pla de polítiques de joventut.

Segons refereix el mateix pla, el PNJC va ser el resultat d'un "procés de diàleg i consens" –que va incloure l'organització de jornades temàtiques obertes, fòrums joves i trobades de consulta– "amb els diferents agents socials i polítics implicats, els diferents departaments de la Generalitat de Catalunya, els ens comarcals i locals, el teixit associatiu juvenil i el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya" sobre la base d'un document inicial elaborat per l'aleshores Secretaria General de Joventut, en el qual es van definir un conjunt d'eixos d'actuació i les possibles propostes d'actuació en matèria de joventut per a cada eix, d'acord amb els programes electorals dels partits polítics.

El document finalment aprovat² és un text fonamentalment discursiu redactat amb la voluntat d'esdevenir "el marc de referència per a les polítiques de joventut a Catalunya". En un moment de replantejament sobre l'àmbit i l'objecte d'aquestes polítiques, el PNJC va centrar la diagnosi de la situació de la joventut en els factors que dilaten el procés d'emancipació dels joves i va fixar com a finalitat principal "afavorir les condicions necessàries per tal que els joves puguin desenvolupar el seu propi projecte de vida". Davant d'altres perspectives del moment que emfasitzaven la conveniència d'orientar les polítiques a potenciar la creativitat i l'experimentació en l'espai juvenil, el PNJC es va proposar "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 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".

Des del punt de vista substantiu, el discurs del PNJC es concreta en un primer moment en la definició de 6 grans eixos i 25 àmbits d'actuació, que al seu torn tenen associats 117 objectius. Tanmateix, els eixos són, bàsicament, grans sectors de les polítiques públiques amb una influència sobre les condicions socials dels joves (educació i cultura, treball, habitatge, salut, participació i equilibri territorial i cohesió social), mentre que els objectius inclouen funcions (p. ex., "el foment de l'esport com a alternativa d'oci"), instruments (p. ex., "l'establiment del Pacte per a l'Ocupació Juvenil") i objectius estratègics genèrics (p. ex., "el domini de les noves tecnologies"). Per altra banda, el Pla enuncia quatre "grans línies" addicionals, que resten desconnectades de l'estructura d'eixos, àmbits i objectius, i que "impregnen la concepció global del PNJC": incrementar el coneixement dels joves de Catalunya; potenciar l'autonomia juvenil;

¹ Consell Nacional de la Joventut de Catalunya. *Línies de política juvenil del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*. Barcelona: CNJC, 1999.

² Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut. *Pla Nacional de Joventut. Joves 2010*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència, 2000.



destacar i potenciar la implicació dels joves en la construcció de Catalunya; i garantir les segones oportunitats als joves.

A les **taules 1 i 2** es pot veure l'evolució de l'estructura del PNJC en els dos principals documents de revisió i desenvolupament operatiu del període 2000–2008: la revisió del PNJC de 2005 i el Pla d'actuació de les polítiques de joventut 2008-2011. La primera taula mostra els canvis registrats en la relació d'eixos del Pla i a la segona s'hi pot veure la variació en el nombre dels diferents elements que configuren aquesta estructura bàsica: línies, eixos, àmbits, objectius, criteris, i principis. En aquest sentit, la revisió del PNJC de 2005³ i els documents de desenvolupament del PNJC van eliminar algun dels eixos del Pla inicial (concretament, el de polítiques d'equilibri territorial i cohesió social), en van desagregar d'altres (especialment el de participació, que el 2005 esdevé "línia d'actuació" amb el mateix rang que l'emancipació) i en van crear de nous (les polítiques de mobilitat). A més, la revisió de 2005 va fer desaparèixer els àmbits d'actuació i les grans línies, i va reduir els objectius de 117 a 29. Malgrat aquests canvis es manté el caràcter genèric dels objectius i una certa confusió entre objectius, funcions i instruments, tal com es mostra a la **taula 3**.

Taula 1. Evolució dels eixos del PNJC (2000-2008)

	PNJC (2000)	Revisió PNJC (2005)	Pla d'actuació de les polítiques de joventut (2008-2011) ⁴
Emancipació	Polítiques educatives i culturals	Polítiques educatives	Educació
		Polítiques culturals	Cultura
	Polítiques d'accés al món de treball	Polítiques d'ocupació	Treball
	Polítiques d'accés a l'habitatge	Polítiques d'accés a l'habitatge	Habitatge
	Polítiques de promoció de la salut	Polítiques de promoció de la salut	Salut
	Polítiques d'accés a la mobilitat	Mobilitat	
Participació	Participació democràtica	Interlocució i execució a les polítiques de joventut	
		Suport a l'associacionisme	Associacionisme
		Foment de la cultura de la participació	Foment de la participació
			Interculturalitat
			Inclusió social i ciutadania
	Polítiques d'equilibri territorial i cohesió social		

Font: elaboració pròpia a partir del PNJC.

³ Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria General de Joventut. *Pla Nacional de Joventut de Catalunya*. 3a ed. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania, 2007.

⁴ Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria General de Joventut. *Pla d'Actuació de les Polítiques de Joventut 2008 / 2011*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania, [2008].

**Taula 2. Organització dels eixos i objectius del PNJC (PNJC 2000, 2005)**

Elements	PNJC (2000)	Revisió PNJC (2005)
Línies d'actuació	-	2
Eixos	6	9
Àmbits d'actuació	25	-
Objectius	117	29
Grans línies	4	-
Criteris metodològics	3	3
Principis rectors	-	6

Font: elaboració pròpia a partir del PNJC.

Taula 3. Objectius del PNJC per eixos (revisió de 2005)

Eixos		Objectius
Emancipació	Educació	<ol style="list-style-type: none"> Potenciar la integració i la coordinació dels diferents agents socioeducatius en la política educativa Fomentar l'educació en valors Facilitar l'accés al sistema educatiu
	Ocupació	<ol style="list-style-type: none"> Fomentar la creació d'ocupació de qualitat Establir mecanismes per lluitar contra la precarietat laboral Potenciar i ampliar els mecanismes d'orientació i acompanyament laboral Facilitar els processos de transició de la formació al treball
	Accés a l'habitatge	<ol style="list-style-type: none"> Facilitar l'accés a l'habitatge Crear i ampliar espais d'intermediació social en matèria d'habitatge per a joves, tenint en compte les necessitats dels diferents col·lectius amb més dificultats Fomentar experiències alternatives en matèria d'habitatge
	Salut	<ol style="list-style-type: none"> Promoure estils de vida i conductes saludables Potenciar la formació en salut Apropar el sistema sanitari a la gent jove
	Cultura	<ol style="list-style-type: none"> Promoure la cultura i les formes d'expressió juvenils Facilitar l'accés a la cultura Potenciar l'ús de les TIC Fomentar una imatge no discriminatòria ni estereotipada de la realitat juvenil en els mitjans de comunicació social Fomentar l'ús social de la llengua catalana entre les persones joves Reconèixer i fomentar la realitat multicultural de la societat catalana i les relacions interculturals
	Accés a la mobilitat	<ol style="list-style-type: none"> Garantir el dret a la mobilitat de tots els joves del país Potenciar una xarxa de transport públic que s'adeqüi a les necessitats de mobilitat de la gent jove Afavorir alternatives al transport privat
Participació	Interlocució i execució en les polítiques de joventut	<ol style="list-style-type: none"> Reconèixer, reforçar i establir espais de diàleg i gestió entre joves, col·lectius de joves i administració
	Suport a l'associacionisme	<ol style="list-style-type: none"> Reconèixer, impulsar i proporcionar suport a l'associacionisme juvenil Potenciar la visualització al conjunt de la societat de les competències que desenvolupen els joves associats



Foment de la cultura de la participació	26. Educar en la participació 27. Garantir la igualtat d'oportunitats de tots els joves en la participació en els projectes col·lectius 28. Fomentar i reconèixer noves formes de participació 29. Impulsar la participació juvenil local
---	--

Font: Pla Nacional de Joventut de Catalunya, 2007.

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, tal com es mostra a la **taula 4**.

Taula 4. Criteris metodològics, projectes d'actuació i productes previstos (PNJC, 2000).

Criteri	Programa d'actuació	Instruments	Productes
Interdepartamentalitat	Projecte Govern	<ul style="list-style-type: none"> • Grups de Treball Interdepartamentals (GTI) • Plans, acords i programes interdepartamentals 	Programa d'actuacions del Govern presentat anualment amb les partides pressupostàries corresponents
Interinstitucionalitat	Projecte Territori	<ul style="list-style-type: none"> • Consell Rector del PNJC • Grups de Treball Territorials (GTT) • Comissió d'Estudi sobre la Situació de la Joventut a Catalunya del Parlament • Xarx@joves2010 	Plans territorials de joventut –locals, comarcals, i intercomarcals– amb el programa d'actuacions i les partides pressupostàries corresponents.
Participació jove	Projecte Jove	<ul style="list-style-type: none"> • Consell Rector del PNJC • Fòrum Joves 2010 • Pàgina web PNJC • Xarx@joves2010 	Programes d'actuació d'entitats Adhesions de suport d'entitats

Font: Pla Nacional de Joventut de Catalunya, 2000.

La lògica d'associar un programa d'actuació a cada criteri metodològic rau en el fet que cada criteri fa referència a un nivell de govern o actor (Govern de la Generalitat, altres administracions i entitats socials, respectivament), amb la qual cosa els programes d'actuació associats desenvolupen les relacions entre la Secretaria de Joventut i cadascun d'aquests actors per a la implementació del PNJC. En concret:

- La *interdepartamentalitat* fa referència als departaments del Govern de la Generalitat de Catalunya, amb la qual cosa el *Projecte Govern* té per funció implicar i coordinar l'actuació en matèria de joventut dels diferents departaments del Govern. A aquest efecte, el PNJC 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 i la corresponent identificació de duplicitats i mancances; la implicació de la Secretaria de Joventut en plans i grups de treball interdepartamentals de la Generalitat; l'impuls de polítiques de joventut en els



diferents departaments de la Generalitat; i la coordinació del mateix *Projecte Govern* amb el *Projecte Jove*, el *Projecte Territori* i el Pla de Govern 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". Igualment, el PNJC preveu la creació del centre de recursos *Xarx@joves2010* on s'han de recollir les "experiències, actuacions innovadores i materials de suport" i que ha de ser accessible a totes les administracions, entitats i joves, tant per fer-hi aportacions com consultes, en el marc d'un debat permanent.
- Per acabar, 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 la constitució d'un *consell rector*, que proposi sistemes per millorar l'eficàcia de la col·laboració entre agents socials i administracions; 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"; així com la creació de la pàgina web del PNJC.

Tal com mostra la **taula 5**, la revisió de l'any 2005 manté els tres criteris metodològics, però elimina la menció als projectes *Govern*, *Territori* i *Jove* com a programes d'actuació, així com les referències al *Fòrum Joves 2010*, al centre de recursos *Xarx@joves2010* i a la pàgina web del PNJC. Per contra, afegeix la distinció entre mecanismes de coordinació polítics i tècnics, incorpora la figura dels grups de participació territorial i defineix un nombre reduït d'objectius per a cada criteri.

Igualment, l'any 2005 s'afegeixen sis *principis rectors* als criteris metodològics (**taula 6**), tant de tipus "ideològic, que inspiren de forma general la política", com "de contingut més operatiu, que han de ser la base de funcionament de l'organització i la gestió".

Taula 5. Criteris metodològics, mecanismes de coordinació i objectius (revisió del PNJC de 2005)

Criteri	Mecanismes de coordinació	Objectius
Interdepartamental	<ul style="list-style-type: none"> • Grups de Treball Interdepartamentals (GTI). • <i>Polític</i>: Comissió Interdepartamental de les polítiques de joventut • <i>Tècnic</i>: comissions i grups de treball interdepartamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir, coordinar i impulsar programes i polítiques adreçades a la població jove com a eix transversal de l'acció de Govern. • Sensibilitzar, introduir i dimensionar les polítiques públiques des de la perspectiva juvenil. • Crear i impulsar mecanismes de coordinació entre departaments.



Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Grups de Treball Territorial (GTT). • <i>Polític</i>: Grups de Treball Territorial a nivell nacional, comarcal i local • <i>Tècnic</i>: Grups de Treball Territorial a nivell nacional, comarcal i local 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir el desplegament de les polítiques de joventut territorialment. • Desenvolupar una línia d'actuació interinstitucional conjunta. • Optimitzar i racionalitzar les polítiques de joventut de les diverses institucions i administracions. • Impulsar mecanismes de coordinació entre institucions i administracions.
Participació jove	<ul style="list-style-type: none"> • Grups de participació territorial (GPT). • CNJC. • Consells i plataformes juvenils locals. • Associacions i col·lectius de joves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconèixer el paper de les persones joves en la definició i l'impuls de les polítiques de joventut (acció i interlocució). • Impulsar la participació juvenil més enllà del diàleg per aconseguir la corresponsabilitat en el disseny, l'execució i la gestió de les actuacions. • Establir mecanismes i espais de coordinació i decisió entre joves i col·lectius de joves i Administració.

Font: *Pla Nacional de Joventut de Catalunya*, 2007.

Taula 6. Principis rectors del PNJC (revisió del PNJC de 2005)

Principi rector	Descripció
Integralitat	Perspectiva global que interrelacioni els diferents àmbits de la vida dels joves
Transversalitat	Concreció operativa de la integralitat: articulació de xarxes que integrin escales territorials, òptiques de treball sectorial i recursos i dinàmiques associatives i comunitàries de la gent jove
Atenció a la diversitat	Consideració de la diversitat sexual, ètnica, territorial, física o psíquica, social i cultural per garantir la igualtat d'oportunitats a totes les persones joves.
Proximitat	Situació dels centres de decisió prop dels problemes, a fi de facilitar el disseny de solucions ajustades, perfilades i eficients.
Participació i corresponsabilitat	Les polítiques de joventut han de contenir una alta intensitat democràtica per poder construir col·lectivament cultura participativa i facilitar que els joves es puguin vincular i participar en els processos de presa de decisions.
Innovació i aprenentatge social	Les polítiques de joventut han d'estar obertes a la innovació i definir-se mitjançant processos d'aprenentatge social, experimentació i negociació.

Font: *Pla Nacional de Joventut de Catalunya*, 2007.

Les fases d'execució i avaluació del PNJC

En la seva versió original, el PNJC articulava el procés de desenvolupament del pla en 4 fases: dues d'inicials, de *mobilització* i *definició*, completades al llarg de l'any 2000 i de les quals en va resultar la redacció del PNJC, i dues més desenvolupament del PNJC a iniciar després de la seva aprovació:



- La fase de *desplegament i implementació* havia de consistir en la “traducció dels grans objectius en actuacions i en serveis concrets de les diverses administracions”. Concretament, el pla determina que al llarg d’aquesta fase s’han de prioritzar objectius i actuacions, constituir els Grups de treball interdepartamental (GTI) i els Grups de treball territorial (GTT), implicar la SGJ en els plans interdepartamentals, elaborar els plans territorials de joventut, activar el *Forum Joves 2010*, aprovar el pressupost anual, i iniciar el seguiment del PNJC.
- Per altra banda, la fase de *consolidació i replanificació* (també anomenada d’*avaluació i replanificació* en altres parts del PNJC) preveu realitzar una revisió estratègica –d’adequació dels objectius i grans línies d’actuació a les necessitats dels joves– i una revisió operativa– sobre els “continguts i impacte de les actuacions determinades en cada període”. Segons refereix el PNJC, aquestes revisions “han de permetre modificar les actuacions futures i tornar a planificar, si és el cas, el marc de referència, els objectius i els programes d’actuació”. En aquest sentit, el pla inclou vuit “mesures de control” (o criteris d’avaluació) del PNJC, que es mostren a la **taula 7**.

Taula 7. Criteris d’avaluació del PNJC (2000)

Criteri	Descripció
Implicació dels agents	Implicació dels departaments de la Generalitat, de les diputacions, dels consells comarcals, dels municipis, del teixit associatiu juvenil, d’altres entitats i de joves de Catalunya
Implantació territorial de les actuacions	Presentació dels plans territorials de joventut i Fòrums Joves 2010
Acompliment de calendaris	Presentació del PNJC, presentació dels primers plans territorials de joventut, convocatòria anual de Fòrums Joves 2010 i acompliment del calendari del programa d’actuacions.
Cost de les actuacions	Partida pressupostària d’impuls del PNJC, col·laboració entre administracions per al programa d’actuacions dels consells comarcals i municipis d’impuls dels Fòrums Joves 2010.
Execució de la despesa de les actuacions	Control de l’evolució de les despeses amb relació al calendari i a la previsió de costos del programa d’actuacions
Equilibri territorial i cohesió social	Implicació i coordinació interinstitucional, plans territorials ajustats a les diferències territorials, distribució territorial dels fòrums i atenció als joves socialment desfavorits
Impacte de les actuacions	Control de l’efectivitat de les actuacions en referència als joves
Grau d’assoliment dels objectius	Control d’assoliment d’objectius mesurat en termes de progrés, ja que molts dels objectius són a mitjà o a llarg termini.

Font: *Pla Nacional de Joventut de Catalunya, 2000*.

Si bé el PNJC no concreta un calendari de desenvolupament del pla exhaustiu, algunes activitats concretes tenen una data d’execució específica o bé una referència a la periodicitat amb què s’han de repetir. La **taula 8** recull les activitats amb data d’execució prevista per a les fases de desplegament i implementació i la de consolidació i replanificació, segons l’any en què es preveia realitzar-les. En aquest sentit, el PNJC preveia la realització d’una primera avaluació



del pla el primer any de la seva implementació. Per als anys posteriors preveia, de forma anual, un estudi sobre les necessitats del joves i les actuacions necessàries per cobrir-les, un programa d'actuacions del Govern de la Generalitat i una avaluació estratègica. A més preveia una avaluació operativa semestral i una estratègica de caràcter "global" cada dos anys. D'altra banda, el PNJC especifica els productes que havien de resultar dels processos d'avaluació, si bé sense definir-ne els continguts: un "informe impuls" l'any 2000, un "informe programes" els anys 2001 i 2002, i un "informe PNJC" l'any 2002.

La revisió del PNJC de 2005 (**taula 9**) reformula les fases d'execució i avaluació del Pla. L'informe de la situació dels joves i l'avaluació estratègica sobre els efectes de les intervencions derivades del pla passen a ser quinquennals (i per tant, a executar-se l'any 2009, coincidint amb la revisió i reformulació del PNJC). Igualment, s'insta la Secretaria de Joventut i l'Administració local a dissenyar un pla d'actuació per a la legislatura i el mandat, respectivament (i, per tant, quadriennal); i es commina els agents executors del pla (Secretaria de Joventut, administracions locals i entitats) a realitzar, de forma anual, un programa d'actuacions, el seguiment dels programes d'actuació i una avaluació de procés, resultats i impacte de les polítiques de joventut.

Per acabar, la revisió de 2005 encomana al Consell Rector la responsabilitat de realitzar un seguiment anual de les grans línies d'actuació estratègiques del PNJC i informar-ne al Consell Assessor de les Polítiques de Joventut i la Comissió Parlamentària de Seguiment de les Polítiques de Joventut.



Taula 8. Activitats calendaritzades al PNJC (Pla del 2000)

Activitats	2000	2001	2002	2003	2004
Desplegament i implementació		<ul style="list-style-type: none">• Estudis anuals sobre les necessitats dels joves i actuacions necessàries per cobrir-les.• Programes anuals d'actuacions d'àmbit nacional (Govern de la Generalitat) acompanyat de les partides pressupostàries corresponents.			
Consolidació i replanificació	<ul style="list-style-type: none">• Avaluació de l'impuls del PNJC (12/00) <p>(INFORME IMPULS)</p>	<ul style="list-style-type: none">• 1a Avaluació operativa (7/01)• 2a Avaluació operativa (11/01)• Avaluació estratègica (12/01) <p>(INFORME PROGRAMES)</p>	<ul style="list-style-type: none">• 1a Avaluació operativa (7/02)• 2a Avaluació operativa (11/02)• <u>AVALUACIÓ ESTRATÈGICA GLOBAL (12/02)</u> <p>(INFORME PNJC)</p>	<ul style="list-style-type: none">• 1a Avaluació operativa (7/03)• 2a Avaluació operativa (11/03)• Avaluació estratègica (12/03) <p>(INFORME PROGRAMES)</p>	<ul style="list-style-type: none">• <u>AVALUACIÓ ESTRATÈGICA GLOBAL (7/04)</u>

Font: *Pla Nacional de Joventut de Catalunya, 2000.*



Taula 9. Activitats calendaritzades al PNJC (revisió del Pla de 2005)

Activitats		2005	2006	2007	2008	2009
Nivell estratègic	Planificació	Seguiment anual	Seguiment anual	Seguiment anual	Seguiment anual	Informe quinquennal del OCJ sobre la situació dels joves amb recomanacions per a l'acció. CR ha de planificar les principals actuacions coincidint amb la revisió i l'avaluació estratègica del PNJC.
	Execució	CR realitza el seguiment de les grans línies d'actuació i n'informa a la CPSPJC i al CAPJ.				
	Avaluació	Seguiment anual	Seguiment anual	Seguiment anual	Seguiment anual	CR, CPSPJC i CAPJ elaboraran una avaluació quinquennal del sobre els efectes de les intervencions a llarg termini , incloent el replantejament de les grans línies d'actuació.
Nivell operatiu		Programa anual d'actuacions (AL, SJ)				
	Planificació			<ul style="list-style-type: none"> • Pla d'actuació per a la legislatura (SJ) • Plans d'actuació municipals de mandat (AL) 		
	Execució	Seguiment anual de l'evolució dels programes d'actuació (SJ, AL, Ent)				
	Avaluació	Avaluació anual de procés, resultats i impacte de les polítiques de joventut (SJ,AL, Ent)				

AL: Administracions locals; CAPJ: Consell Assessor de les Polítiques de Joventut; CPSPJC: Comissió Parlamentària de Seguiment de les Polítiques de Joventut; CR: Consell Rector; Ent: Entitats juvenils; OCJ: Observatori Català de la Joventut; SJ: Secretaria de Joventut

Font: *Pla Nacional de Joventut de Catalunya, 2000.*



2.2 Principals actors i funcions

A continuació farem una breu descripció dels actors més importants relacionats amb l'impuls, coordinació, anàlisi, seguiment i execució del PNJC.

2.2.1 L'impuls i direcció estratègica del Pla: la Secretaria de Joventut

L'any 2000, el Departament de Presidència assumeix les competències en matèria de polítiques de joventut que des de 1996 tenia assignades el Departament de Cultura. En el Decret de reestructuració corresponent⁵, la Secretaria de Joventut (aleshores Secretaria General de Joventut) es defineix com a **òrgan de direcció, planificació, coordinació i execució de la política juvenil de la Generalitat**, i entre les seves funcions apareix per primer cop la referència al Pla Nacional de Joventut de Catalunya. La SJ ha patit posteriorment diverses modificacions en la seva estructura i objectius, però aquesta missió de pilotatge de la política juvenil de la Generalitat ha seguit vigent fins avui.

Després d'una modificació puntual realitzada el 2003⁶, l'any 2005⁷ es revisa a fons l'estructura interna de la Secretaria, revisió deguda a la necessitat d'adequar l'òrgan a l'especificitat i rellevància de les polítiques de joventut, així com al seu caràcter transversal:

En el cas de la joventut, per la seva especificitat i rellevància, cal que determinades polítiques públiques siguin dissenyades i executades directament des de la Secretaria General de Joventut. A més, però, també cal impulsar polítiques amb d'altres departaments i organismes de la Generalitat de Catalunya i d'altres administracions de Catalunya, atès el caràcter transversal de moltes de les polítiques públiques relacionades amb l'educació, el treball, l'habitatge, la cultura i la salut.

L'estructura de la SJ queda configurada per una Subdirecció General de Joventut, responsable de la gestió interna de la Secretaria, incloent-hi el pressupost i la tramitació de subvencions; un Gabinet de Relacions Institucionals, que ha de donar suport a la Secretaria en l'impuls i coordinació de les polítiques de joventut que portin a terme els departaments i organismes del Govern de la Generalitat, i unes Coordinacions Territorials de Joventut a Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona i Terres de l'Ebre.

Finalment, l'any 2006 la redistribució de competències entre els departaments del Govern efectuada pel Decret 248/2006 trasllada la relativa a polítiques de joventut del Departament de Presidència al Departament d'Acció Social i Ciutadania. La Secretaria de Joventut passa a dependre d'aquest Departament⁸, on continua fins l'actualitat, sense patir canvis en la seva estructura, i amb unes funcions entre les que destaquen:

- L'elaboració i proposta al Govern les directrius sobre política juvenil.
- El disseny, coordinació, impuls i seguiment del PNJC.
- El disseny, execució i avaluació dels programes d'actuació del Departament en matèria de joventut, d'acord amb les directrius establertes al PNJC i a la comissió interdepartamental de polítiques de joventut.
- La coordinació, seguiment i supervisió dels programes i les actuacions dels diferents Departaments i organismes de la Generalitat en l'àmbit de la joventut, d'acord amb les

⁵ Decret 184/2000, de 29 de maig, de reestructuració del Departament de la Presidència.

⁶ El Decret 248/2003 estableix l'obligació de la SJ de "tenir en compte la perspectiva de gènere" i crea una Unitat d'Autoedició, basant-se en l'increment considerable de les actuacions de publicacions, imatge i difusió com a conseqüència del desenvolupament del PNJC.

⁷ Decret 239/2005, de 8 de novembre, de reestructuració de la Secretaria General de Joventut.

⁸ Decret 572/2006, de 19 de desembre, de reestructuració parcial del Departament d'Acció Social i Ciutadania.



directrius establertes al Pla Nacional de la Joventut i a la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut.

- La supervisió, control i aprovació de l'activitat de l'Agència Catalana de la Joventut, mitjançant l'establiment d'un contracte programa.
- La incorporació de la perspectiva de gènere en el desenvolupament de les seves funcions.

Actualment, la Secretaria de Joventut porta a terme aquestes funcions comptant amb una plantilla de 84 persones⁹, de les quals 50 són personal tècnic superior o de gestió. Per tant, disposa d'un aparell administratiu propi per portar a terme les seves funcions i té adscrit, a més, un ens instrumental, que és l'**Agència Catalana de la Joventut**, creada l'any 2006¹⁰.

Tradicionalment, l'òrgan directiu de les polítiques de joventut a la Generalitat havia disposat d'un ens adscrit amb funcions executives. Fins a l'aparició de l'ACJ aquest paper el complia l'empresa pública Turisme Juvenil de Catalunya (**TUJUCA**), responsable, entre altres coses, de la gestió de la xarxa d'albergs juvenils de la Generalitat. La voluntat de reforçar la capacitat executiva de l'ens instrumental i d'estendre les seves funcions a la nova concepció d'integralitat i transversalitat de les polítiques de joventut porta a la constitució de l'Agència i a la dissolució de TUJUCA, que es fa efectiva a finals de 2007¹¹.

L'Agència de Joventut de Catalunya, que compta actualment amb 297 efectius¹², dels quals 109 són tècnics superiors o de gestió, s'estructura en tres grans àmbits d'intervenció:

- la **Direcció de Programes de Joventut**, que desenvolupa els programes de l'Agència i que s'organitza seguint les grans línies d'actuació i eixos del PNJC. Compta, així, amb un Programa d'Emancipació, del qual depenen unitats d'Habitatge, Educació, Cultura, Treball, i Salut, i compta també amb un Programa de Participació, del qual depenen unitats d'Interculturalitat, Foment de la Participació, Camps de Treball, i Inclusió i Gènere. A banda d'aquestes línies de programes, disposa també d'una unitat de coordinació de la Xarxa d'Informació Juvenil (de la qual depèn un Punt d'Informació Juvenil ubicat a la seu de la Secretaria).
- **L'Observatori Català de la Joventut**, estructurat en tres unitats: Recerca, Formació i Suport Metodològic/Centre de Recursos.
- la **Direcció de Serveis**: recull les funcions principals de TUJUCA referides al servei del carnet jove i a l'explotació, gestió i comercialització de la Xarxa Nacional d'Albergs Socials de Catalunya (XANASCAT). També integra les funcions de serveis comuns (recursos humans, serveis jurídics, finances i sistemes d'informació).

La necessària complementarietat entre les funcions de la SJ i l'ACJ explica, tal com preveuen els Estatuts de l'Agència, l'existència de les comissions de seguiment en aquells àmbits en què més clarament s'adverteixen necessitats de coordinació: delegacions territorials, programes, i relacions institucionals, interdepartamentals i de comunicació. Aquestes comissions es reuneixen periòdicament.

⁹ A banda de la persona titular de la Secretaria. Font: Sistema d'informació del personal (Direcció General de la Funció Pública / Generalitat de Catalunya)

¹⁰ *Llei 6/2006, de 26 de maig, de creació de l'Agència Catalana de la Joventut, i el Decret 129/2007, de 5 de juny, pel qual s'aproven els Estatuts de l'Agència Catalana de la Joventut, que queda constituïda com a entitat de dret públic sotmesa a l'ordenament jurídic privat.*

¹¹ *Acord GOV/165/2007, de 2 d'octubre, pel qual s'autoritza l'aportació per part de la Generalitat de la totalitat de les accions representatives del capital de la societat Turisme Juvenil de Catalunya, SA, al fons patrimonial de l'Agència Catalana de la Joventut, i s'autoritza aquesta entitat de dret públic per aprovar la dissolució de Turisme Juvenil de Catalunya, SA., líquida definitivament aquesta entitat.*

¹² A banda de la persona titular de l'Agència. Font: Annex de personal de l'Agència dins dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2009.



Pel que fa a l'estructura general dels dos òrgans i a la seva evolució, crida l'atenció el pas de l'Observatori Català de la Joventut –responsable, com veurem tot seguit, de l'anàlisi i prospectiva de la realitat juvenil– de la Secretaria de Joventut, òrgan de direcció estratègica de les polítiques de joventut, a l'ACJ, òrgan instrumental de caràcter executiu.¹³

2.2.2 La funció de supervisió i coordinació política.

El Parlament realitza el control i seguiment del PNJC a través de la **Comissió d'Estudi sobre la Situació de la Joventut a Catalunya**. Aquesta comissió fou creada pel Ple del Parlament d'acord amb la Proposició no de llei aprovada per unanimitat per la Comissió de Política Cultural del Parlament. Es va constituir el 9 de febrer de 2000. La comissió parlamentària va tenir un paper impulsor del PNJCAT en demanar al Govern la redacció d'un Pla Nacional de Joventut atenent les propostes del CNJC.

Posteriorment, a cada legislatura, s'han anat constituint noves comissions parlamentàries: el 2003 es va constituir la **Comissió de Seguiment de les Polítiques de Joventut**, i el 2006, la de **Polítiques de Joventut**.

Per altra banda, el PNJC disposa d'un **Consell Rector**, òrgan de caràcter interinstitucional de què formen part associacions d'ens comarcals i locals (ACM i FMC) i el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya. Es dissenya com un òrgan receptor d'informes operatius i estratègics derivats del Pla per tal fer-ne el redireccionament estratègic oportú.

2.2.3 La funció d'anàlisi i seguiment: l'Observatori Català de la Joventut

L'any 2000 l'Observatori Català de la Joventut es defineix com "l'òrgan de la Secretaria General de Joventut que actua com a instrument de reflexió i anàlisi de la joventut de Catalunya per tal de conèixer les seves necessitats i poder donar-hi resposta establint polítiques adequades."¹⁴. Segons el PNJC, l'OCJ, "entre d'altres centres d'estudis, i també gràcies al diàleg obert amb les joves i els joves, especialment amb la interlocució del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya proporciona el coneixement de la realitat juvenil necessari per a la funció d'impuls"¹⁵. Per poder assolir aquesta missió, l'Observatori tenia atribuïdes, entre d'altres, les funcions principals següents¹⁶:

- La realització d'estudis i investigacions en matèria de joventut directament o amb col·laboració externa.
- L'organització i el seguiment de les tasques de les comissions d'experts que coordini la Secretaria General de Joventut.
- La col·laboració amb altres centres de recerca especialitzats en la joventut, especialment de l'estranger.
- La publicació i la difusió d'estudis i informes, tant propis com de tercers.
- La col·laboració amb les universitats per a l'estudi i la investigació en matèria de joventut.
- La participació i l'organització de seminaris, tallers i conferències sobre la joventut.
- La gestió del Centre de Documentació de la Secretaria General de Joventut.

L'OCJ estava assistit per un Consell Assessor, constituït per experts acadèmics i professionals, persones responsables en matèria de joventut de l'ACM i la FMC, un representant del Departament de la Presidència, un representant del CNJC i un representant del Consell Interuniversitari de Catalunya.

¹³ Als *decrets 184/2000 i 248/2003* l'Observatori forma part de l'estructura de la Secretaria, amb rang de Servei. En la reestructuració de la Secretaria realitzada l'any 2005 (*Decret 239/2005*), l'Observatori no s'esmenta, i passa a l'ACJ l'any 2006.

¹⁴ Article 19.5 del *Decret 184/2000, de 29 de maig, de reestructuració del Departament de la Presidència*.

¹⁵ *PNJCAT*, p. 27

¹⁶ *Decret 184/2000, de 29 de maig, de reestructuració del Departament de la Presidència*.



Aquest Consell tenia les funcions següents:

- Orientar les línies d'actuació de l'Observatori Català de la Joventut
- Assessorar i fer propostes d'estudis, informes o jornades.
- Proposar, debatre i assessorar el Pla anual de treball de l'Observatori Català de la Joventut.
- Divulgar la tasca investigadora en matèria de joventut
- Elaborar propostes relacionades amb qualsevol aspecte de les polítiques de Joventut del Govern de la Generalitat.

L'any 2005 l'OCJ (i de retruc el Consell Assessor) fou suprimit pel Decret 239/2005 i les funcions pròpies de generació i gestió de coneixement en l'àmbit de les polítiques juvenils van ser assumides per TUJUCA. Actualment, com ja s'ha mencionat, l'Observatori de la Joventut forma part de l'Agència Catalana de la Joventut. En apartats posteriors entrarem amb més detall en la funció d'anàlisi duta a terme per l'OCJ en el marc del PNJC.

El PNJC fa referència al seu propi Consell Assessor¹⁷ “constituït per persones expertes i representatives d'àmbits diversos de la societat catalana i coneixedores d'aspectes relacionats amb el món juvenil. La seva missió és avaluar la coherència i la conveniència dels programes d'actuació i esdevenir el motor d'opinió del Pla”. La seva constitució ha estat pendent fins al maig de 2009.

2.2.4 La funció de dinamització i coordinació operativa.

Dins de l'àmbit de la SJ, el PNJC identifica també un **Equip de Coordinació del PNJC**. Es tracta d'un equip tècnic que coordina, dinamitza i impulsa el Pla. Format per tècnics especialistes en polítiques de joventut de la mateixa Secretaria, aquest equip va tenir un paper clau en la difusió del Pla als diferents actors i en la fase d'impuls.¹⁸ Els responsables polítics, les persones d'aquest equip de coordinació i també altres tècnics entrevistats assenyalen que al principi constituïen un equip molt autònom de la SJ i dedicat *ad hoc* al projecte del Pla. Mentrestant, la SJ seguia fent les activitats que havia desenvolupat tradicionalment. Progressivament es van formar equips mixtes i poc a poc es va anar generant un marc general de treball normalitzat i relativament integrat que va donar peu finalment a un procés d'estructuració tant a la SJ com a l'ACJ.

Les funcions de l'antic equip de coordinació, i també algunes persones provinents d'aquest equip, formen part d'unitats de línia, bé de la SJ, bé de l'ACJ. El Projecte Territori es gestiona des de la Unitat de Suport Metodològic de l'OCJ de l'ACJ. El Projecte Govern des d'una unitat que conserva aquest nom dins del Gabinet de Relacions Institucionals amb un perfil estratègic i de seguiment, i des de la Direcció de Programes de l'ACJ amb un perfil més executiu. I el projecte Jove des del Servei d'Associacionisme Juvenil i Gestió de Subvencions de la SJ i la Unitat de Foment de la Participació de l'ACJ.

b.1) Projecte Govern

Els **departaments de l'Administració de la Generalitat** realitzen polítiques públiques pròpies del seu àmbit competencial. En la mesura que aquestes polítiques afecten la població juvenil s'admet una dimensió transversal (i, en aquest cas, interdepartamental) de la política de joventut.

La **Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut (CIPJ)**. Es tracta d'un òrgan definit com a resultat del procés de revisió estratègica del PNJC per reforçar la implicació política dels departaments en el desenvolupament del PNJC. Es crea mitjançant el Decret

¹⁷ PNJC, p. 27

¹⁸ PNJC, p. 41



358/2004, de 24 d'agost, de creació de la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut. En parlarem amb més detall en l'avaluació de la implementació del *Projecte Govern*.

La influència en el disseny d'altres polítiques no es canalitza exclusivament a través de la CIPJ. També s'exerceix amb la participació en altres comissions o grups de treball interdepartamental amb motiu d'algun àmbit d'estudi o de definició o seguiment d'algun pla. L'actuació de la SJ en aquests òrgans s'inclou dins dels Plans d'actuacions de les polítiques de joventut. En farem referència en l'avaluació de la implementació del *Projecte Govern*.

Finalment, l'equip de persones més directament vinculat al *Projecte Govern* forma la Unitat del Projecte Govern, que depèn del Gabinet de Relacions Institucionals. Les persones d'aquesta unitat concentren el coneixement sobre les actuacions del Govern de la Generalitat en l'àmbit de la joventut, interaccionen amb la resta de l'Administració de la Generalitat i recullen totes les actuacions que influeixen en la joventut, en particular la identificació dels recursos econòmics destinats i alguns indicadors de volum i d'activitat. També representen els objectius de la SJ en els diversos espais de coordinació interdepartamental que ja hem citat, en particular la CIPJ.

b.2) Projecte Territori

Els **ajuntaments** s'entenen com la institució bàsica de dinamització de la participació social dels joves i de provisió d'intervencions i de serveis orientats a la participació i l'emancipació en un entorn de màxima proximitat.

En un principi els **consells comarcals** es van identificar com a òrgans articuladors de l'expansió del PNJC en el territori. En el marc del Projecte Territori, els consells comarcals (d'acord amb el que preveuen els convenis respectius) proporcionen suport als municipis en l'impuls de les polítiques locals de joventut al seu territori. Una acció en aquest sentit fou la de proveir tècnics de joventut a cada consell comarcal. Aquesta funció havia de sumar esforços al suport tècnic i formatiu que des de la SJ s'ofereix directament als ajuntaments. Una altra funció clau, desenvolupada per delegació de la Generalitat i articulada a través de convenis, és la de control i inspecció d'instal·lacions juvenils.

Progressivament però, els ajuntaments, especialment els de més de 20.000 habitants, han anat assumint el gruix de l'execució de les polítiques de joventut d'àmbit local, de manera que els consells comarcals es concentren en el suport a municipis que presenten dificultats per executar polítiques de joventut i/o en el desenvolupament d'actuacions supramunicipals.

Pel que fa a la SJ, actualment la unitat de referència del Projecte Territori és l'**Àrea de Suport Metodològic de l'Observatori Català de la Joventut**. Aquesta àrea desplega actuacions de suport metodològic: orientació i guiatge (en part a través de publicacions), assessorament i formació. La finalitat és l'adopció dels plantejaments del PNJC a través d'una acció planificada que es concreta en els **plans locals de joventut**. Aquesta eina permet als ajuntaments posicionar una política de joventut d'abast municipal però plantejant actuacions que assumeixin els criteris metodològics del PNJC, cosa que la SJ incentiva. Els plans locals permeten a la SJ polsar el grau d'implantació de les polítiques locals de joventut en el territori i, en principi, redefinir la seva acció de suport metodològic. Els plans locals i comarcals, i algunes actuacions concretes poden obtenir finançament de la SJ, generalment a través de convocatòries de subvencions.

Les **coordinacions territorials de joventut** en cadascuna de les demarcacions s'entenen com a llocs de treball singulars adscrits a la SJ (en el cas de la de Barcelona depenent de la Subdirecció General de Joventut) amb les funcions principals de representar la SJ, vetllar pel compliment de les disposicions relatives a les competències de la Secretaria de Joventut, i de coordinar l'acció impulsada per mitjà dels consells comarcals i els ajuntaments del seu àmbit territorial. Les persones que en formen part poden tenir dependència bé de la SJ, bé de l'ACJ.



El PNJC preveia uns **Grups de Treball Territorial (GTT)**, formats pels **representants territorials de la Secretaria General de Joventut**, les **diputacions** i les **administracions comarcals i locals**. La seva funció principal era la implicació i l'execució coordinada de les diferents administracions en cada àmbit territorial, en cada un dels sis eixos, i molt especialment en l'equilibri territorial i la cohesió social. El programa d'actuació vinculat a aquests grups conformen el Projecte Territori. Segons el PNJC, la col·laboració institucional canalitzada en els grups de treball interdepartamental i territori s'estableix per evitar la duplicitat d'esforços i de recursos i per aconseguir una major complementarietat de les actuacions en benefici dels joves. Els objectius en aquests àmbits són la identificació de duplicitats i mancances, i el desplegament territorial del Pla.

b.3) Projecte Jove

El moviment associatiu juvenil té diversos nivells d'organització, articulació i de representació dels seus interessos. L'òrgan final de referència és el **Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC)**.

El **Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC)** és una entitat de dret públic que té entre les seves funcions la promoció de les activitats dirigides a assegurar la participació dels joves en les decisions i en les mesures que els afectin, l'elaboració d'informes o estudis sobre matèries relacionades amb la joventut, el foment de l'associacionisme juvenil i l'actuació d'interlocutor entre la Generalitat i les organitzacions juvenils, entre d'altres. Es relaciona amb l'Administració de la Generalitat per mitjà de la Secretaria General de Joventut, a la qual pot demanar la informació que necessiti per a funcionar adequadament. L'Assemblea General es compon de dues persones delegades de cadascuna de les entitats membres i s'ha de reunir, com a mínim, una vegada l'any.¹⁹

Amb relació al PNJC el CNJC comparteix el paper de direcció estratègica (conjuntament amb la SJ, la FMC i l'ACM) en formar part del Consell Rector abans descrit.

En relació amb el moviment associatiu, la SJ desenvolupa un paper regulador i promotor de l'associacionisme. En aquest àmbit hi ha una atenció especial a les activitats de lleure. El **Servei d'Educació en el Lleure**, que depèn de la Subdirecció General de Joventut, facilita el desenvolupament normal de les activitats de les entitats quan aquests impliquen la mobilització d'infants i joves i procura la disponibilitat en condicions de les infraestructures necessàries i de persones capacitades per dur a terme aquestes activitats mitjançant actuacions de formació a monitors i directors d'activitats. En aquest àmbit hi ha un espai d'interlocució entre la SJ, el Departament d'Educació i les entitats de formació en el lleure: el Consell Assessor de la Formació d'educadors en el lleure (CAFELL). El Servei també promou a regulació del sector establint requeriments i garanties. En aquest àmbit s'aspira a una norma de rang legal que valori l'aportació social del lleure educatiu.

Una altra unitat depenent de la Subdirecció General de Joventut és el **Servei d'Associacionisme Juvenil i Gestió de Subvencions** centrada en aspectes de caràcter administratiu per a la promoció de l'associacionisme: el manteniment del Cens d'entitats juvenils i la tramitació de subvencions.

En l'àmbit de la participació l' **Equip de Foment de la Participació** de la Direcció de Programes de l'ACJ és la unitat de referència per a la dinamització i el foment de la participació.

El PNJC identifica els instruments concrets previstos per exercir la participació que es descriuen en l'avaluació concreta de cada Projecte.

¹⁹ *Llei 14/1985, de 28 de juny, del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, modificada en alguns aspectes per la Llei 24/1998.*



b.4) Altres actors

Finalment, mencionem que l'any 2004 es va constituir l'**Associació Catalana de Professionals de les Polítiques de Joventut** "amb la voluntat de recollir, defensar i promoure les reivindicacions i drets dels treballadors de les polítiques de joventut, un dels col·lectius professionals menys coneguts i més silenciats de l'àmbit de les polítiques d'atenció a les persones"²⁰. Es considera una associació prou representativa en el sector professional.

²⁰ Pàgina web de l'Associació Catalana de Professionals de les Polítiques de Joventut: <http://www.pangea.org/joventut/> [15 de setembre de 2009]





3. Metodologia i anàlisi de l'avaluabilitat

3.1. Introducció

L'elecció de l'estratègia metodològica d'aquesta avaluació ha estat determinada en tres etapes:

- La primera, de tipus preliminar, ha consistit en un procés d'interlocució amb la Secretaria de Joventut com a organisme promotor del PNJC i de la seva avaluació, així com amb altres actors involucrats en la seva implementació, a fi d'explorar els seus interessos i definir les preguntes d'avaluació més rellevants que maximitzin l'ús posterior dels resultats.
- En segon lloc, hem procedit a diagnosticar la disponibilitat de dades per respondre les preguntes d'avaluació. S'ha confeccionat una llista de les fonts d'informació i bases de dades existents rellevants per a l'avaluació, amb una anàlisi succinta de la informació que contenen, la seva estructura i característiques. En el marc d'aquesta anàlisi, hem detectat que les limitacions en les condicions d'avaluabilitat del PNJC vinculades a les seves fonts d'informació comprometen les possibilitats de donar una resposta mínimament robusta a algunes preguntes d'avaluació, especialment les d'impacte i les referents a les actuacions no directament impulsades per la Secretaria de Joventut sinó per altres actors implicats en la implementació del pla: els altres departaments de la Generalitat, les administracions locals i les entitats juvenils.
- Per acabar, i com a conseqüència d'aquest diagnòstic de les fonts d'informació es va definir una estratègia de generació de noves fonts d'informació *ad hoc* per a poder suplir algunes carències en les fonts preexistents i reforçar la capacitat per a respondre les preguntes d'avaluació.

3.2. Les fonts d'informació

La disponibilitat de dades per a l'avaluació del PNJC és, en general, força limitada: es concentra en l'activitat i outputs de la mateixa Secretaria de Joventut - Agència Catalana de la Joventut i, en menor mesura, en l'activitat dels departaments de la Generalitat, ens locals i entitats que desenvolupen les polítiques de joventut. En destaca l'absència d'informació sobre els impactes de les polítiques de Joventut i sobre els inputs (això és, recursos humans, materials i financers) de la mateixa Secretaria de Joventut. La informació es troba continguda, fonamentalment, en memòries i informes interns de seguiment, en formats que han anat variant al llarg dels anys i que difereixen entre les diferents unitats de la Secretaria de Joventut i l'Agència Catalana de la Joventut. Les bases de dades amb un ús continuat en el temps són escasses, i es limiten a l'activitat de suport econòmic a ens locals i entitats.

La **taula 10** sintetitza la valoració de la disponibilitat d'informació segons el projecte del PNJC i la rellevància de la informació per a l'avaluació del PNJC



Taula 10. Disponibilitat de dades per a cadascun dels projectes del PNJC

Projecte del PNJC	Actor	Rellevància per a l'avaluació			
		Inputs	Activitat	Outputs	Impactes
Projecte Govern	SJ-AC				
	Govern de la Generalitat				
Projecte Territori	SJ-AC				
	Ajuntaments i consells comarcals				
Projecte Jove	SJ-AC (foment de la participació)				
	SJ-AC (associacionisme)				
	Associacions				

 Alta
  Limitada
  Nul·la

En referència al **Projecte Govern**, la informació existent es limita a una relació periòdica de les comissions i grups interdepartamentals que la SJ-ACJ coordina o hi és present, així com a una relació de les actuacions dels departaments de la Generalitat de Catalunya dins de l'àmbit de la joventut, incloent la dotació pressupostària de cada programa, la descripció de l'actuació, els òrgans que hi participen i en alguns casos, indicadors d'activitat i, més esporàdicament de cobertura. La inclusió de les actuacions a la relació no implica necessàriament que la SJ-ACJ hagi contribuït en la seva formulació o gestió. La informació es troba en format paper, excepte en el cas de la dotació econòmica. L'any 2003 es va realitzar una avaluació preliminar d'aquest programa d'actuació en el marc de l'edició del llibre del *Projecte Govern*. Per a l'any 2005 existeix, excepcionalment, una relació exhaustiva d'indicadors d'output per a cadascun dels programes, fruit de l'explotació d'una base de dades que únicament va ser alimentada durant aquell any. I per als anys 2005, 2006 i 2007 hi ha uns informes de seguiment no consolidables entre ells.

La informació sobre el **Projecte Territori** es concentra en el seguiment del procés d'elaboració de plans locals i comarcals de joventut, i en el suport econòmic de la SJ-ACJ als programes i polítiques locals de joventut. Des de l'any 2005, la base de dades GIT (Gestió Integral del Territori) registra els plans locals i activitats municipals subvencionades, juntament amb alguns atributs bàsics. Per contra, la SJ-ACJ no realitza un seguiment sistemàtic de la correspondència entre l'objecte formal de les subvencions i les activitats que finalment realitzen les corporacions locals, ni existeix informació sistemàtica sobre la funció d'assessorament de la SJ-ACJ, ni sobre la formulació i impactes de les polítiques locals de joventut. L'any 2003 es va realitzar una avaluació preliminar d'aquest programa en el marc de l'edició del llibre del *Projecte Territori*.



Per altra banda, el **Projecte Jove** va deixar d'existir sota aquesta denominació l'any 2003 amb la desaparició de la unitat que el coordinava, si bé ha continuat desenvolupant-se en el si de dues funcions de la SJ-ACJ: el suport a l'associacionisme i el foment de la participació. No obstant això, la informació sobre l'activitat de la SJ-ACJ relativa al suport a l'associacionisme es redueix a la convocatòria i registre de les subvencions atorgades, mentre que és pràcticament inexistent pel que fa a l'activitat de les associacions i als resultats que se'n deriven, fora de la descripció de les actuacions d'una mostra d'entitats realitzada al llibre del *Projecte Jove* de l'any 2003. La Secretaria de Joventut manté un cens d'entitats, el qual permet conèixer el nombre i tipologia d'entitats juvenils, si bé la informació prèvia a la depuració de 2009 es considera poc fiable pels mateixos gestors del cens. Força més completa és la informació que recull l'equip de foment de la participació que, des de l'any 2004 fa un seguiment sistemàtic dels processos participatius dinamitzats, la seva continuïtat en el temps, els assessoraments tècnics proporcionats i les formacions sobre participació per a tècnics i joves.

A l'**annex I** s'hi inclou un llistat dels documents i arxius amb informació rellevant sobre el desenvolupament del PNJC que ens han estat facilitats per la SJ-ACJ.

3.3. Fonts d'informació *ad hoc*

Donades les limitacions en les fonts d'informació preexistents i de les bases de dades administratives de la Secretaria de Joventut, hem optat per a la generació de les següents fonts d'informació per al seu ús *ad hoc* en el marc d'aquesta avaluació:

A. Explotació directa del Sistema de gestió econòmica de la Generalitat (GECAT)

Les subvencions, en la mesura que són una intervenció pública de foment, expressen les prioritats dels ens que les promouen i poden ser un indicador valuós del grau d'alineament amb els objectius de la política. En aquest cas concret també permeten explorar evolucions en la dedicació de recursos i nivells de cobertura per diferents tipus d'actors. La seva implementació permet també considerar nivells d'eficàcia en la seva gestió. Tot i que la Secretaria de Joventut ha facilitat tota la informació de què disposava, aquesta ha resultat ser fragmentària i, sobretot, no apta per a l'anàlisi ja que bona part estava en suport paper.

En conseqüència vam optar per fer una explotació directa del Sistema de gestió econòmica de la Generalitat. Això ha comportat tot un procés d'interacció amb la Intervenció General de la Generalitat que s'ha concretat en un protocol per a la consulta de dades. Aquest protocol preveu el consentiment exprés de la unitat directiva avaluada i la SJ no va posar cap objecció per atorgar-lo. Els analistes es van formar en l'ús d'aquest sistema d'informació i van extreure les dades de 2002 a 2008. Les dades de 2000 i 2001 no formen part del sistema d'informació esmentat i van ser proporcionades directament per la Intervenció General.

Tanmateix, aquest sistema d'informació té limitacions en la definició dels objectes de la subvenció per la qual cosa l'anàlisi que se n'ha derivat no ha pogut explorar suficientment la sintonia entre els criteris de concessió de subvencions i els objectius del PNJC.

Les dades s'han extret automàticament en euros a partir de les modalitats d'estat de tramitació pressupostària que es relacionen a la **taula 11** (Tipus de document pressupostari analitzat). Els imports s'han convertit a euros constants de gener de 2009 per tal de facilitar la comprensió de l'esforç econòmic dedicat. Per aquesta operació s'han emprat els factors de correcció que consten a la **taula 12**.

**Taula 11. Tipus de document pressupostari analitzat**

2000, 2001	Pagament ordenat
2002 a 2008	Obligacions reconegudes
2009	Pressupost inicial

Taula 12. Factors de correcció d'acord amb l'IPC a Catalunya a gener de 2009

Gener 2000	1,34	Gener 2005	1,13
Gener 2001	1,292	Gener 2006	1,081
Gener 2002	1,253	Gener 2007	1,055
Gener 2003	1,204	Gener 2008	1,011
Gener 2004	1,171		

B. Enquesta sobre les polítiques municipals de joventut, juliol 2009

L'objectiu de l'enquesta sobre polítiques municipals de joventut ha estat proporcionar informació sobre el procés d'institucionalització, planificació i execució de les polítiques de joventut a l'Administració local; el nivell d'alineament dels responsables municipals (polítics i tècnics) de joventut amb els principis discursius, substantius i metodològics del PNJC; i la valoració del suport que reben els ajuntaments per part de la Secretaria de Joventut.

El disseny de l'enquesta s'ha realitzat conjuntament entre la Secretaria de Joventut, el Centre d'Estudis d'Opinió i l'avalua i la seva realització s'ha contractat a l'empresa GESOP.

Fitxa tècnica

Objectiu:	Conèixer com s'organitzen les competències de joventut en els ajuntaments catalans i també quines característiques tenen les polítiques municipals destinades a aquest col·lectiu, posant especial èmfasi en el desenvolupament dels plans locals de joventut a cadascuna de les localitats catalanes i en el suport que reben d'altres administracions.
Tècnica d'investigació	Entrevista per via electrònica
Àmbit geogràfic	Catalunya
Univers	Els 946 ajuntaments de Catalunya i l'Entitat Municipal descentralitzada de La Canonja
Entrevistes completades	459 municipis (458 ajuntaments i una entitat municipal descentralitzada). Taxa de resposta: 48,5%
Desenvolupament del treball de camp	Entre el 15 de juny i el 16 de juliol de 2009
Els resultats s'han ponderat segons la distribució real dels municipis per dimensió	

C. Entrevistes:

Hem realitzat 28 entrevistes semi-estructurades a tècnics actuals i del passat de la Secretaria de Joventut, responsables tècnics i polítics de l'Administració local, comarcal i de la Generalitat de Catalunya, així com acadèmics del camp de l'anàlisi de polítiques públiques i la sociologia de la joventut. Les opinions i percepcions expressades a les entrevistes han estat emprades per interpretar o suplir la informació de fonts més formals. A l'**annex II** es dóna compte de les persones entrevistades.



D. Grups de discussió:

És una tècnica d'obtenció d'informació qualitativa basada en la interacció de diverses persones en un marc de debat limitat a unes preguntes bàsiques plantejades pels avaluadors però obert a continguts que sorgeixin espontàniament. Inicialment, es van identificar els següents perfils com a susceptibles de participar en grups de discussió específics:

- Tècnics de la SJ i l'ACJ
- Tècnics d'ajuntaments
- Tècnics d'ens supramunicipals
- Entitats juvenils
- Regidors d'ajuntaments
- Responsables polítics d'ens supramunicipals

A mesura que es va avançar en l'estudi es va descartar el perfil de responsables polítics supramunicipals perquè es va detectar que la informació seria possiblement redundant amb el grup de discussió de tècnics d'ens supramunicipals. En el cas de regidors municipals, el grup de discussió es va convocar però no es va celebrar per manca de quòrum. Per aquest motiu, es va optar per ampliar el nombre d'entrevistes amb regidors municipals. A l'**annex II** es dona compte de les persones que han participat en els grups de discussió

E. Aplicació de consulta A més de generar dades noves rellevants per a l'avaluació, també hem donat valor a la seva integració amb les dades preexistents a efectes de facilitar l'anàlisi. A tal efecte es va elaborar una aplicació, la finalitat de la qual ha estat facilitar el treball dels avaluadors en l'anàlisi de les dades quantitatives. Tanmateix, considerem que aquesta aplicació té un valor per al destinatari de l'avaluació, tant per altres consultes i anàlisis que vulgui realitzar com per orientar l'estructuració de la informació rellevant per a la presa de decisions de la Secretaria de Joventut en el futur. Les fonts de dades que han servit per aquesta aplicació consten a la **taula 13**.

Taula 13. Fonts de dades utilitzades per generar una aplicació de consulta ad hoc

Base de dades	Moment de les extraccions	Proveïdor	Contingut genèric
Dades d'estadística bàsica de caràcter municipal	març de 2003	IDESCAT	Variables territorials, població, treball i eleccions locals
Cens d'entitats juvenils	29 d'abril de 2009	Secretaria de Joventut	Dades sobre entitats juvenils
Sistema de gestió econòmica de la Generalitat	maig de 2009	Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya	Dades sobre subvencions
Base de dades de professionals	Referida a febrer de 2005	Centre d'estudis i recerca sindicals	Perfils professionals i localització territorial
Gestió Integral del Territori (GIT)	maig de 2009	Secretaria de Joventut	Valoració dels plans locals de joventut
Caracterització d'una mostra de 61 plans locals	maig de 2009	Secretaria de Joventut. Estudi fet per les senyores Yolanda Marcos i Laura Roy	Tipus d'activitats per eixos del Pla
Càrrecs locals	Juny de 2009	Sistema d'Informació de l'Administració Local. Direcció General d'Administració Local	Regidories de joventut i resultats d'eleccions locals.





4. Avaluació del disseny

4.1. Introducció

Les polítiques públiques han de tenir sempre una raó de ser: han de respondre a una determinada problemàtica o necessitat social amb relació a la qual sigui necessària una intervenció pública. Aquesta intervenció pública ha de fer explícites en la seva formulació quines millores o modificacions pretén amb relació al problema de partida i com es proposa arribar a aquest resultat.

La formulació teòrica de la política és el que anomenem el seu *disseny* o *teoria del canvi*. La descripció i valoració de la *teoria del canvi* és l'objecte de l'avaluació del disseny i el punt de partida de l'avaluació de la implementació i de l'impacte de la política. Les avaluacions de la implementació i de l'impacte difícilment podrien dur-se a terme sense haver establert prèviament quins són els objectius de la política pública, com es proposa assolir-los i quina lògica causal vincula el problema, els objectius, els recursos, els instruments i els productes que la política mobilitza.

A la secció següent pretenem identificar els fonaments teòrics dels diferents programes d'actuació del PNJC (*Projecte Territori*, *Projecte Govern* i *Projecte Jove*) i construir-ne la *teoria del canvi*. A la posterior, ponderem la robustesa de la teoria en tant que estratègia per assolir els objectius del PNJC i com a referència per a l'avaluació de la implementació i resultats.

4.2. La teoria del canvi del Projecte Territori

Dels tres programes d'actuació que constitueixen el Pla Nacional de Joventut, el *Projecte Territori* és el responsable del desplegament territorial del PNJC als municipis i comarques de Catalunya. D'acord amb el redactat original del PNJC, el *Projecte Territori* és l'instrument que ha de permetre que el PNJC s'implementi "a tot el territori i tenint sempre presents les característiques específiques dels joves de cada població", la qual cosa s'hauria de produir mitjançant l'acció coordinada de les diverses institucions i administracions que operen al territori, en aplicació del principi d'*interinstitucionalitat* que guia el PNJC.

No obstant això, el PNJC és poc específic tant en la concreció dels objectius del *Projecte Territori* com en la planificació operativa del procés de desplegament territorial. De fet, el PNJC només n'apunta dos elements generals: que el desplegament del *Projecte Territori* ha de passar per l'aprovació de plans territorials de joventut (en l'àmbit municipal, comarcal i intercomarcal) que desenvolupin els objectius i principis metodològics del PNJC adaptats a la realitat juvenil local, i que aquest procés de planificació territorial ha de comptar amb el suport tècnic de la Secretaria de Joventut, especialment en la forma d'eines metodològiques i d'un espai per a l'intercanvi d'experiències. D'altra banda, el capítol sobre l'estructura organitzativa del PNJC preveu la creació de *Grups de Treball Territorials* (GTT) formats pels "coordinadors territorials de la Secretaria de Joventut, les diputacions i les administracions comarcals i locals". Si bé el PNJC no fa explícita en cap moment la connexió entre els GTT i el *Projecte Territori*, la seva relació és evident, ja que els GTT tenen per funció principal "la implicació i l'execució coordinada de les diferents administracions en cada àmbit territorial".

Quan l'any 2003 la Secretaria de Joventut emprèn la primera avaluació del PNJC, la definició del *Projecte Territori* roman encara força ambigua, si bé la descripció de les activitats empreses fins a la data permet identificar els tres grans components que constituïen el *Projecte Territori* en la seva primera fase d'implementació: les actuacions de suport de la Secretaria de Joventut



a les administracions municipal i comarcal, el procés de planificació territorial de les polítiques de joventut endegat en l'àmbit municipal i comarcal com a resultat d'aquest suport, i les polítiques i actuacions implementades per les administracions locals derivades d'aquests instruments de planificació. D'altra banda, en un document intern de revisió del *Projecte Territori* s'indica que "la finalitat del *Projecte Territori* [formulada] l'any 2004 és la de consensuar objectius comuns (en el marc del PNJC), desenvolupar estratègies conjuntes, realitzar una avaluació compartida entre les diferents administracions que existeixen a Catalunya", talment que es fa evident l'existència d'una funció de direcció estratègica del desplegament territorial del PNJC en el si del *Projecte Territori*, la qual, segons refereix aquest mateix document intern, hauria de ser assumida per l'equip de coordinació del *Projecte Territori* de la Secretaria de Joventut, en col·laboració i amb la participació activa de les administracions municipal i comarcal. D'acord amb aquestes fonts i amb el testimoni dels seus responsables actuals, el funcionament del *Projecte Territori* es desenvoluparia seguint el model teòric representat en el **gràfic 1**.

En primer lloc, l'equip de coordinació del *Projecte Territori* de la Secretaria de Joventut hauria de determinar les línies d'actuació estratègica per al desenvolupament territorial del PNJC. Aquesta funció de direcció estratègica s'hauria de nodrir tant de l'anàlisi de la realitat juvenil i de les polítiques de joventut de l'Administració local realitzat per l'Observatori de la Joventut, que hauria de permetre detectar necessitats no cobertes i oportunitats de millora, com de les propostes i demandes de l'Administració local expressades en el marc dels espais d'interlocució impulsats pel mateix equip de coordinació del *Projecte Territori*.

L'execució de les directrius estratègiques per part de la mateixa Secretaria de Joventut es realitzaria mitjançant els tres instruments principals amb els quals la SJ exerceix la seva funció de proveir suport al territori: les subvencions a la planificació i a les actuacions de l'Administració local, el suport tècnic a la planificació i al desenvolupament d'actuacions, i la formació en polítiques de joventut per a tècnics municipals i comarcals.

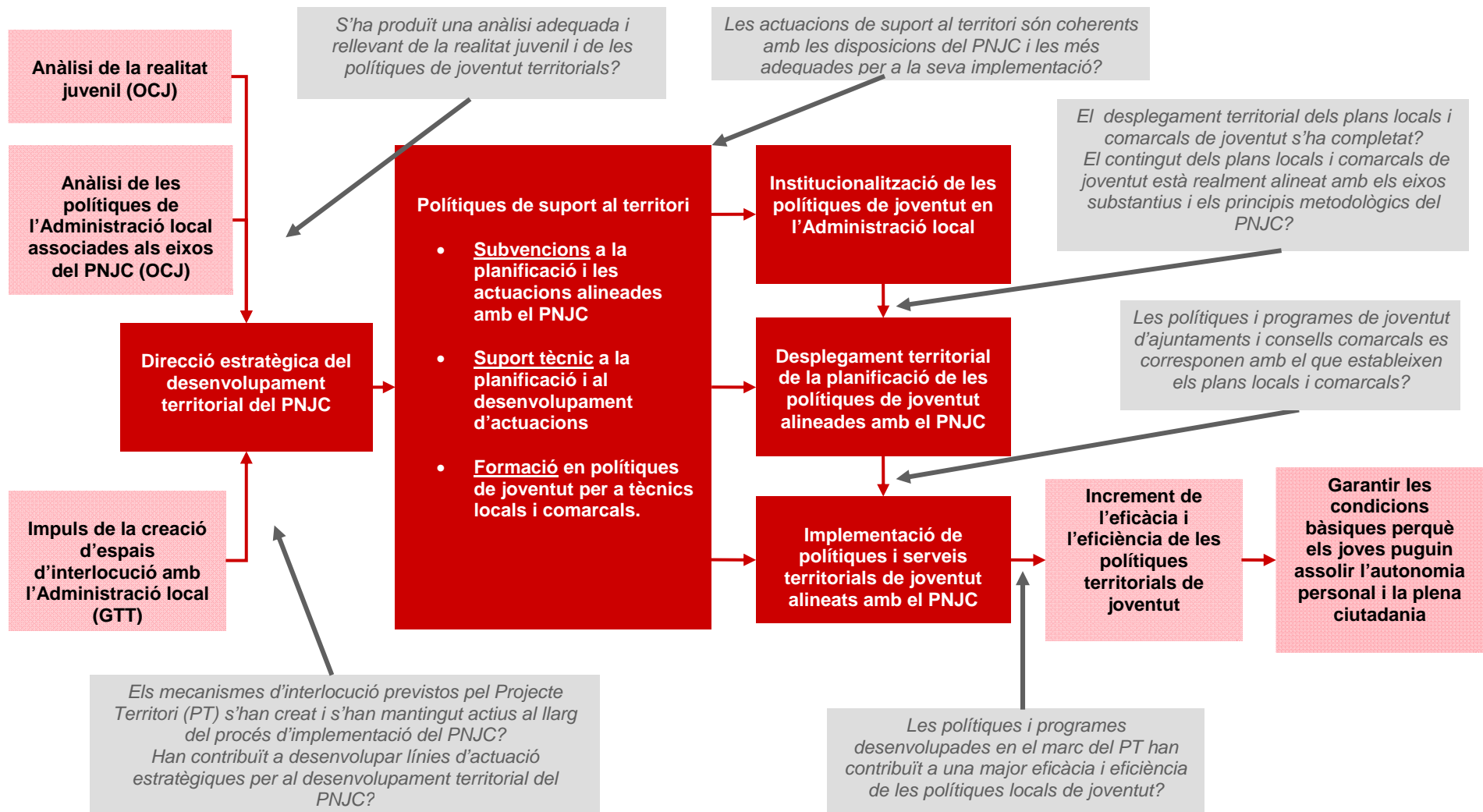
Aquest suport hauria de servir, en primer lloc, per potenciar, la institucionalització de les polítiques de joventut en les administracions locals, a través del suport al desenvolupament de cossos tècnics de joventut, així com d'espais d'interlocució transversals. D'aquest procés d'institucionalització se n'hauria de derivar el desplegament dels instruments de planificació de les polítiques de joventut en l'àmbit local, els quals haurien d'estar alineats amb les disposicions del PNJC; això és:

- a) les actuacions previstes en els plans s'haurien d'estendre a tots els eixos del PNJC (educació, cultura, treball, habitatge, salut, mobilitat, associacionisme, participació, interculturalitat i inclusió social i ciutadania),
- b) des del punt de vista operatiu, els plans haurien d'incorporar els principis metodològics de transversalitat (interdepartamentalitat), participació jove, i coordinació interadministrativa (interinstitucionalitat) que inspiren el PNJC, i
- c) els plans haurien de respondre a les característiques específiques i necessitats dels joves de cada territori, que és el que dona raó de ser al procés de territorialització de la planificació.

L'Administració municipal i comarcal hauria de desenvolupar les seves polítiques de joventut amb fidelitat als seus propis plans, per a la qual cosa comptarien amb el suport tècnic i financer de la Secretaria de Joventut. Per acabar, l'execució de les polítiques de joventut previstes en els plans, i per tant alineades amb els eixos i criteris metodològics del PNJC, hauria de menar a una major eficàcia i eficiència de les polítiques de joventut en vers l'acompliment de la missió última del PNJC, que és garantir les condicions bàsiques per a que els joves puguin assolir l'autonomia personal i exercir la plena ciutadania.



Gràfic 1. Teoria del canvi del Projecte Territori i preguntes d'avaluació





4.3 La teoria del canvi del Projecte Govern

El *Projecte Govern* és el programa d'actuació del PNJC responsable d'impulsar i coordinar les polítiques que porta a terme el Govern de la Generalitat en matèria de joventut, amb la finalitat d'assegurar-ne una orientació transversal i integral que permeti donar resposta a les necessitats dels joves per assolir l'autonomia personal i garantir l'exercici de la seva plena ciutadania.

Els plans interdepartamentals Catalunya Jove 93-94 i 95-97 ja havien introduït la perspectiva transversal en les polítiques juvenils impulsades per la Generalitat. La diferència entre aquestes experiències prèvies i l'enfocament del PNJC rau en la voluntat del nou Pla d'ampliar l'àmbit d'actuació d'aquestes polítiques, concebudes ara des de l'òptica de la *integralitat* i afectant per tant àmbits sectorials com habitatge, treball, educació o salut. Com a conseqüència d'aquest enfocament, el *Projecte Govern* situa la Secretaria de Joventut davant el repte d'impulsar polítiques que abordin bona part dels problemes que afecten la vida quotidiana de la joventut catalana i de fer-ho mitjançant l'establiment d'un model de coordinació i gestió interdepartamental. La necessitat d'aquest enfocament havia estat expressada amb anterioritat a l'aprovació del PNJC per alguns actors:

*"(...) les polítiques de l'Administració sobre associacionisme, esport, ensenyament, salut, marginació o ocupació, com totes les altres dirigides a les persones joves, han d'estar coordinades des de la instància del Govern que dirigeix la política de joventut. Això significa que aquesta instància haurà d'impregnar les accions polítiques dels altres departaments d'una manera pròpia d'entendre l'educació juvenil, de tractar la gent jove, d'escoltar-la i de cooperar-hi perquè pugui desenvolupar el seu projecte de vida"*²¹.

Més enllà de les implicacions concretes en l'àmbit de les polítiques juvenils, aquest enfocament s'emmarca en un model d'Administració relacional (Mendoza 1996; Ramió 2002, Brugué 2005), on l'òrgan administratiu competent no aspira a assumir directament, de forma exclusiva, l'execució directa de certs programes o la provisió directa de certs serveis públics, sinó que té present que ha de comptar des del principi i implicar de forma adequada altres instàncies que intervenen en la mateixa arena política per assegurar l'assoliment d'uns objectius que han de ser percebuts com comuns per tots els actors. Al mateix temps, el model d'Administració relacional demana una capacitat institucional elevada de direcció estratègica, que desenvolupi de forma adequada les funcions clau de detecció de necessitats, d'establiment d'una visió i uns objectius estratègics, de coordinació i construcció de consens, de planificació, de seguiment i, finalment, d'avaluació.

En el cas del PNJC, la traducció operativa del criteri d'interdepartamentalitat es concreta a través del *Projecte Govern*, per al qual el document inicial del Pla²² fixa els **objectius** següents:

1. La implicació i coordinació efectiva dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya, mitjançant:
 - L'anàlisi de les polítiques associades als sis eixos del Pla.
 - La identificació de duplicitats i mancances.
 - L'impuls de polítiques juvenils en els diferents departaments.
 - El suport a la fase de desplegament interior del Govern.
 - La definició dels nivells de coordinació amb el *Projecte Territori*, amb el *Projecte Jove* i amb el Pla Governamental CAT-21.

²¹ Consell Nacional de la Joventut de Catalunya. *Línies de política juvenil del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*. Barcelona: Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, 1999

²² Guerrero i Tarragó, Marc; Tolosa i Planet, Lluís, coords. *Pla Nacional de Joventut: joves 2010*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, DL 2000



2. La implicació del PNJC en els diferents plans interdepartamentals.

3. La creació de grups de treball interdepartamentals.

En síntesi, i segons l'orientació que es manté també en la revisió del *Projecte Govern* realitzada el 2003²³, es tracta:

- D'analitzar les polítiques de la Generalitat adreçades a la població jove i emmarcades en els eixos del PNCJ amb vistes a detectar mancances i oportunitats de millora.
- De definir, coordinar i impulsar polítiques i programes destinades a la població jove com a eix transversal de l'acció e Govern.
- De crear i impulsar mecanismes de coordinació interdepartamental que permetin desenvolupar adequadament les funcions anteriors.

Pel que fa a aquests darrers mecanismes, la revisió del PNJC de 2003 inclou els següents:

- Els Grups de Treball Interdepartamental, que defineix com grups de caràcter bilateral o multilateral, sempre coordinats per la Secretaria de Joventut i amb la funció d'establir accions conjuntes i d'avaluar programes o aspectes concrets.
- Una aplicació informàtica del *Projecte Govern* que "permetrà, a través de la xarxa d'Intranet, incorporar instantàniament des de tots els departaments de la Generalitat les dades o les modificacions que afectin els programes inclosos al *Projecte Govern*"²⁴.
- Una coordinació, sense concretar, amb plans interdepartamentals vigents en aquell moment amb incidència a la població jove.
- Una coordinació, sense concretar, entre els diferents departaments per a la implementació de programes del *Projecte Govern*.
- Un Acord del Consell executiu, de 24 de desembre de 2001, per a la sistematització de l'acció de govern en polítiques de joventut, que es refereix fonamentalment al format, periodicitat i contingut de la informació sobre activitats en l'àmbit de joventut que els departaments de la Generalitat han de fer arribar a la Secretaria de Joventut amb caràcter anual.

A partir de la valoració del *Projecte Govern* realitzada el 2003, es crea la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut (CIPJ)²⁵ i s'estableix l'obligació de definir plans d'actuació quadriennals dins del *Projecte Govern*, essent el primer el corresponent a 2004-2008. Anteriorment s'havien realitzat plans d'actuació anuals, concretament per als anys 2001, 2002 i 2003.

²³ *Projecte Govern 2003: Pla Nacional de Joventut de Catalunya: joves 2010*. Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2003.

²⁴ *Projecte Govern 2003*, p. 92.

²⁵ *Decret 358/2004, de 24 d'agost, de creació de la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut*. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (26 agost 2004), núm. 4205 , p. 15973



Per altra banda, a la revisió del *Projecte Govern* realitzada el 2003 s'intenta també concretar algunes **característiques dels programes d'actuació** a portar a terme²⁶:

- han d'adreçar-se a persones entre els 16 i els 29 anys, ja sigui exclusivament o “presentant un alt grau d'interès i incidència sobre aquest col·lectiu”; s'hi admeten, però, algunes excepcions²⁷;
- han d'atenir-se als objectius inclosos al PNJC;
- han de ser accions concretes i específiques;
- han de tenir un caràcter finalista o bé destinar-se a millores estructurals²⁸.

S'exclouen expressament les actuacions pròpies de l'exercici de les competències bàsiques dels departaments, com ara “les despeses de les Oficines de Treball de la Generalitat per a la recerca d'ocupació per a joves, (...) el cost sanitari dels pacients joves”, etc.

Sobre la **concreció i especificació** de les actuacions, segons el document *Projecte Govern 2002*²⁹ s'admet la diversitat en l'abast de les mateixes: “*en alguns casos es tracta d'accions concretes, mentre que en altres es tracta de projectes compostos per diverses actuacions*”. Aquest criteri es deixa en mans “*de cada Departament, fonamentalment a partir dels seus mecanismes d'execució i seguiment.*”

Aquests diferents components del *Projecte Govern*, identificats a través de la documentació disponible, permeten reconstruir una teoria del canvi que intentem reflectir de forma esquemàtica en el **gràfic 2**, i que es basa en la hipòtesi que l'acció coordinada dels departaments del Govern de la Generalitat en matèria de joventut, sota el lideratge i direcció estratègica de la Secretaria de Joventut, permetrà el disseny i execució de polítiques de joventut integrals i transversals que incidiran positivament en l'assoliment de l'autonomia personal per part dels joves, promovent l'exercici de la seva plena ciutadania i permetent, al mateix temps, un ús més eficient dels recursos públics.

Aquesta teoria del canvi es basa, doncs, en els supòsits següents:

1. Es parteix de la necessitat de potenciar polítiques integrals i transversals adreçades als joves, orientades a desenvolupar la seva autonomia personal i a fer possible l'exercici ple de la ciutadania.

²⁶ *Projecte Govern 2003*, p. 87-88.

²⁷ P.ex., ajuts per agricultors joves que s'adrecen a joves fins a 35 anys, o programes impulsats pel Departament d'Educació que incideixen en franges d'edat per sota dels 16 anys.

²⁸ En el llibre: Tolosa, L. , coord.: *Projecte Govern 2002*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2002, p. 17, s'associa aquest criteri a la correspondència amb els objectius del PNJCAT i amb la distinció d'actuacions de caràcter clarament sectorial: “*No s'hi inclouen les competències bàsiques dels departaments –com ara les transferències a les universitats per a docència, les despeses derivades de la recerca d'ocupació per a gent jove de les Oficines de Treball de la Generalitat o el cost sanitari dels pacients joves, malgrat que també cal tenir-les presents atesa la seva enorme importància i incidència sobre els joves.*”

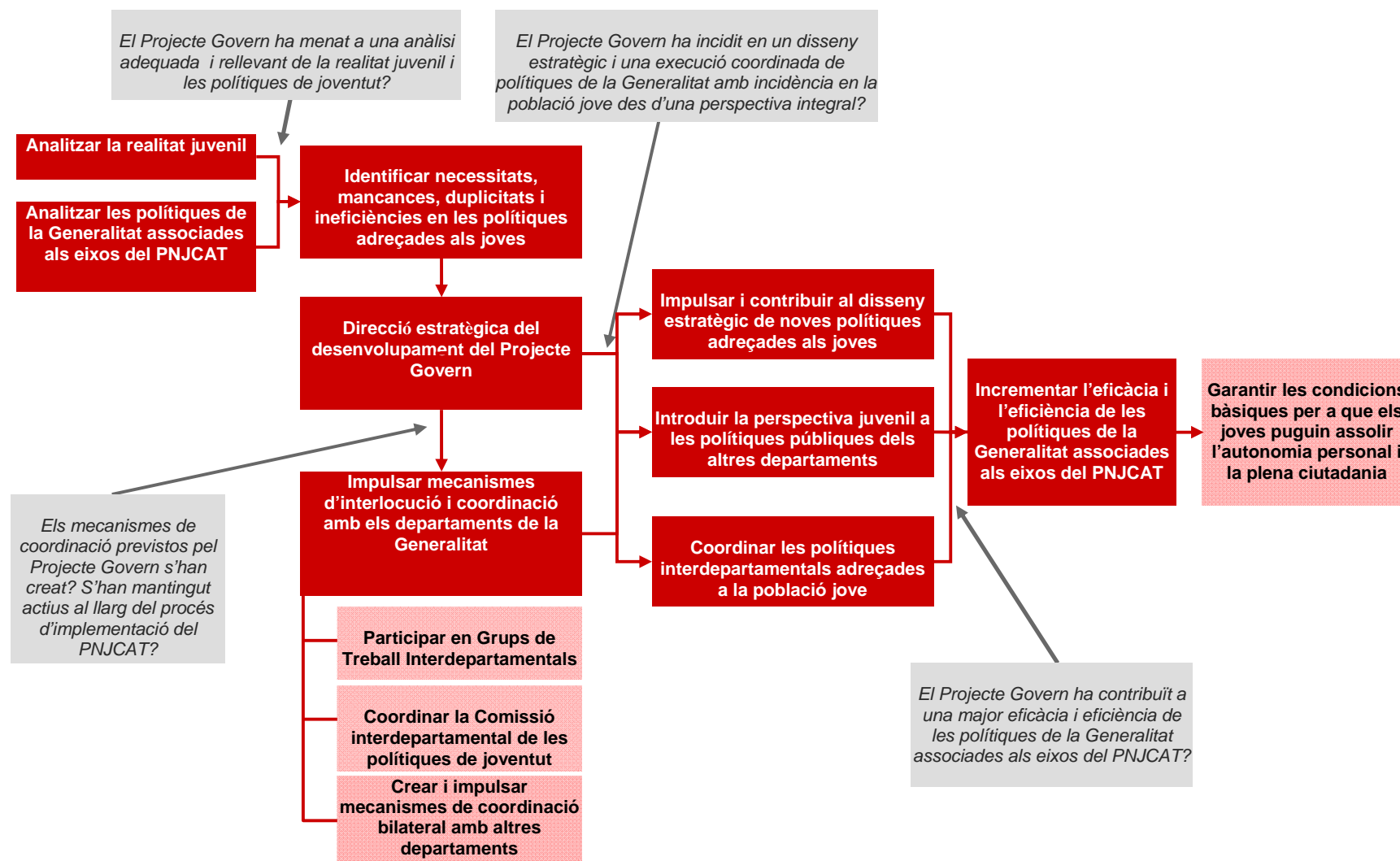
²⁹ Tolosa, L. , coord. *Projecte Govern 2002*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2002.



2. El desenvolupament de polítiques juvenils integrals i transversals implica l'exercici d'una funció de direcció estratègica per part de la Secretaria de Joventut, que inclogui:
 - L'anàlisi de la realitat juvenil i de les polítiques de la Generalitat associades als eixos del PNJC;
 - La identificació de necessitats, mancances, duplicitats i ineficiències en les polítiques adreçades als joves.
 - Mecanismes de coordinació interdepartamental que permetin traduir l'anàlisi i identificació de necessitats mencionat en l'impuls consensuat i coordinat de noves polítiques transversals adreçades als joves o de millores de les ja existents, per tal que incorporin correctament la perspectiva juvenil, la transversalitat i la integralitat.
3. Com a resultat d'aquest procés, hauria de donar-se un increment de l'eficàcia de les polítiques de la Generalitat associades als eixos del PNJC, que redundés en una millora de les condicions bàsiques necessàries per a que els joves puguin assolir l'autonomia personal i, com a conseqüència, puguin exercir la seva plena ciutadania.
4. La coordinació interdepartamental descrita permetria també un ús més eficient dels recursos públics.



Gràfic 2. Teoria del canvi del Projecte Govern i preguntes d'avaluació





4.3. La teoria del canvi del Projecte Jove

Dels tres programes d'actuació que constitueixen el PNJC, el *Projecte Jove* és el responsable d'articular la participació dels joves en la formulació de les polítiques que els afecten.

De la redacció original del PNJC s'infereix que aquesta participació té una doble naturalesa: és alhora un instrument per al desenvolupament de les polítiques de joventut i una finalitat en si mateixa. Aquesta doble vessant de les polítiques de foment de la participació és coherent amb la literatura sobre democràcia participativa, que apunta com a objectius de la participació tant l'increment de la qualitat democràtica que es deriva del fet que els ciutadans siguin informats, consultats i prenguin part activa en la formulació de les polítiques públiques, com la millora del rendiment d'aquestes polítiques. Especialment quan els assumptes són complexos i amb un baix consens social, s'espera que les decisions que es prenen sobre la base d'escoltar una major diversitat d'opinions tinguin majors possibilitats d'èxit, no només perquè hauran incorporat més perspectives, sinó també perquè el mateix procés de consulta i deliberació haurà legitimat la decisió i rebaixat les resistències. D'altra banda, la teoria sobre la democràcia participativa preveu que el foment de la participació tingui altres efectes instrumentals indirectes mitjançant l'increment del capital social de la comunitat (en termes d'augment de la densitat associativa, dels nivells de confiança, etc.) el qual està associat amb el rendiment general de les institucions públiques, i diverses dimensions del benestar econòmic i social (Brugué i Gallego, 2001) (Putnam, 2003).

En el cas del PNJC aquests objectius semblen especialment pertinents ja que els joves combinen un alt nivell de desafecció vers les institucions de la democràcia representativa amb un elevat dinamisme en formes de participació democràtica alternatives i, sovint, poc visibles. A més, els àmbits de les polítiques públiques als quals fa referència el PNJC (entre ells l'accés a la feina i a l'habitatge, l'educació, etc.) pateixen problemes endèmics per als quals la necessitat de polítiques més efectives és palesa. Per acabar, el foment de la participació amb persones joves té un potencial especial per a la promoció dels valors democràtics i de ciutadania.

Per assolir aquest doble objectiu estratègic de la participació, instrumental i finalista, l'estructura prevista pel PNJC és confusa, ja que no només hi fa referència un programa d'actuació (el *Projecte Jove*) sinó també un dels sis eixos del PNJC (*Eix 5: la Participació Democràtica*). El primer fa referència a la participació dels joves més directament vinculada al desenvolupament del PNJC, mentre que el segon al·ludeix de forma més general a la participació democràtica dels joves en la formulació i implementació de les polítiques de joventut. Concretament, el PNJC preveu incidir en quatre àmbits d'intervenció: l'associacionisme juvenil; el voluntariat i joves solidaris; la dimensió internacional i intercultural dels joves catalans; i el teixit social. En aquest sentit, el PNJC fixa una sèrie d'objectius de formulació imprecisa, que fan referència a actuacions més que no pròpiament a objectius. Precisament per aquest motiu, la formulació d'objectius permet deduir les actuacions previstes per a la mateixa Secretaria de Joventut per al foment de la participació, les més concretes centrades en la dinamització directa d'espais de diàleg dels joves amb les administracions, i el suport econòmic i formatiu a les associacions. D'entre els espais de diàleg possibles, el PNJC esmenta els consells locals de joventut, les taules territorials d'associacions juvenils, els fòrums joves 2010 i la constitució de taules joves per cadascun dels eixos del Pla:

- Els **Consells locals de joventut** són òrgans de representació de les organitzacions juvenils situades en una localitat, independent de l'Administració i amb personalitat jurídica pròpia. És un punt de trobada, de cooperació i d'intercanvi entre les associacions juvenils que permet plantejar projectes i activitats conjuntes, i canalitza les demandes i opinions de les associacions juvenils i de la gent jove.



- Les **taules joves** són semblants als Consells però integren entitats i associacions formals i informals i joves a títol individual, i no és necessari que tinguin personificació. L'element característic d'aquestes plataformes (a les que caldria afegir l'Assemblea de Joves) és que no s'impulsen directament des de l'Administració ni s'hi vinculen orgànicament (com és el cas dels Consells Municipals de Joventut o dels Nuclis d'Intervenció Participativa).
- Els **Fòrums Joves 2010** són "espais de diàleg amb els joves arreu del territori, en el marc dels quals la societat civil i els agents específics de cada eix podran obrir un debat sobre les polítiques públiques de joventut i les necessitats de la gent jove. El Fòrum l'impulsen les entitats, els consells comarcals, els ajuntaments, la Secretaria General de Joventut entre d'altres, i ha de permetre fomentar la participació juvenil en el disseny i en l'execució de les polítiques de joventut, especialment en el seu àmbit territorial."³⁰ Aquests fòrums tenien diversos formats i fórmules participatives.

De les actuacions del *Projecte Jove* desenvolupades en el seu primer període d'implementació (2000-2003) en destaquen la celebració de Fòrums Joves 2010 en tot el territori i un estudi d'identificació del treball del teixit associatiu. Ambdues actuacions perseguien objectius específics: el primer constituir plataformes d'interlocució en el territori (a nivell local i comarcal) amb l'expectativa que tinguessin continuïtat, el segon la visualització de l'aportació del teixit associatiu i el reconeixement que realment estaven fent polítiques de joventut. Totes dues van servir també per fer difusió del PNJC.

Quan l'any 2003 s'elabora la primera memòria³¹ del *Projecte Jove*, en què bàsicament es recopila el resultat de l'estudi sobre la realitat del teixit associatiu juvenil, se'n realitza una primera avaluació. Es tracta d'una avaluació rellevant perquè introdueix modificacions en el disseny i en el procés d'implementació del *Projecte Jove*.

Concretament, les conclusions esmenten que:

- Les entitats no conceben les pròpies actuacions com a polítiques de joventut: hi ha la percepció que l'àmbit públic és un espai exclusiu de les institucions públiques.
- Les entitats s'expliquen més per les activitats que fan que per un ideari formalitzat i explicitat.
- Es detecten grups de joves organitzats al voltant d'un projecte concret sense adoptar personalitat jurídica.
- No hi ha gaire mecanismes de coordinació a nivell local i comarcal.
- No hi ha gaires mecanismes d'interlocució amb les administracions locals i comarcals per incidir en les polítiques de joventut, ja que les administracions solen limitar la interlocució al nivell consultiu, i a la manca de coordinació de les entitats la dificultat de consolidar els mecanismes d'interlocució.
- A nivell nacional, el CNJC articula la coordinació i la interlocució amb les institucions polítiques.
- Hi ha molta heterogeneïtat en els programes d'actuació de les entitats (matèries, ideologia, tipologies d'intervenció, etc.).
- Els projectes no se solen avaluar.
- La major part de les actuacions s'emmarquen en els eixos d'Educació i Cultura i en el de Participació Democràtica del PNJC.

³⁰ PNJC, p. 36-37)

³¹ Tolosa, L. , coord. *Projecte Jove 2003*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut: Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, 2003.



En conseqüència, els reptes i les línies de treball que es proposen són aquests:

1. Des de l'àmbit de les **administracions**:

- Continuar amb el reconeixement de l'aportació de les entitats.
- Reconèixer diverses formes i expressions de participació.
- Vetllar per la creació de mecanismes d'interlocució.
- Generar models de gestió en què les entitats puguin formar-ne part.
- Repensar les formes de finançament de les entitats i grups de joves.
- Reforçar la coordinació en els àmbits de treball i habitatge considerats com a prioritaris per la seva incidència en l'emancipació juvenil.

2. Des de l'àmbit de les **entitats**:

- Generar mecanismes de coordinació, sobretot a nivell local.
- Trobar estructures d'interlocució amb l'Administració i establir models de gestió per a la gestió d'actuacions.
- Crear nous models de participació.
- Crear eines d'avaluació de l'impacte de les actuacions del teixit social juvenil.
- Ampliar el ventall de temàtiques tractades.
- Plantejar projectes a més llarg termini.
- Explicar i difondre la seva aportació.

L'any 2005, amb motiu de la revisió estratègica del PNJC es redefineix el *Projecte Jove*. D'una banda, l'estructura de planificació del PNJC revisat és més clara i més precisa: institueix la participació com a una de les dues línies d'actuació (fomentar la participació de les persones joves) i en fa dependre tres eixos: la interlocució, el suport a l'associacionisme, i el foment de la cultura de la participació. De l'altra, la versió revisada del PNJC deixa de fer esment al *Projecte Jove*, com tampoc fa referència a la resta de programes d'actuació. No obstant això, mentre que l'estructura organitzativa de la Secretaria de Joventut va continuar mantenint dos equips específicament dedicats la direcció estratègica i la gestió del *Projecte Govern* i el *Projecte Territori*, l'equip del *Projecte Jove* va desaparèixer com a tal, restant les seves funcions repartides entre el servei d'associacionisme juvenil i gestió de subvencions de la Secretaria de Joventut i l'equip de foment de la participació, creat l'any 2003 i adscrit a l'Agència Catalana de la Joventut, des de 2006. Tanmateix, entre els tècnics professionals i el teixit associatiu el concepte de *Projecte Jove* ha seguit associat al criteri metodològic de la "participació de la gent jove" i a les actuacions que la Secretaria de Joventut desenvolupa en aquest àmbit.

A partir dels tres documents esmentats (PNJCAT de 2000, llibre del *Projecte Jove* 2003 i PNJCAT revisat) i del testimoni dels tècnics que hi ha pres part hem construït la teoria del canvi del *Projecte Jove* representada en el **gràfic 3**.

La hipòtesi principal del *Projecte Jove* és que una major implicació dels mateixos joves i de les entitats del teixit associatiu juvenil en els diferents àmbits que els afecten permet definir i executar unes polítiques més eficaces per als joves, enfortir els valors democràtics i de ciutadania dels joves, i incrementar la contribució dels joves al capital social de Catalunya.

En primer lloc, l'equip de foment de la participació desenvolupa cinc funcions principals: l'**anàlisi de la participació juvenil** a Catalunya, l'**educació en participació** per a joves, la **formació de tècnics** i l'**assessorament tècnic** per a la dinamització del teixit juvenil i el diàleg entre l'Administració i la gent jove a l'àmbit local, i la **dinamització de processos participatius**.



- L'anàlisi de la participació juvenil està connectada a la direcció estratègica del foment de la participació ja que, segons refereixen les memòries de l'equip, hauria de consistir a "crear eines [que permetin] als professionals de la joventut tenir una visió general sobre la participació juvenil a Catalunya i poder adequar les línies de treball a les necessitats reals dels municipis o comarques".
- D'altra banda, l'educació en participació i la formació i assessorament tècnics s'adrecen al foment indirecte dels processos de participació, especialment en l'àmbit local: així, els programes de formació consisteixen a formar en matèria de participació a membres d'entitats juvenils i participants en processos participatius i, de forma experimental, a estudiants de centres de secundària. La formació i l'assessorament s'adrecen a polítics i professionals de joventut amb l'objectiu de "donar eines i recursos (...) que ajudin a fomentar la participació, crear xarxa i dotar d'estructura la participació juvenil; i millorar el disseny, la implementació i l'avaluació" de les actuacions en el camp de la participació.
- Per acabar, l'equip de foment de la participació participa directament en la institució, impuls i dinamització de processos participatius d'interlocució entre la gent jove i l'Administració local destinats a incidir en la formulació de les polítiques de joventut o vinculats a projectes o decisions concretes. Idealment, l'equip s'involucra activament en l'assessorament del disseny i posada en marxa del procés, en realitza un seguiment temporal fins que el procés esdevé autònom.

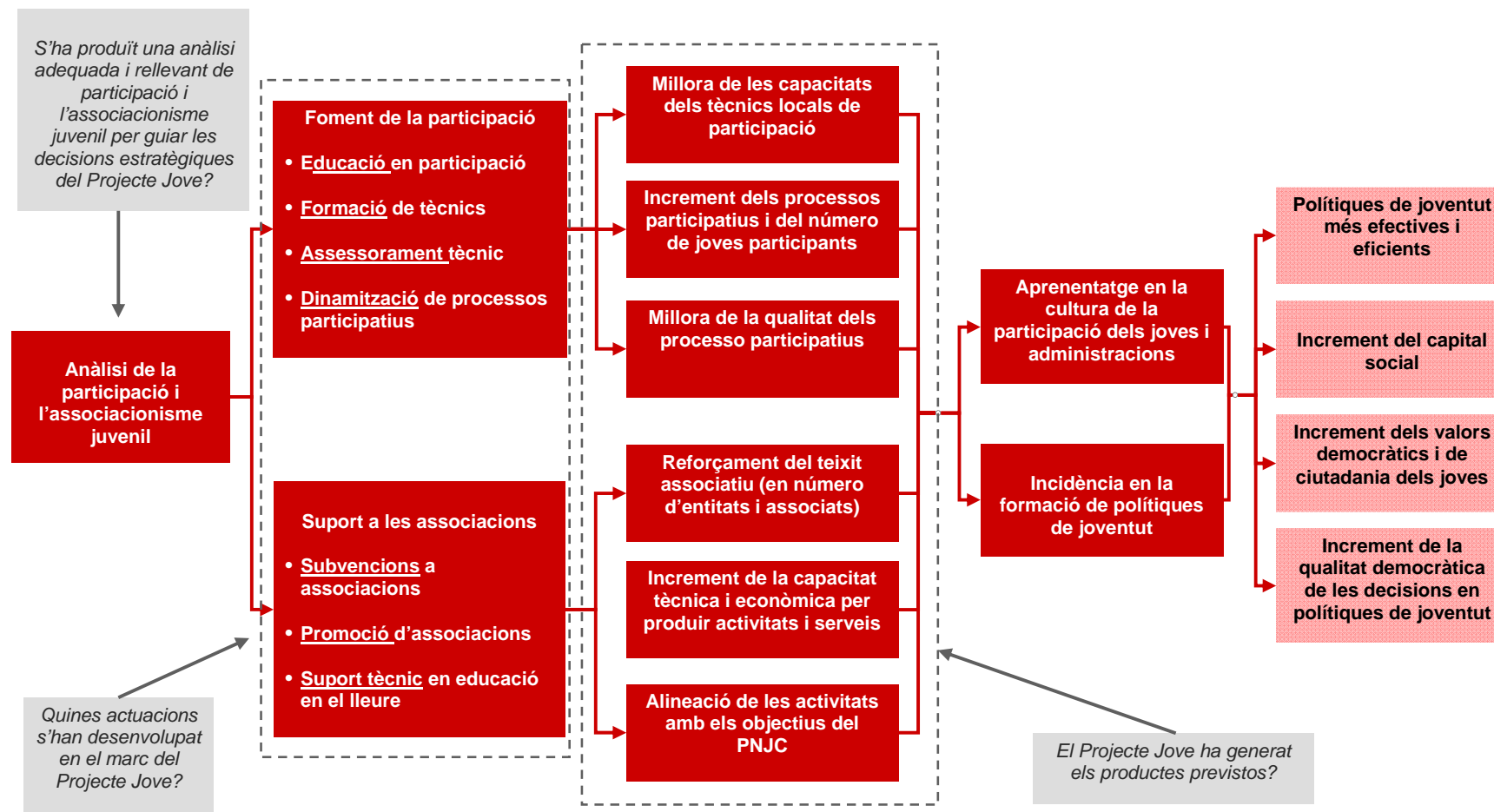
El producte de les actuacions de l'equip de foment de la participació hauria de ser la millora de les capacitats tècniques dels promotors de processos participatius, l'increment del nombre de processos participatius i de joves participants, i la millora de la qualitat d'aquests processos. En aquest sentit, la qualitat estaria definida pel grau d'incidència del procés participatiu en els diversos estadis de formació de les polítiques locals de joventut (definició de l'agenda, diagnòstic, formulació, implementació, i avaluació) i pel valor de l'experiència de participació com a procés d'aprenentatge, tant per als joves participants com per a les administracions locals.

De forma paral·lela, el servei d'associacionisme juvenil i gestió de subvencions proveeix de **suport econòmic** les associacions juvenils per a la realització d'activitats, projectes i inversions en béns immobles; promou la pàgina web **xarxajove.net** en que les associacions juvenils poden promocionar-se; a més d'altres actuacions de suport tècnic específiques del camp de l'educació en el lleure. D'aquestes actuacions n'hauria de resultar un teixit associatiu reforçat, tant en termes de nombre d'associacions i joves associats, com de la capacitat tècnica i econòmica d'aquest teixit per produir activitats i serveis alineats amb el PNJC i de qualitat. De nou, la qualitat estaria definida tant pel grau d'incidència de les associacions en la formulació de les polítiques de joventut (incloent, en aquest cas, la cogestió de serveis als joves), com en el procés d'aprenentatge dels joves que formen part de les associacions.

L'impacte final dels productes de l'equip de foment de la participació com del servei d'associacionisme juvenil seria tant substantiu, en termes de millora de la qualitat democràtica de les decisions, la legitimació de les institucions democràtiques, i l'adopció i desenvolupament de la cultura i els valors democràtics i de ciutadania per part dels joves participants; com instrumental, en tant que els processos participatius i l'activitat de les entitats juvenils haurien de servir per formular polítiques de joventut més ben adaptades a les necessitats dels joves, efectives i socialment acceptades. En últim terme, la participació dels joves hauria d'incrementar la confiança i els lligams comunitaris que constitueixen el capital social de Catalunya.



Gràfic 3. Teoria del canvi del Projecte Jove i preguntes d'avaluació





4.5 L'avaluació del disseny del PNJC

La descripció dels fonaments lògics dels tres programes d'actuació que constitueixen el PNJC pretén identificar com se suposa que ha de funcionar la intervenció pública per assolir els seus objectius, però això no implica necessàriament que aquests fonaments siguin adequats. A judici d'*l'vàlua*, la robustesa de les *teories del canvi* descrites per als tres programes està compromesa pels següents problemes:

1. **La caracterització de les necessitats és poc completa i desagregada:** un dels elements més importants en la determinació de la robustesa del disseny d'una intervenció pública és la coherència entre el que aquesta proposa fer i la necessitat o problema social sobre el que vol incidir. Lògicament, la capacitat per avaluar aquesta coherència augmenta amb el nivell de concreció de les necessitats i del segment de població específic o *població diana* a la que afecten.

En el cas del *Projecte Territori*, a les imprecisions en la teoria s'hi suma que l'anàlisi de necessitats del PNJC es va basar en un recull estadístic referit als diferents eixos d'actuació, sense una anàlisi desagregada de la distribució municipal de les problemàtiques detectades ni una avaluació de les necessitats de l'Administració local per fer-hi front.

La situació s'agreuja en el cas d'un repte de coordinació interdepartamental com el que planteja el *Projecte Govern*, amb la complexitat afegida de no afectar un sector concret d'actuació, sinó *tots aquells que incideixin en les condicions bàsiques que afecten l'assoliment de l'autonomia personal per part de la població jove*. Aquest repte requereix, al nostre entendre, una definició acurada del problema i de la necessitat de la intervenció pública a partir de la qual poder indentificar, valorar i prioritzar possibles objectius i actuacions a abordar. Per contra, el *Projecte Govern* parteix d'un diagnòstic genèric de necessitats, i no inclou cap diagnòstic de l'acció de govern ja en marxa que hagués permès fixar certes prioritats. Aquest diagnòstic es planteja, de fet, com un dels objectius del *Projecte Govern*, és a dir, no com una fase prèvia sinó com a part d'una funció d'anàlisi permanent que ha de retroalimentar contínuament el cicle del programa.

De forma similar, el *Projecte Jove* parteix de la premissa que és necessari "reconèixer i visualitzar l'acció desenvolupada pel teixit social juvenil" si bé sense una definició de què és, concretament, el que "cal fer aflorar perquè tingui el reconeixement social que li correspon" ni informació de base per orientar el que han acabat sent les dues funcions principals d'aquest programa d'actuació: el foment de processos participatius en l'àmbit local i el suport econòmic a les associacions.

2. **La identificació de la població diana necessita ser més precisa:** malgrat que el PNJC reconeix que els joves "exigeixen [polítiques] que sàpiguem 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.

El PNJC no distingeix tipologies de municipis i comarques destinataris del *Projecte Territori*, malgrat la disparitat palesa en la mida, composició sociodemogràfica, proporció i nombre total de joves, prevalença de les problemàtiques socials que els afecten, i els recursos i competències dels ajuntaments per fer-hi front. Tampoc en el *Projecte Govern* s'identifiquen quins són els grups d'edat i les característiques dels joves potencialment beneficiaris en cada àmbit de les polítiques públiques. Igualment, el *Projecte Jove* no reflecteix les diferències entre els joves en les oportunitats i dificultats d'accés a les diferents formes de participació social i democràtica, per la qual



cosa no es poden formular intervencions concretes adaptades a l'“heterogeneïtat d'edats i de circumstàncies” que el mateix PNJC postula.

- 3. Els objectius que defineix el PNJC són excessivament genèrics.** El model teòric dels programes d'actuació descrits a les seccions anteriors i en els gràfics de la teoria del canvi representa més aviat una descripció dels processos d'implementació que no pas una veritable *teoria del canvi*, la qual hauria de permetre connectar actuacions amb els impactes concrets a assolir. Això es deu a que el procés d'implementació ha anat generant sobre la marxa un model d'intervenció que ha suplert la imprecisió del PNJC en relació amb la planificació operativa. Tanmateix, no succeeix el mateix amb l'absència d'objectius estratègics concrets i d'una reflexió sobre com se suposa que les actuacions derivades del PNJC haurien d'acabar incidint sobre l'autonomia personal i l'exercici de la ciutadania dels joves, tal i com es reflecteix, per posar un exemple, en la següent conclusió del procés de revisió interna endegat per la coordinació del *Projecte Territori* entre els anys 2006 i 2007, això és, més de sis anys després de l'aprovació del PNJC:

“(...) a hores d'ara encara hi ha aspectes fonamentals en el desenvolupament de tot projecte que no han estat resolts. Quin és/són els objectius fonamentals del Projecte Territori? Com es tradueixen en objectius específics? Què signifiquen per a cadascun de nosaltres (i cadascun dels territoris) conceptes com ara “el suport”, “la integralitat”, “les polítiques mancomunades” o “el treball transversal”?” (Avaluació del projecte territori, unpubl., 2007)

Aquesta dificultat en la identificació dels objectius rau, al nostre judici, en cinc carències fonamentals:

- La finalitat de les polítiques de joventut que emana del PNJC sembla d'un abast excessivament ampli. Creiem que cal una definició concreta del problema que es vol abordar amb relació a la millora de les condicions bàsiques que incideixen en l'autonomia personal dels joves, ja que aquest és un concepte molt genèric.
- Sovint, el PNJC tendeix a enunciar funcions i activitats enlloc d'identificar objectius estratègics (p. ex., “impulsar una política d'habitatge pròpia”; “l'establiment del pacte per a l'ocupació juvenil”)
- El PNJC empra, en alguns casos, conceptes intangibles i abstractes en la formulació d'objectius (p. ex., “afavorir el coneixement i la comprensió entre generacions”; “conscienciació dels joves de la nova situació laboral i de les tendències del futur”).
- La identificació d'alguns objectius se situa 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. En aquest sentit, el Pla Nacional no defineix quins dels seus múltiples objectius han de ser assolits mitjançant el procés de territorialització i la participació de l'Administració local, quins altres a través de l'acció de la Generalitat de Catalunya, i quins per les actuacions del teixit social juvenil. Tampoc aclareix quina és la funció de la Secretaria de Joventut, com a promotora del PNJC, en l'assoliment dels objectius. Aquesta indeterminació és especialment rellevant en els casos del *Projecte Territori* i el *Projecte Jove*, ja que les seves actuacions se centren en l'àmbit local, mentre que la majoria



d'objectius fixats pel PNJC són d'escala nacional i fan referència les grans polítiques de benestar. Així, que els espais de diàleg amb els joves i la planificació de les polítiques de joventut se situïn en l'àmbit local però se'ls assigni els objectius generals del PNJC implica la suposició que l'àmbit local és un espai determinant en la formulació de les polítiques d'emancipació.

A més de llastrar la direcció estratègica del PNJC la imprecisió en la identificació dels objectius i la seqüència d'impactes en limita les possibilitats d'avaluació, ja que no existeix un referent sobre el qual identificar i mesurar els seus possibles assoliments de la intervenció.

En el cas del *Projecte Govern* es detecta que l'ambigüitat ateny la definició de la finalitat última del programa. En certs documents, com ara l'informe d'avaluació de 2003, 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 i no tant d'introducció de noves perspectives en l'acció de govern. Per contra, en la descripció de la teoria del canvi hem escollit la definició que entenem que és més completa des del punt de vista del valor afegit que cerca el programa. No obstant això, els instruments de seguiment del *Projecte Govern* semblen ratificar la primera orientació en detriment de la segona, donat que constitueixen en molts casos inventaris d'actuacions, programes i plans dels diferents departaments de la Generalitat, amb finalitat de difusió i als quals s'associa, com veurem en apartats posteriors, una informació escassa sobre els seus objectius, la seva incidència i les eventuales millores introduïdes en aquest terreny per part del *Projecte Govern*.

- 4. La definició dels components, activitats i funcions que es deriven del PNJC és poc específica.** El disseny d'una intervenció pública hauria d'especificar clarament els procediments i funcions tant per garantir la capacitat de generar els productes i proveir els serveis previstos com per assegurar que la població diana hi podrà accedir. En aquest sentit, la manca de concreció del PNJC s'estén a tots els seus programes d'actuació i impedeix valorar-ne la pertinència.

Així, el disseny operatiu del *Projecte Territori* es limita a la previsió d'un procés de planificació territorialitzat i al suport genèric de la Secretaria de Joventut per a impulsar-lo. En el cas del *Projecte Govern*, s'enuncien un seguit d'instruments relatius a la planificació i la coordinació interdepartamental (Grups de treball interdepartamentals, Acord de Govern, Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut, etc.), però es defineixen de forma genèrica, malgrat que aquests instruments són els que haurien de canalitzar totes les funcions rellevants del *Projecte Govern*, des de l'anàlisi de la realitat juvenil i de les polítiques departamentals fins les relatives a l'impuls, disseny i desplegament operatiu d'aquestes polítiques. Per acabar, la concreció operativa del *Projecte Jove* ateny poc més que l'enunciat dels Fòrums Joves 2010. De forma paradoxal, la manca de definició en la previsió d'activitats i funcions en el PNJC està acompanyada d'una calendarització d'avaluacions operatives (de caràcter semestral) i estratègiques (de caràcter anual), que s'ha demostrat difícil d'acomplir. En la revisió de 2005 aquest calendari es va substituir per una funció contínua i indeterminada de seguiment.

- 5. El disseny del PNJC respon als propòsits d'un sol actor amb incerteses notables sobre el comportament dels altres.** Les teories del canvi exposades presenten incerteses importants en relació amb la resposta de la resta de diversos actors: els altres departaments de la Generalitat, les administracions local i comarcal i les associacions juvenils. D'aquesta resposta depèn l'assoliment dels objectius del PNJC, ja que el disseny opera sobre la suposició que tots ells actuaran conforme el què se n'espera. Aquesta hipòtesi és especialment vulnerable perquè la majoria dels actors no



van participar directament en el disseny del PNJC, i perquè el marc de relacions que la Secretaria de Joventut ha d'establir amb ells no és, en la majoria dels casos, de principal-agent, sinó que s'ha de fonamentar en la persuasió, el convenciment i l'adhesió. Aquesta vulnerabilitat s'ha aguditzat especialment en el cas de la Generalitat, en el marc del Projecte Govern, per una cultura de treball interdepartamental encara insuficientment desenvolupada. Aquesta limitació també s'ha expressat abastament per part de les regidories de joventut amb relació als altres departaments dels ajuntaments.





5. L'avaluació de la implementació

5.1. Avaluació de la implementació del projecte territori

5.1.1 Les preguntes d'avaluació

Segons la seva mateixa declaració d'objectius, el PNJC es postula com un “marc de referència de les polítiques de joventut a Catalunya” que “només té sentit quan es concreta en programes d'actuació estretament lligats a la realitat territorial”, els quals hauran de ser desenvolupats pels consells comarcals i els ajuntaments. La raó que explica el paper prominent que el PNJC reserva a l'Administració local en la planificació i desplegament de les polítiques de joventut, de conformitat amb el principi de subsidiarietat, és que l'Administració local es troba en millors condicions de dissenyar i gestionar les polítiques de joventut, donat que disposa de millor informació sobre les necessitats específiques dels joves i de més oportunitats de contacte directe tant amb els joves com amb les seves organitzacions.

A fi de fer efectiva aquesta delegació de responsabilitats, el PNJC parteix dels supòsits que l'Administració local efectivament vol assumir aquestes responsabilitats; que ho farà d'acord amb els principis discursius, substantius i operatius del mateix PNJC; i que disposa dels recursos adients per desenvolupar les funcions que se li encomanen; és a saber, realitzar diagnòs de necessitats, i dissenyar i gestionar polítiques de joventut ajustades a la realitat “especialment diversa” del país. Els següents factors semblen indicar que aquests supòsits del PNJC implicaven un cert risc d'incompliment, per la qual cosa no podien donar-se per garantits *a priori*:

- En primer lloc, el PNJC planteja un model de descentralització pel qual s'espera que l'Administració local actuï d'acord amb els objectius estratègics fixats per la Secretaria de Joventut, en tant que impulsora del PNJC. Aquest model té raó de ser donat que la Secretaria de Joventut disposa de les competències i els recursos necessaris per assumir aquest lideratge estratègic, així com d'informació per realitzar una diagnòs de necessitats i determinar les línies estratègiques d'actuació. D'altra banda, les administracions municipals tenen accés a una informació més acurada sobre el problema a solucionar en el seu propi context, la qual cosa els permet desenvolupar estratègies més ben adaptades a aquestes especificitats locals. No obstant això, aquest model de relació podria no funcionar adequadament si la Secretaria de Joventut i l'Administració local tinguessin objectius divergents, és a dir, si els ajuntaments i els consells comarcals disposessin dels seus propis discursos, prioritats i mètodes sobre les polítiques de joventut, els quals no estiguessin alineats amb els del PNJC, la qual cosa seria perfectament factible si tenim en compte que hi havia força ajuntaments que desenvolupaven polítiques de joventut amb anterioritat al PNJC. A més a més, tenir un millor coneixement de la realitat local no és una condició suficient per poder analitzar les necessitats i desenvolupar les estratègies locals més adequades, ja que les administracions comarcal i municipal podrien estar insuficientment capacitades, pel que fa a recursos i a competència tècnica, per assumir aquestes funcions.
- En segon lloc, la implementació del PNJC s'ha esdevingut en el marc d'un procés generalitzat de delegació de responsabilitats a l'Administració local, en què els ajuntaments han anat assumint una diversitat de noves polítiques públiques d'atenció directa a la ciutadania que s'han afegit a la prestació tradicional de serveis i a la realització d'infraestructures, sense que hi hagi hagut, necessàriament, un augment adequat del finançament per poder-hi fer front. Aquest fet podria haver motivat que les administracions locals es mostressin refractàries a l'assumpció de noves funcions que no consideressin prioritàries, o bé que se'n fessin càrrec amb recursos insuficients per poder-les desenvolupar adequadament.



Donats aquests factors, la principal pregunta d'avaluació sobre el procés d'implementació esdevé si el *Projecte Territori* ha reeixit a donar un suport efectiu a les administracions territorials que hagi permès expandir i institucionalitzar polítiques locals de joventut alineades amb els criteris discursius, substantius i metodològics del PNJC. D'acord amb la teoria de la implementació descrita, hem desagregat aquesta qüestió en les següents preguntes d'avaluació:

- En referència a la provisió de **suport al territori** per part de la Secretaria de Joventut, cal determinar si les activitats han estat coherents amb les disposicions del PNJC; això és, si les subvencions i el suport tècnic s'han dedicat a potenciar els plans i actuacions de l'Administració local en els àmbits d'intervenció prioritàris i les metodologies proposades pel Pla Nacional de Joventut. D'altra banda, sembla convenient aclarir si l'adequació de les activitats de suport al territori als postulats del PNJC ha satisfet també les demandes de suport de l'Administració local, o bé si ha hagut desajustaments entre els criteris substantius i operatius del PNJC i les prioritats expressades per les administracions municipals i comarcals.
- En segon lloc, ens preguntem si l'esforç de suport al territori ha menat a un procés d'**institucionalització de les polítiques de joventut** en l'àmbit local en sintonia amb els postulats discursius del PNJC; això és, si l'Administració local ha assumit com a propi el discurs i enfocament de les polítiques de joventut del PNJC, si s'han desenvolupat cossos tècnics de joventut per al desenvolupament de les polítiques locals de joventut, i si s'han creat els espais d'interlocució transversal i d'interlocució amb els joves dins l'Administració local previstos pel PNJC.
- Igualment, cal determinar si l'esforç de suport al territori ha activat el desenvolupament de la **planificació local i comarcal** de les polítiques de joventut previst pel PNJC; i en cas que part dels municipis i comarques de Catalunya n'hagin quedat exclosos intentarem esbrinar quin tipus de municipis són i quins n'han estat els motius. A més, voldrem saber si els continguts d'aquests plans locals i comarcals de joventut han estat realment alineats amb els àmbits d'intervenció prioritàris i els principis metodològics del PNJC, i si s'han adequat a les necessitats específiques de cada municipi i comarca.
- Per acabar, ens preguntem si les **polítiques territorials de joventut** implementades en municipis i comarques han estat veritablement fidels als plans de joventut i, per tant, si estan alineades amb els àmbits d'intervenció prioritàris i els principis metodològics del PNJC. Si és el cas, voldrem saber si l'actuació en aquests àmbits i l'aplicació d'aquests principis metodològics sembla haver contribuït a incrementar l'eficàcia de les polítiques de joventut al territori.

En la secció següent identifiquem els instruments de suport al territori de la Secretaria de Joventut i descrivim la seva evolució al llarg del període de vigència del PNJC. A continuació, avaluem l'efecte d'aquestes polítiques de suport al territori sobre el procés d'institucionalització, planificació i formulació de les polítiques locals de joventut als municipis catalans. En síntesi, comprovarem que les diferents fonts consultades en el marc d'aquesta avaluació coincideixen a indicar que **l'Administració local ha assumit la corresponsabilització en la formulació de les polítiques de joventut que li encomanava el PNJC i que, en bona part, ho ha fet en la línia del discurs i les prioritats del PNJC.**

5.1.2 Les polítiques de suport al territori de la Secretaria de Joventut

Els tres instruments principals amb els quals la SJ exerceix la seva funció de proveir suport al territori són les subvencions a la planificació i a les actuacions de l'Administració local i comarcal, el suport tècnic a la planificació i desenvolupament de programes i actuacions, i la

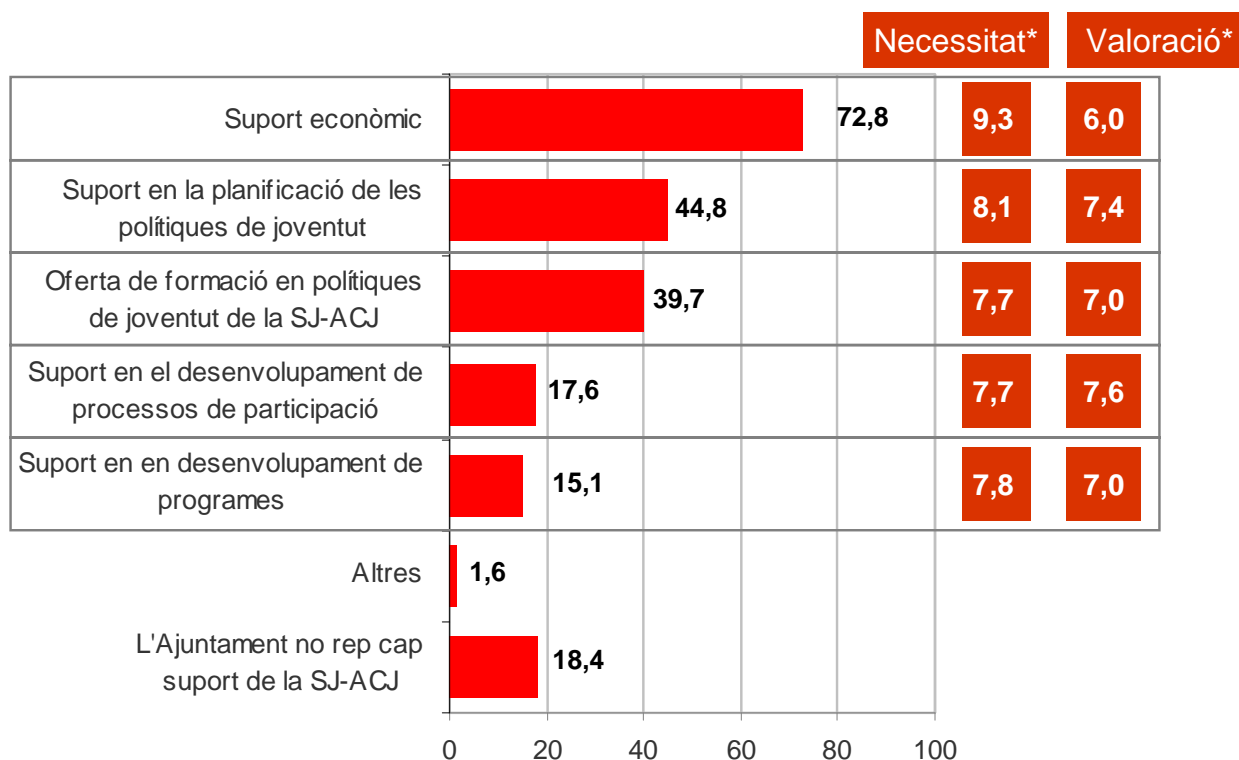


formació en polítiques de joventut per a tècnics locals i comarcals. D'acord amb l'enquesta sobre polítiques locals de joventut de 2009, **les actuacions de suport al territori de la Secretaria de Joventut que van atènyer un major nombre de municipis l'any 2008 són, per aquest ordre, el suport econòmic (72,8%), el suport tècnic a la planificació de les polítiques de joventut (44,8%) i la formació en polítiques de joventut (39,7%) (gràfic 4).**

Gràfic 4. Tipus de servei rebut i percepció de la necessitat i valoració del tipus de suport rebut de la SJ-ACJ

Quin tipus de suport ha rebut l'any 2008 el seu Ajuntament per part de la Secretaria de Joventut – Agència Catalana de Joventut? (Multiresposta). (Valors en percentatge de municipis que han rebut un suport del tipus corresponent.)

Quina és la necessitat d'aquest suport? Quina valoració en fan els qui l'han rebut efectivament? (Valors de 0 a 10)



(*) La necessitat de cadascun dels aspectes per a l'Ajuntament es demanava a tots els municipis, mentre que la valoració es preguntava només a aquells que afirmaven haver rebut l'ajuda esmentada.

Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

Aquest ordre coincideix amb la importància que els municipis atorguen a cadascuna d'aquestes formes de suport, ja que la necessitat de suport econòmic és valorada amb una nota mitjana d'un 9.3 sobre 10, per un 8.1 del suport tècnic a la planificació de les polítiques de joventut, i una qualificació d'entre un 7.7 i un 7.8 per a totes les altres formes de suport. Per contra, quan es demana als municipis que qualifiquin la qualitat del suport rebut, el suport econòmic obté la valoració més baixa entre els municipis que la reben, amb un 6,0 de mitjana i un 21,1% de qualificacions inferiors al 5. La resta de formes de suport rep sempre una qualificació alta (amb una mitjana igual o superior al 7), destacant el suport al desenvolupament de processos participatius (7,6) i el suport tècnic a la planificació (7,4).

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, per un 81,9% dels grans (més de 50.000 habitants) i només un 58,8% dels municipis més petits (menys de 1.000 habitants). En relació amb el suport tècnic a la planificació, el 51,0% dels municipis mitjans va manifestar haver-ne rebut, per un 40,1% dels municipis més petits i només un 29,4% dels grans. Per contra, la prevalença del suport tècnic al desenvolupament de programes i la formació en polítiques de joventut creix a mesura que ho fan les dimensions del municipi, talment que és mínima per als municipis més petits (9,9% i 27,5%, respectivament) i màxima per als més grans (50,0% i 68,2%).

De forma notable, **gairebé un de cada tres ajuntaments més petits no havia rebut cap forma de suport de la Secretaria de Joventut l'any 2008** (per només un 4,7% dels mitjans i cap de gran). Si bé els resultats de l'enquesta mostren que els ajuntaments dels municipis més petits tendeixen a valorar la necessitat de les diferents formes de suport de la Secretaria de Joventut lleugerament per sota de la resta de municipis (a causa, probablement, de la seva menor propensió a formar cossos tècnics, planificar i formular polítiques de joventut), la magnitud d'aquesta diferència en l'interès no sembla explicar les disparitats substancials en la recepció de suport entre els municipis més petits i els mitjans i grans (vegeu **taula 14**). A més, la taula mostra que quan els municipis més petits reben suport de la Secretaria de Joventut en qualsevol de les seves formes, la valoració que en fan és sempre lleugerament superior a la de la resta de municipis. Així, **si bé és menys probable que un municipi més petit rebi suport de la Secretaria de Joventut, quan aquest suport es dona la valoració que en fa el municipi més petit és més elevada**, potser perquè l'efecte del suport en aquest tipus de municipi és més gran que ens els altres.

Taula 14. Percepció de la necessitat i valoració percebuda dels tipus de suport proporcionats per la SJ segons mida del municipi

Tipus de suport de la SJ	Percepció de la necessitat		Valoració del suport rebut	
	Municipis més petits (<1.000 hab.)	Resta de municipis (>1.000 hab.)	Municipis més petits (<1.000 hab.)	Total de municipis
Suport econòmic	9,2	9,4	6,1	6,0
Suport tècnic a la planificació	7,9	8,4	7,5	7,4
Suport tècnic a la participació	7,5	7,9	7,9	7,6
Suport tècnic als programes	7,6	8,1	7,5	7,0
Formació en polítiques de joventut	7,3	8,2	7,2	7,0

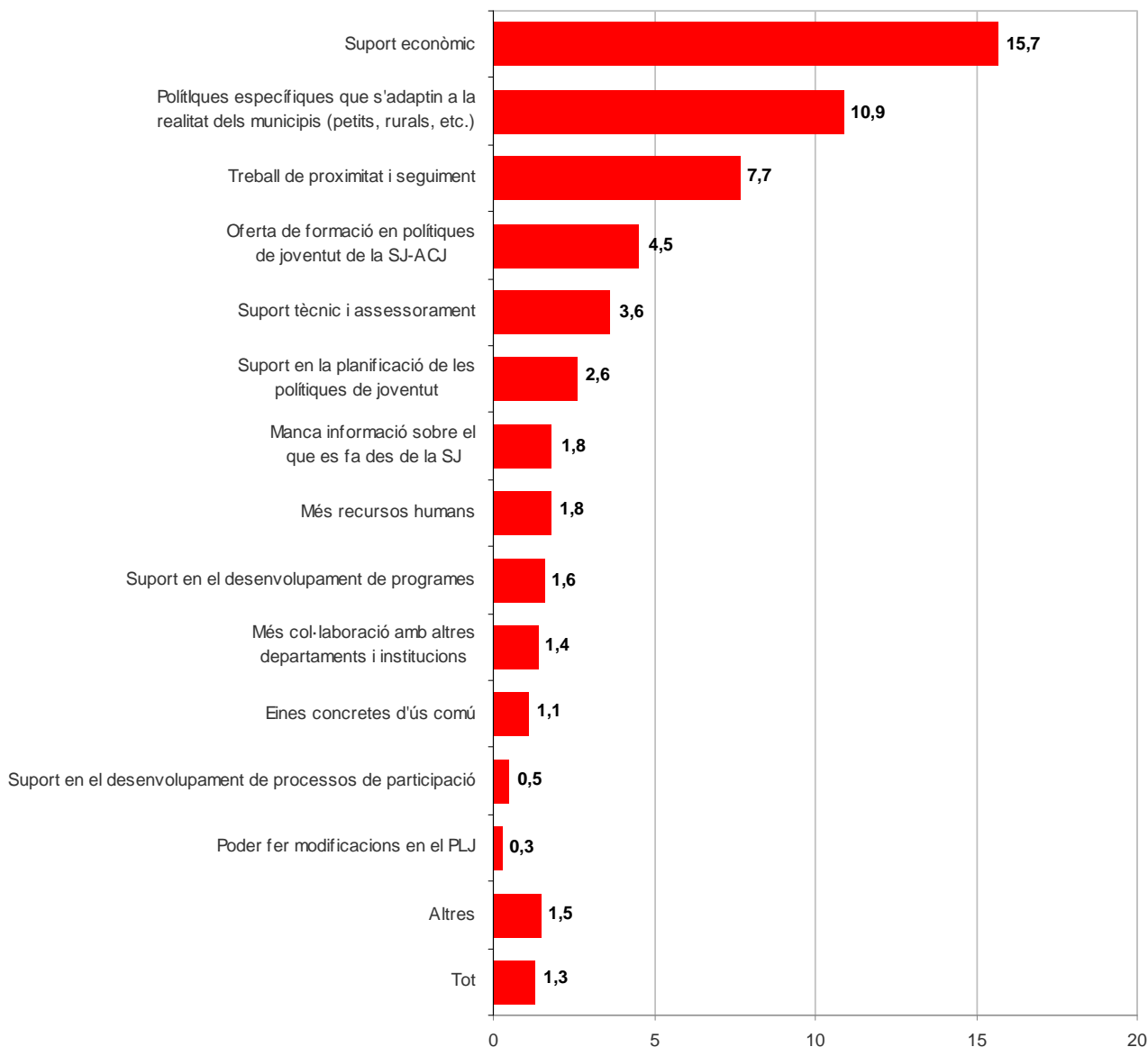
Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

D'altra banda, **la panòpia 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, mentre que bona part dels qui en reivindicaven de diferents feien referència a una intensificació dels ja existents (sobretot, més suport econòmic, amb un 15,7% de les respostes) més que no pas a la necessitat de nous suports. D'entre les formes de suport



actualment inexistents, destaca la reclamació de polítiques adaptades a les especificitats dels municipis petits i rurals, amb un 10,9% de les respostes (**gràfic 5**).

Gràfic 5. Expectatives dels responsables municipals sobre modalitats de suport per part de la SJ. (Percentatge de respostes).



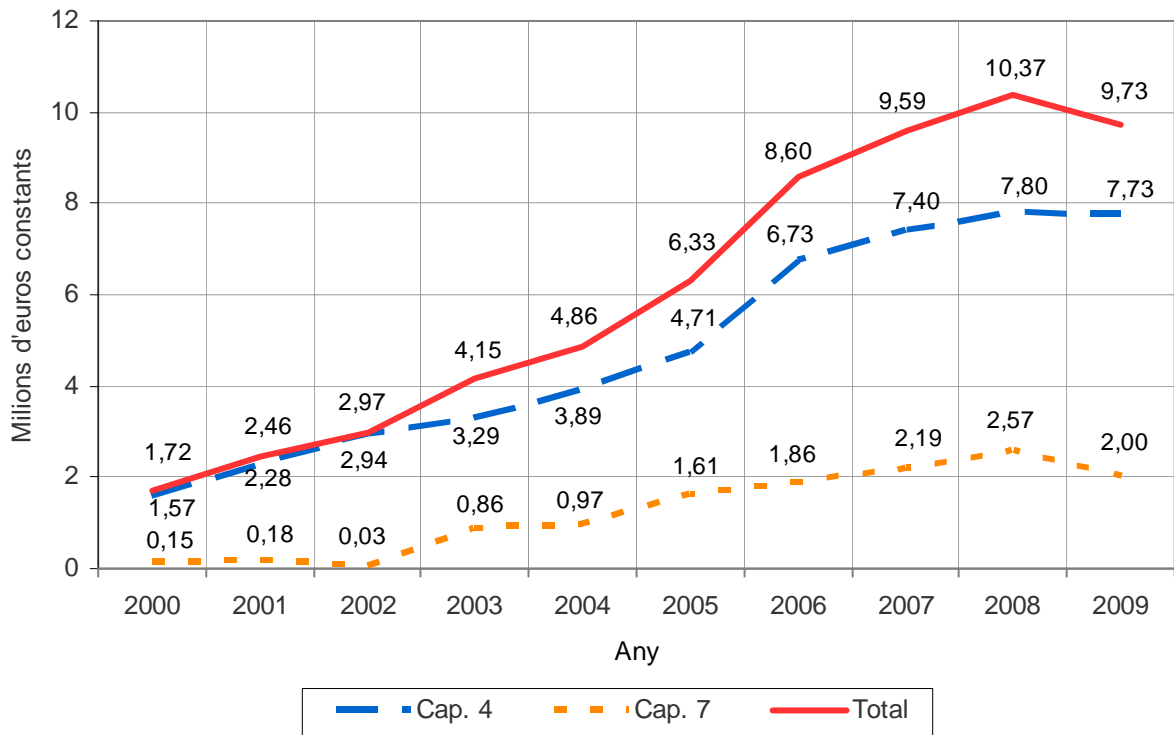
Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

L'anàlisi de les bases de dades del Sistema de gestió econòmica de la Generalitat (GECAT) aporta informació addicional sobre el suport econòmic de la Secretaria de Joventut a l'Administració local.

- **L'import total de les subvencions als municipis i comarques ha crescut de forma continuada entre 2000 i 2008, fins atènyer els 10.253.936 euros l'any 2008 (gràfics 6 i 7).**

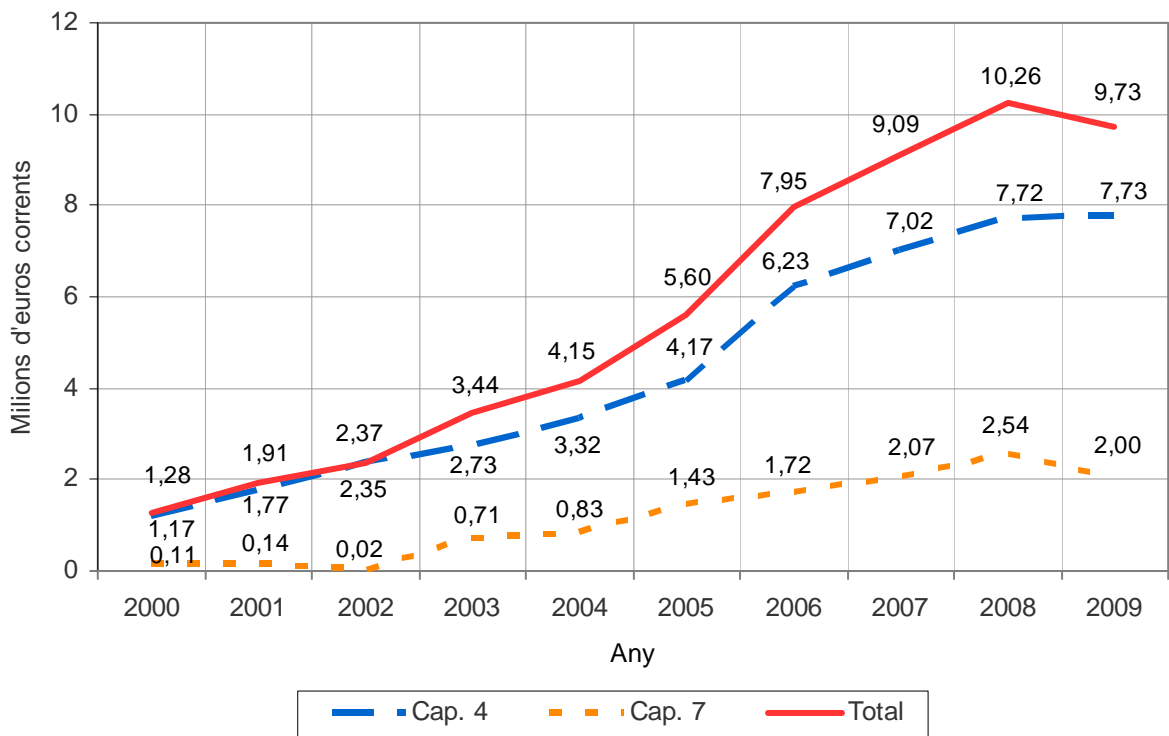


Gràfic 6. Subvencions a corporacions locals de 2000 a 2009 (euros constants de 2009)*



* Subvencions atorgades (2000-2008) i pressupost pels capítols 4 i 7 per a corporacions locals (2009)
Font: Elaboració pròpia a partir del GECAT

Gràfic 7. Subvencions a corporacions locals de 2000 a 2009 (euros corrents)*

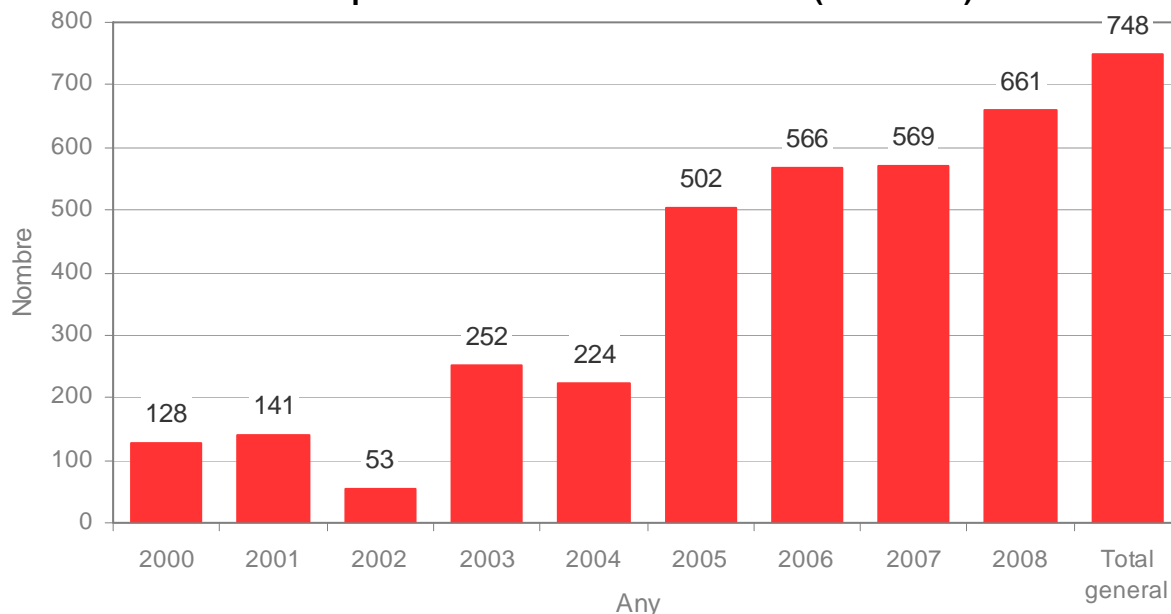


* Subvencions atorgades (2000-2008) i pressupost dels capítols 4 i 7 per a corporacions locals (2009)
Font: Elaboració pròpia a partir del GECAT



- El nombre de municipis beneficiaris d'una subvenció ha crescut al llarg del període de vigència del PNJC, fins a arribar als 661 l'any 2008 (un 69,9% del total). En total, 748 municipis diferents (un 79,1% del total) han rebut almenys una subvenció en el període 2000-2008 (gràfic 8).

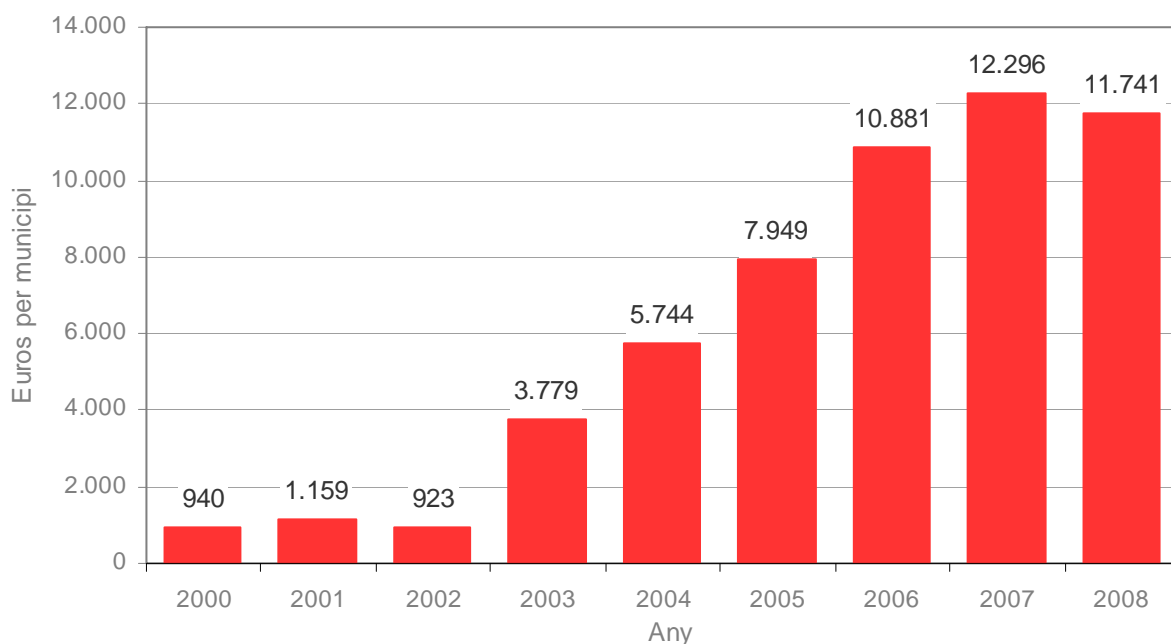
Gràfic 8. Nombre de municipis beneficiaris d'una subvenció (2000-2008)



Font: Elaboració pròpia a partir del GECAT

- La ràtio entre l'import total de les subvencions i el nombre de municipis subvencionats ha augmentat entre 2000 i 2007, però ha declinat lleugerament entre 2007 i 2008, fins a situar-se en 11.741 euros per municipi (gràfic 9).

Gràfic 9. Ràtio entre l'import total de les subvencions i el nombre de municipis subvencionats (euros constants)



Font: Elaboració pròpia a partir del GECAT



- Les subvencions als ens municipals (ajuntaments, entitats municipals descentralitzades i instituts municipals) han crescut de forma sostinguda des de l'any 2000, amb un increment notable a partir de 2005. **La major part de les subvencions als municipis estan destinades a activitats i projectes (51,3% l'any 2008) i a obres i inversions (32,8%).** D'altra banda, en els darrers anys han crescut en importància les subvencions per a la provisió de serveis directes als joves (borses d'habitatge, oficines d'emancipació i punts d'informació juvenil), fins a arribar al 10,3% l'any 2008 (**gràfic 10**)³².
- Les subvencions als ens comarcals i supramunicipals (consells comarcals, consorcis comarcals i mancomunitats de municipis) van augmentar entre els anys 2000 i 2004. L'any 2005 van reduir-se un 35,7%. De 2005 a 2008 han tornat a créixer de forma moderada però sostinguda. **Les subvencions als ens comarcals es concentren en les categories de suport als plans comarcals (41,9% l'any 2008) i de delegació de competències (35,8%) (gràfic 11).**
- 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.

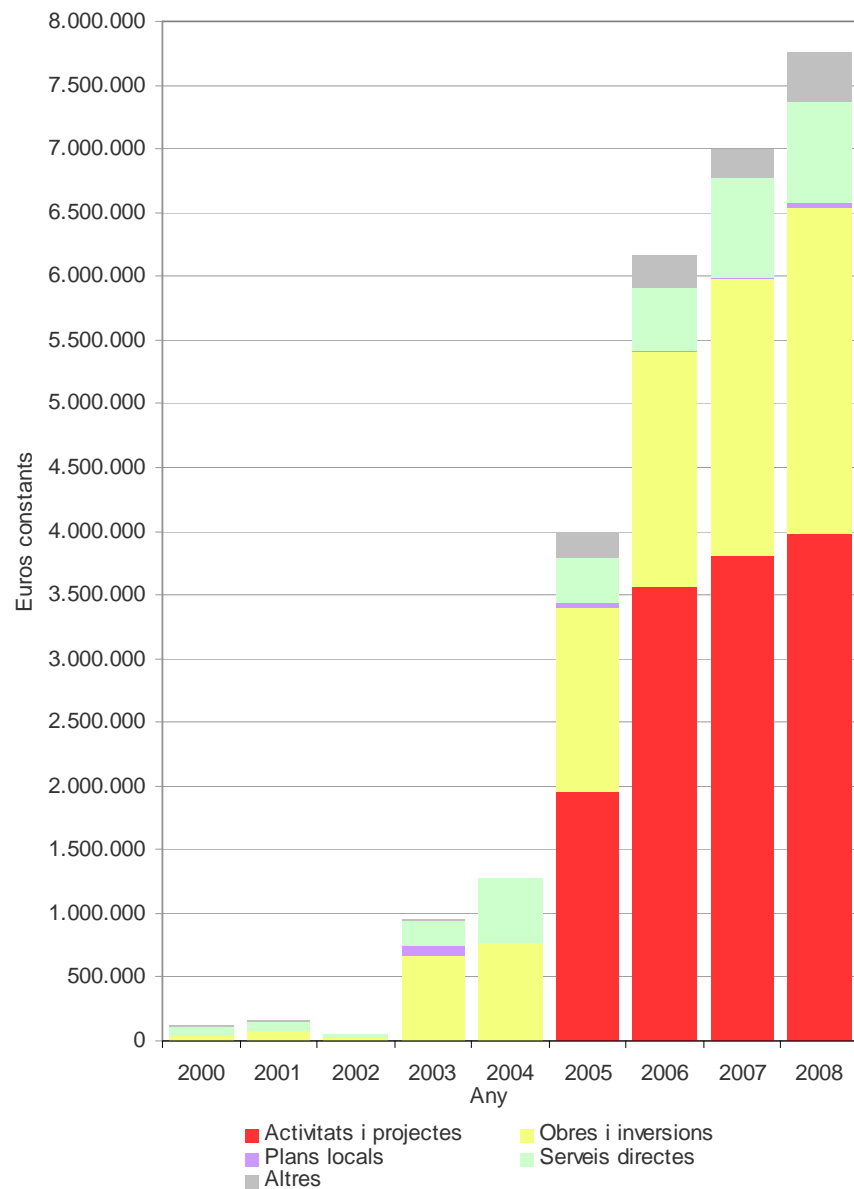
³² Del 2000 al 2004 hi ha tres modalitats de subvenció adreçades a ens locals: serveis d'informació juvenil (tots els anys excepte 2003), plans i projectes de dinamització juvenil (any 2000) i inversions en béns immobles destinats a activitats amb infants i joves (anys 2002 i 2003).

Al 2005 hi ha un canvi significatiu: s'institueixen dues modalitats (activitats i inversions) i es reforça la connexió dels projectes amb el PNJC (bàsicament per la via de condicionar els ajuts a l'existència de plans locals de joventut). Això obliga a precisar els criteris de valoració dels plans locals i a distingir, en funció de la valoració obtinguda, entre plans locals de joventut (puntuats per damunt de determinat valor) i plans de dinamització juvenil (els puntuats per sota).

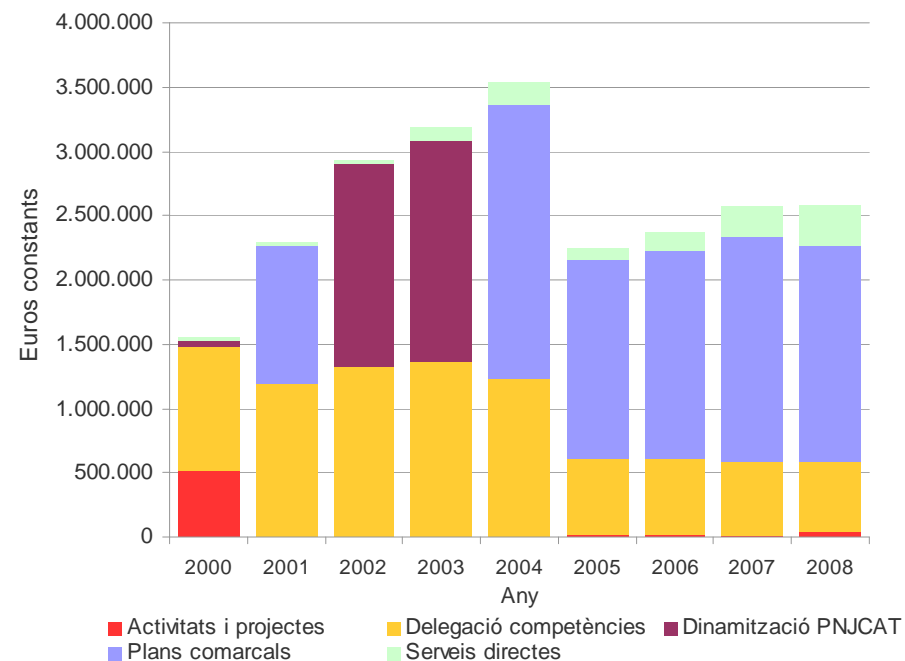
A part de les subvencions de caràcter concurrent cal esmentar les subvencions directes. En els consells comarcals destaquen les que financen les competències delegades per la Generalitat i en els municipis les dedicades a oficines d'habitatge jove i, més recentment, a oficines d'emancipació.



Gràfic 10. Import anual de subvencions i distribució anual dels diferents tipus de subvencions a ens municipals de 2000 a 2008 (euros constants)



Gràfic 11. Import anual de subvencions i distribució anual dels diferents tipus de subvencions a ens comarcals i supramunicipals de 2000 a 2008 (euros constants)



Font: Elaboració pròpia a partir del GECAT

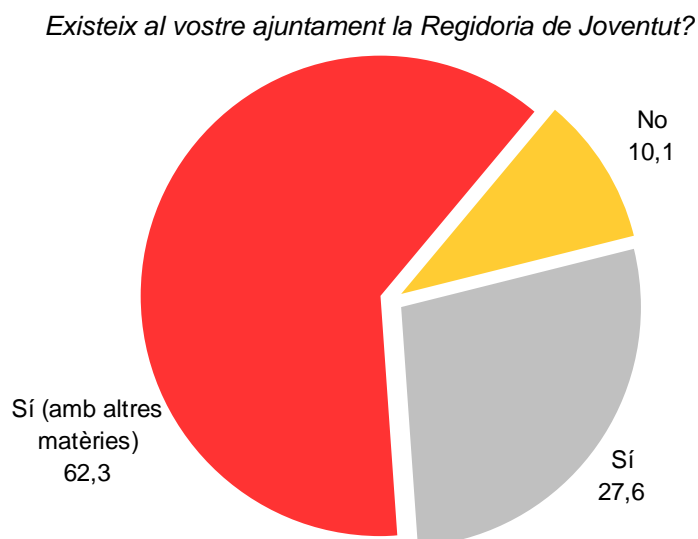


5.1.3 La institucionalització de les polítiques de joventut en l'Administració local.

D'acord amb la teoria del canvi descrita a l'apartat 4.2., les polítiques de suport al territori que la Secretaria de Joventut desenvolupa en el marc del *Projecte Territori* pretenen expandir les polítiques locals de joventut alineades amb els criteris discursius, substantius i metodològics del PNJC. En aquest sentit, la primera qüestió a escatir és si l'esforç de suport al territori ha menat a un procés d'institucionalització de les polítiques locals de joventut, és a dir, si l'Administració local ha assumit com a propi el discurs i l'enfocament de les polítiques de joventut del PNJC, i si s'han desenvolupat els cossos tècnics, els espais d'interlocució transversal i d'interlocució amb els joves previstos pel PNJC per al desenvolupament d'aquestes polítiques.

- L'enquesta municipal de 2009 detecta un clar signe del procés d'institucionalització de les polítiques de joventut en el procés de creació de regidories als ajuntaments catalans. Així, **mentre que l'any 1996 el 57,4% dels municipis catalans 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 (**gràfic 12**). De forma més modesta, les regidories de joventut exclusives (això és, no compartides amb altres matèries) també s'han incrementat, passant del 20% al 27,6% del total d'ajuntaments. Si bé aquest procés d'expansió no es pot atribuir únicament al PNJC, donat que l'enquesta de 1996 ja detectava un ritme creixent de constitució de regidories de joventut al llarg dels anys noranta, **les opinions expressades en les entrevistes i grups de discussió tendeixen a atribuir al PNJC una influència fonamental**. Aquest reconeixement s'incrementa en el cas dels municipis petits i mitjans, els quals en bona part atribueixen el naixement de les seves polítiques de joventut a l'impuls del PNJC i al finançament que se'n va derivar: "El PNJC va servir per estendre les polítiques de joventut pel territori, més enllà de Barcelona i l'àrea metropolitana; en llocs on només es feia lleure, ni tan sols educació en el lleure. Tenia per tant un component de màrqueting que va servir per crear regidories i orientar polítiques".

Gràfic 12. Existència de regidoria de joventut als ajuntaments i coexistència amb altres matèries



Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.



No obstant això, la interpretació d'aquest procés de creació de regidories és ambigu. Efectivament, aquest creixement sembla indicar que **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**, amb els seus propis recursos i productes. 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. A més, **la ubicació de joventut als cartipassos municipals sembla molt allunyada del principi de centralitat de les polítiques de joventut que promulga el PNJC**. Així, entre les regidories de joventut compartides amb altres matèries, el 50,2% ho estan amb cultura, el 49,0% amb festes i el 48,8% amb esports. Només un 24,6% comparteixen regidoria amb educació, el 15,4% amb serveis socials, el 8,6% amb promoció econòmica i el 3,4% amb alcaldia. No sembla doncs, que l'impuls del PNJC hagi aconseguit dissociar joventut de les àrees amb que ha estat tradicionalment vinculada.

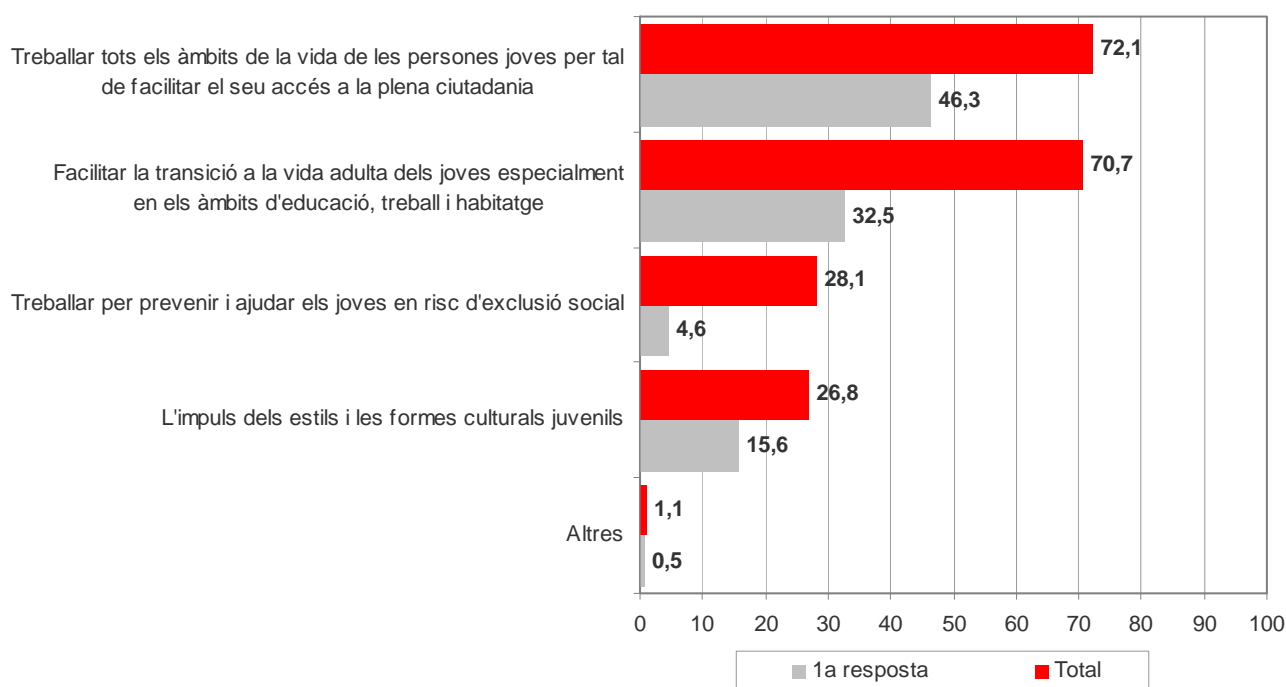
- De forma similar, l'expansió de les estructures administratives ha estat notable, ja que, segons l'enquesta municipal de 2009, **un 77,8% dels municipis disposen almenys d'una persona treballant de manera estable a l'àmbit de joventut**. Del total de treballadors, a més, un 54,3% s'hi dedica de manera exclusiva. 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. Per tant, **no només s'han expandit les regidories de joventut en el període de vigència del PNJC, sinó que una proporció molt important de les preexistents ha passat de ser merament nominal a desenvolupar una estructura administrativa pròpia**, si bé en el 41,1% dels municipis és unipersonal. No obstant això, els tècnics consultats a les entrevistes i grups de discussió lamenten que l'elevada rotació del personal tècnic de joventut impedeix consolidar les estructures tècniques municipals i mena a un constant retorn a les mateixes propostes i debats teòrics. Aquesta impressió està parcialment corroborada per l'enquesta municipal de 2009, en què el 46,4% dels tècnics de joventut que la van respondre feia menys de tres anys que treballava en l'àmbit de joventut del municipi. Donat aquest context de renovació permanent del personal, els tècnics consultats als grups de discussió valoren especialment la funció d'estandardització discursiva i metodològica del PNJC.
- Més enllà de l'expansió de les regidories i cossos tècnics de joventut, en el marc dels grups de discussió i entrevistes realitzades a tècnics i responsables polítics d'ajuntaments i consells comarcals hi hagut una gran coincidència a reconèixer que **el PNJC els va aportar discurs, mètodes, i una perspectiva estratègica a les polítiques de joventut**; i es valora especialment que ho va fer en un moment de certa desorientació conceptual sobre la definició d'aquestes polítiques: "El PNJC va ser una sacsejada"; "en un moment de descrèdit, marginalitat i crisi d'identitat de les polítiques de joventut, en què havien perdut la seva raó de ser, el PNJC va articular, orientar, posar ordre, i va aportar un marc discursiu".
- L'enquesta a les administracions municipals de 2009 confirma que **la identificació dels tècnics i regidors de joventut amb els principis discursius i metodològics del PNJC és força elevada**. Així, tant "facilitar l'accés dels joves a la plena ciutadania" o bé "facilitar la transició a la vida adulta" són inclosos entre els dos objectius principals de les polítiques de joventut per més del 70% dels entrevistats (**gràfic 13**). Per contra, perspectives alternatives a la del PNJC, com ara adreçar específicament les polítiques de joventut als joves en risc d'exclusió social o bé els plantejaments propis de les polítiques afirmatives (això és, d'afirmació de la cultura i identitat juvenil mitjançant accions relatives a l'àmbit cultural i vivencial), s'esmenten, cadascuna d'elles, en torn al 25% de les enquestes.



És destacable que els plantejaments que identifiquen les polítiques de joventut amb les polítiques d'inclusió social guanyen pes a les poblacions urbanes, fins a ser esmentades en gairebé el 50% de les enquestes en municipis de més de 50.000 habitants, mentre que la prevalença de la identificació amb el discurs de les polítiques afirmatives és màxim en els pobles de menys de 1.000 habitants, amb un 32% de les respostes. Això sembla indicar que, almenys parcialment, **la identificació dels responsables municipals amb els principis discursius del PNJC no és només un posicionament ideològic sinó que està condicionada per la realitat local**. Així, en els municipis urbans prenen més importància les polítiques d'inclusió social, mentre en els més petits ho fan la dinamització i l'oferta d'oportunitats de lleure.

Gràfic 13. Identificació dels tècnics i regidors de joventut amb els principis discursius i metodològics del PNJC a través de preguntes indirectes

Quin dels següents objectius de les polítiques de joventut creu que és el més important? I el segon?



Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

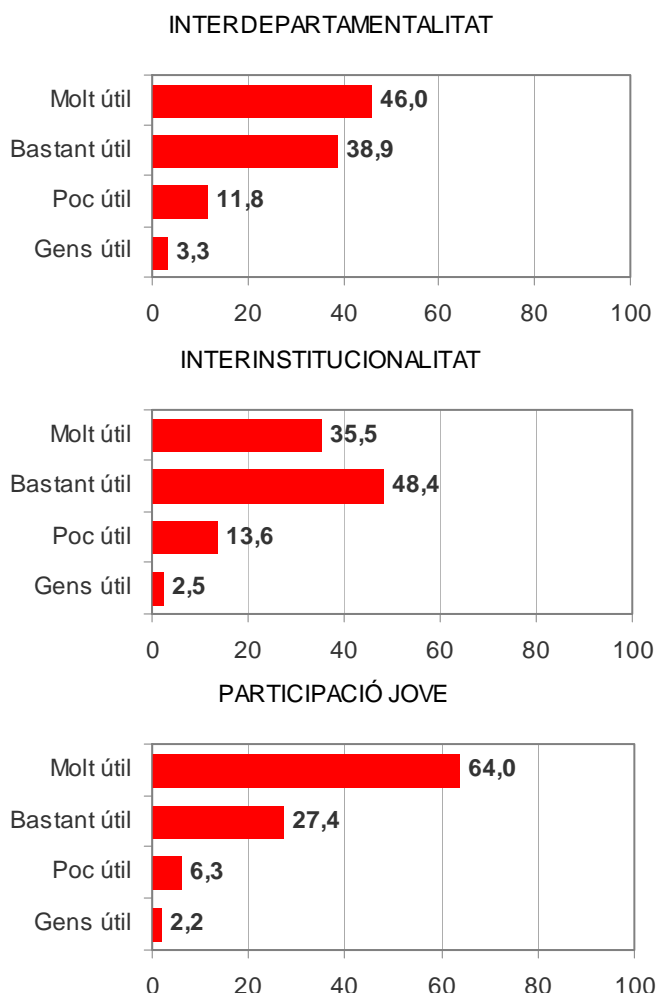
- De forma similar, **els tres criteris que el PNJC consagra com a principis metodològics de les polítiques de joventut reben un suport notable dels responsables municipals enquestats**, si bé amb matisos: mentre que el criteri de participació jove es considerat com a “molt útil” pel 64% dels enquestats, només el 46% atorguen la mateixa qualificació al criteri d'interdepartamentalitat (o transversalitat interadministrativa) i poc més d'un 35% al d'interinstitucionalitat (**gràfic 14**).



Gràfic 14. Percepció de la utilitat dels criteris metodològics del PNJC

El Pla Nacional de Joventut proposa tres criteris bàsics per a un funcionament efectiu de les polítiques de joventut: la interdepartamentalitat, la interinstitucionalitat i la participació dels joves.

Amb l'experiència d'aquests anys, quina valoració fa sobre la utilitat d'aquests criteris metodològics al seu Ajuntament?



Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

No obstant això, existeixen diferències significatives en la valoració dels principis metodològics segons la mida del municipi. Així, la valoració del criteri d'interdepartamentalitat creix a mesura que ho fa la mida del municipi: un 70% dels municipis de més de 50.000 habitants la consideren molt útil, mentre que el rebuig es concentra en els municipis de menys de 1.000 habitants, en què un de cada cinc municipis enquestats la considera poc o gens útil. El patró és diferent per al criteri d'interinstitucionalitat, en què el percentatge de valoracions de molta utilitat supera el 40% en els municipis d'entre 5.000 i 50.000 habitants, i és mínima per als municipis de més de 50.000 habitants, en que no arriba al 20%. El rebuig al criteri, tanmateix, es torna a concentrar en els municipis de menys de 1.000 habitants, amb més d'un 20% de valoracions de poca o nul·la utilitat. Per contra, la valoració del criteri de participació jove no mostra una dependència clara respecte de la mida de la població. En síntesi, sembla que també la identificació amb els postulats metodològics del PNJC està d'alguna manera condicionada per la realitat local, la qual cosa explicaria perquè la transversalitat



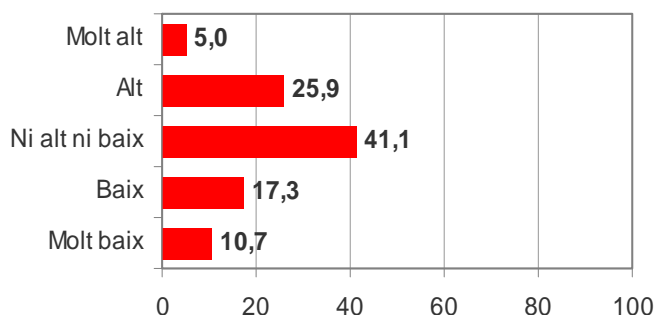
interadministrativa perd suport a mesura que el municipi és més petit (i, presumiblement, la política local es fa més fàcil de coordinar informalment), mentre que la percepció de la necessitat de coordinació amb altres administracions decreix quan el municipi és prou gran per ser autosuficient en termes de recursos, estructura administrativa i capacitat tècnica.

D'altra banda, els resultats de l'enquesta municipal de 2009 mostren que la identificació dels responsables municipals amb els criteris metodològics que propugna el PNJC varia igualment amb l'existència al municipi d'un pla local de joventut vigent. Així, per als tres criteris metodològics, el percentatge de valoracions de molta utilitat en els municipis amb pla local duplica la dels municipis que no en disposen, mentre que el rebuig és substancialment més elevat en aquests darrers: un 38,1% de valoracions de poc o gens utilitat per al criteri d'interdepartamentalitat, 34,5 pel d'interinstitucionalitat, i 20,9% pel de participació jove. Si bé aquest fet reflecteix que els municipis sense pla local de joventut tendeixen a ser els de menor mida, l'existència d'un pla local està significativament associat al posicionament respecte dels criteris metodològics. La interpretació d'aquest fenomen és ambigua: d'una banda, **és possible que l'adopció d'un pla local hagi actuat de corretja de transmissió efectiva dels principis metodològics del PNJC**. De l'altra, **és igualment factible que existeixi un nucli de municipis en què la poca identificació amb les propostes metodològiques del PNJC sigui la causa, precisament, de que hagin renunciat a desenvolupar un pla local alineat amb aquests principis**. La naturalesa transversal de les dades de l'enquesta impedeix escatir quina de les dues explicacions té més pes.

- **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 del PNJC, mentre que més d'un 40% admet tenir un coneixement "ni alt ni baix" del PNJC, i pràcticament un altre 30% reconeix que el seu grau de coneixement és baix o molt baix (**gràfic 15**). Sembla, en conseqüència, que un període de 10 anys ha estat excessivament llarg per mantenir constant la notorietat i el vigor del pla al llarg de tot el període d'aplicació.

Gràfic 15. Grau de coneixement del PNJC

A nivell personal, quin és el seu grau de coneixement del Pla Nacional de Joventut de Catalunya?



Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.



5.1.4 El procés de planificació local i comarcal

L'activació i desenvolupament d'un procés de planificació territorial de les polítiques de joventut (local, comarcal i intercomarcal) és, amb diferència, el component del *Projecte Territori* al qual el PNJC dedica més atenció, i l'únic que arriba a definir amb una certa precisió. Segons refereix la web de la Secretaria de Joventut, "els plans locals de joventut són l'eina de treball que ens ha de permetre fer polítiques integrals de joventut des de la proximitat municipal (...). [entenent que] les polítiques integrals de joventut han de respondre en tota circumstància a un diagnòstic de la situació, un disseny i una planificació estructurats i un model d'avaluació (...). A partir d'un marc metodològic comú, cada municipi ha de poder adaptar els procediments metodològics propis de cada etapa del pla a les seves possibilitats tècniques i econòmiques." La Secretaria de Joventut ofereix suport tècnic tant als municipis que mai han presentat un pla, per tal de fer-los una breu explicació de que és un pla local de joventut, com als municipis amb un pla local vigent o en elaboració, per intentar donar resposta a les necessitats plantejades al municipi. Igualment, l'elaboració d'un pla local de joventut ha estat alhora objecte de subvenció per part de la Secretaria de Joventut com condició per accedir a les subvencions "a projectes per a activitats adreçades a joves que ajuntaments, mancomunitats de municipis, consorcis constituïts per ens locals i entitats municipals descentralitzades elaborin en el context d'un pla local de joventut en el marc del Pla nacional de joventut de Catalunya" que anualment convoca la Secretaria de Joventut.

Tres anys després d'iniciar-se la implementació del PNJC, el llibre del *Projecte Territori* que n'avaluava els primers resultats emfasitzava de nou la importància del procés de planificació territorial, donat que "el discurs sobre la necessitat de fer polítiques integrals ha anat quallant a la majoria de municipis de Catalunya [traduïnt-se], bàsicament, en el disseny dels plans locals de joventut dins el marc del PNJC". Així, el procés de planificació impulsat pel PNJC semblava haver esdevingut el principal instrument previst per afinar el procés d'institucionalització de les polítiques de joventut en l'àmbit local amb els principis discursius, substantius i metodològics del pla nacional.

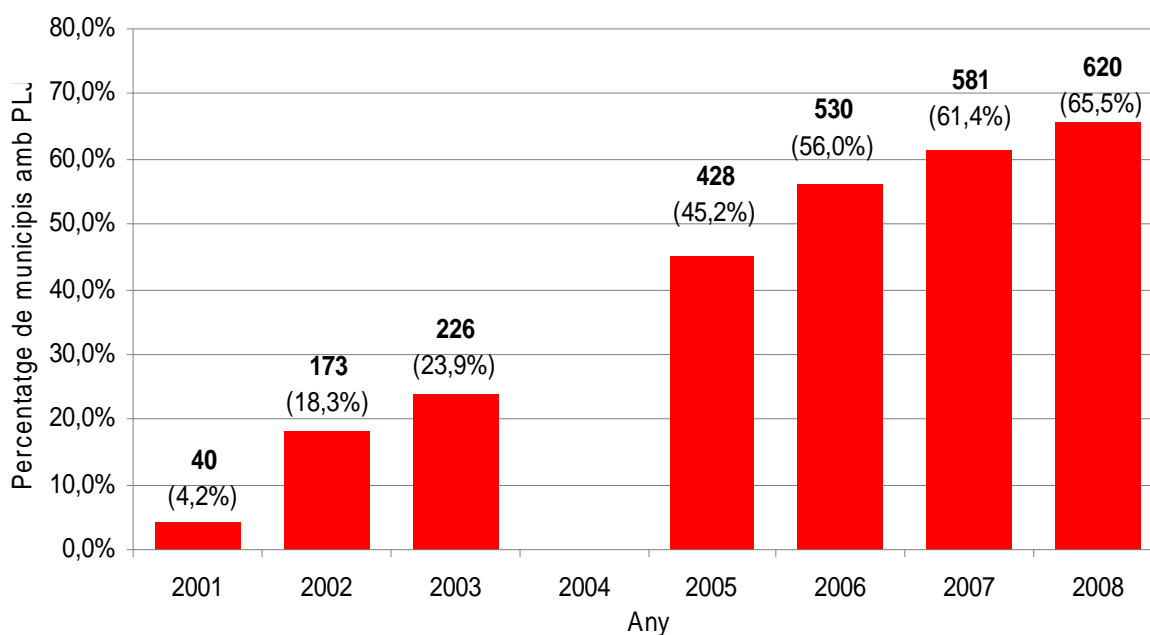
Quan l'any 2003 es publica el llibre del *Projecte Territori* ja era prou evident que, almenys quantitativament, el desplegament de la planificació territorial havia estat un èxit notable, ja que tots els consells comarcals havien aprovat un pla comarcal des del primer any d'implementació del PNJC, mentre que el nombre de municipis amb pla local de joventut havia passat dels 40 de l'any 2001 als 226 de 2003. Les taules i gràfics a les pàgines que segueixen mostren l'evolució del procés d'expansió territorial de la planificació de les polítiques de joventut al llarg del període de vigència del PNJC:

- El **gràfic 16** mostra que, durant el període de vigència del PNJC, **la proporció de municipis amb plans locals de joventut vigents ha crescut de forma constant, atenyent la xifra de 619 municipis (un 65% del total) l'any 2008.**³³ A més, el pla local de joventut és un instrument amplament conegut: a l'enquesta municipal de 2009 només un 7,3% dels municipis que no disposen de pla local declaren no tenir coneixement d'aquest instrument de planificació i les seves aplicacions.

³³ Cal remarcar que ens referim a municipis amb plans locals de joventut i no pas a plans de joventut vigents. Es pot donar l'existència de plans locals mancomunats que afectin més d'un municipi. En aquest cas hem considerat tots els municipis inclosos al pla mancomunat.



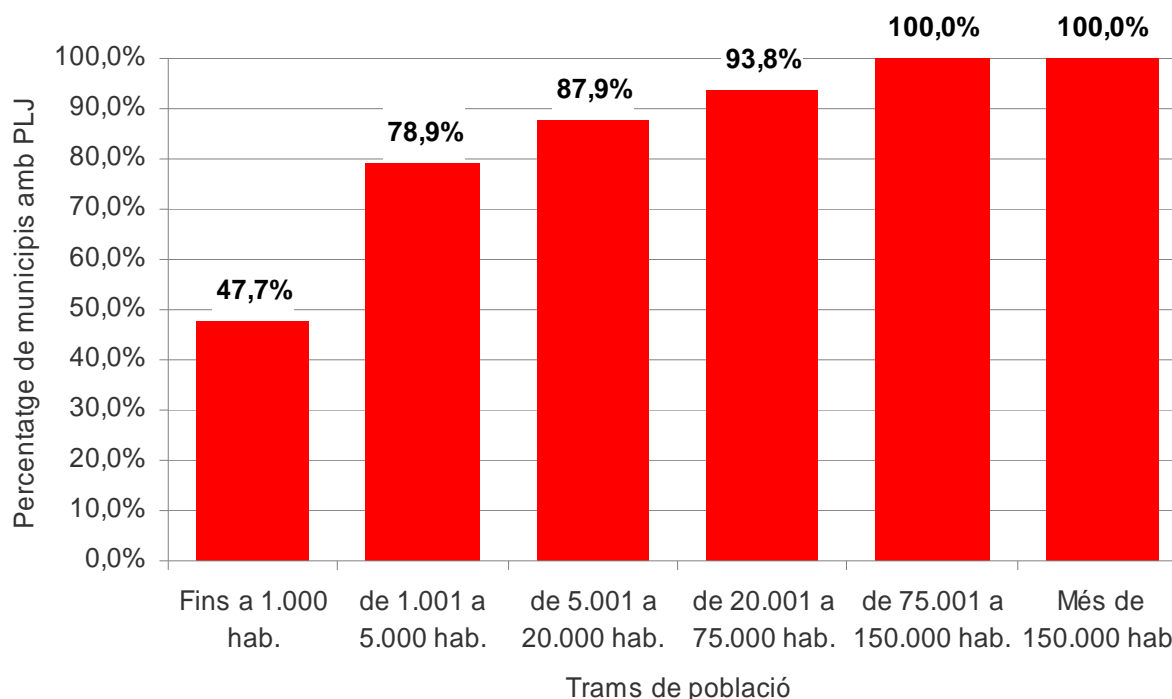
Gràfic 16. Nombre i proporció de municipis amb plans locals de joventut vigents



Font: Elaboració pròpia a partir de Tolosa [Coord.], 2003 i base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)

- El **gràfic 17** i la **taula 15** indiquen que **l'expansió del procés de planificació ha estat més important als municipis mitjans i grans**. Així, la proporció de municipis de més de 1000 habitants amb plans locals de joventut l'any 2008 supera el 80%, amb tendència a incrementar amb la mida del municipi. Per contra, en els municipis de menys de 1.000 habitants, que constitueixen prop de la meitat dels de Catalunya, la proporció de plans locals de joventut vigents no arriba al 50%.

Gràfic 17. Percentatge de municipis amb pla local de joventut per trams de població del municipi



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)



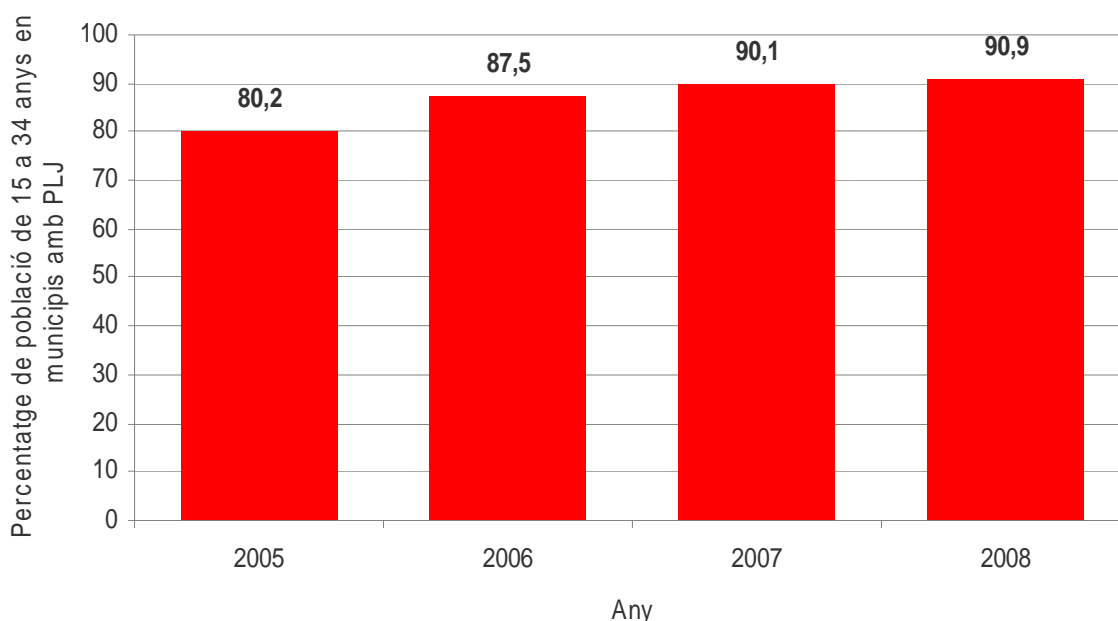
15. Nombre de municipis amb pla local de joventut per trams de població del municipi

Interval Població	2005	2006	2007	2008	Total municipis a Catalunya
Fins a 1.000 hab.	112	166	194	230	482
de 1.001 a 5.000 hab.	158	187	200	206	261
de 5.001 a 20.000 hab.	105	119	126	123	140
de 20.001 a 75.000 hab.	38	40	43	45	48
de 75.001 a 150.000 hab.	10	10	10	10	10
Més de 150.000 hab.	5	5	5	5	5
Total	428	530	581	620	946

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)

- Donat que els municipis més grans són els que tendeixen a disposar d'un pla local de joventut, **la proporció de població jove (de 15 a 34 anys) que habita en municipis amb un pla local de joventut vigent és molt elevada, fins atènyer el 90,1% del total de població jove de Catalunya l'any 2007 i el 90,9 el 2008 (gràfic 18). Aquesta proporció és especialment baixa als municipis més petits (de menys de 1000 habitants), si bé s'ha incrementat considerablement en els darrers anys: del 30,5% l'any 2005 al 55,2% l'any 2008.** Per àmbits territorials, la proporció de joves que l'any 2008 habitava en un municipi amb pla local de joventut respecte del total de població jove oscil·la entre el 81,1% de l'Alt Pirineu i Aran fins al 98,9% de les Terres de l'Ebre, excepció feta de l'àrea metropolitana (59,4%), per efecte del cas de la ciutat de Barcelona.

Gràfic 18. Percentatge de població jove (15-34 anys) que viu en un municipi amb pla local de joventut (anys 2005, 2006, 2007 i 2008)



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)

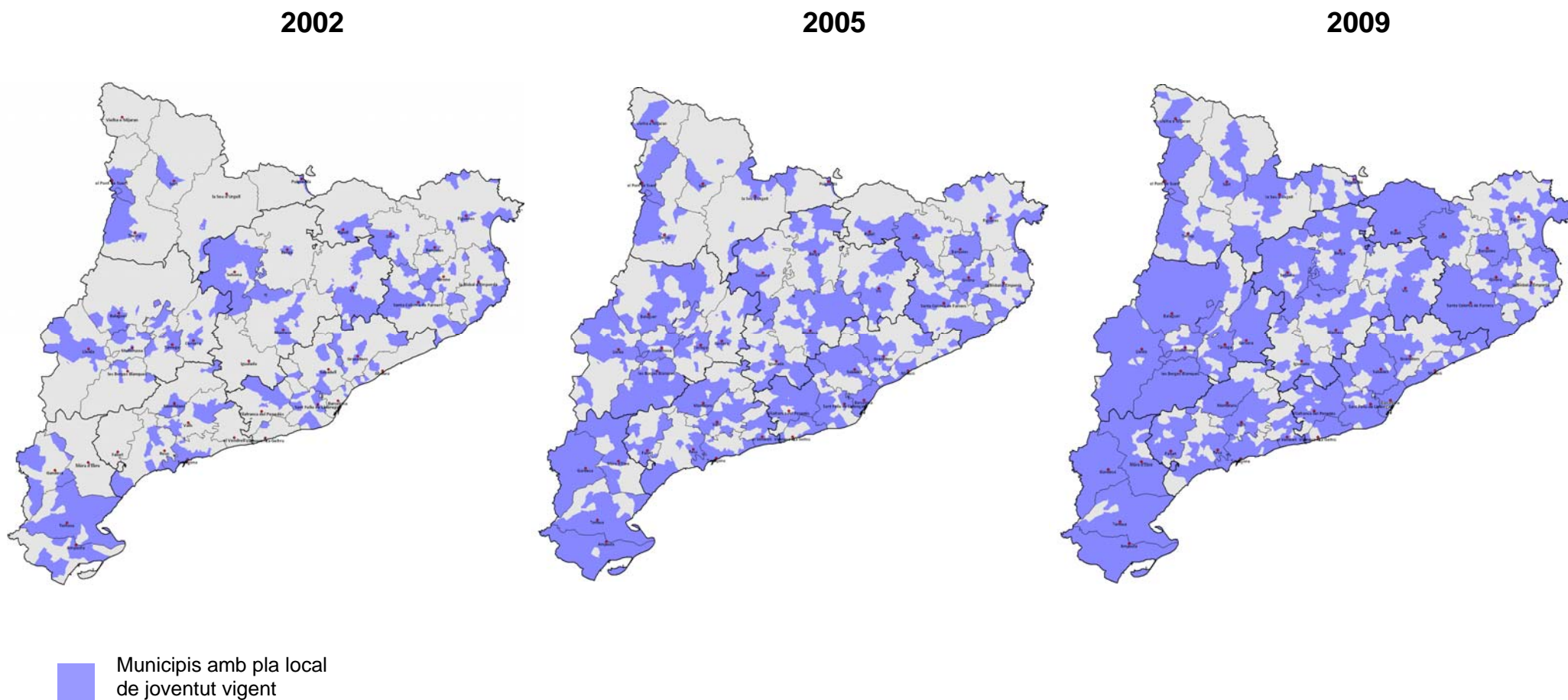


- El **mapa 1** mostra la distribució territorial dels municipis amb un pla local vigent en els anys 2002, 2005 i 2009. Tot i que el procés d'aprovació de plans ateny municipis arreu del territori, s'observa que en un primer moment s'estén més intensament a l'àrea metropolitana i les terres de l'Ebre, i en una segona fase a les terres de Ponent. El **gràfic 19** i la **taula 16** indiquen que, l'any 2008, la variabilitat entre demarcacions territorials era notable: **la proporció de municipis amb pla local de joventut és màxima a les demarcacions de les Terres de l'Ebre (94%) i Ponent (86%)**. Per contra, l'Alt Pirineu i Aran destaca per tenir només una tercera part dels municipis amb un pla vigent.
- La **taula 17** sintetitza les diferències entre els municipis que disposen d'un pla local de joventut vigent l'any 2008 i els que no, considerant tres tipus de variables: d'estructura organitzativa municipal, la força política dominant, i les característiques sociodemogràfiques del municipi. En aquest sentit, **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 diferències depenen de la mida del municipi. Així, en municipis de menys de 20.000 habitants tenir un pla local està associat un menor índex d'atur juvenil i a una major proporció de joves de nacionalitat estrangera, mentre que per als municipis més grans aquestes relacions s'inverteixen. D'altra banda, no és possible detectar diferències pel color polític de l'ajuntament, ja que gairebé el 40% dels municipis sense pla local de joventut (especialment els més petits) no figuren a la base de dades d'IDESCAT de resultats d'eleccions locals de 2007. La preponderància de la mida del municipi com a factor explicatiu de l'absència de pla local coincideix amb els resultats de l'enquesta municipal de 2009: **entre els municipis que no en disposen, un 37,7% declara que, tot i considerar-ho un instrument adequat, la feina que implica redactar-ho excedeix els recursos que hi pot dedicar l'ajuntament**, un 23,9% considera que no és un instrument adequat donades les característiques del municipi, i un 6,1% esmenta directament que el municipi és massa petit perquè tingui sentit elaborar un pla local.
- Tot i que el nombre de municipis amb pla local de joventut ha crescut de forma continuada, **cinquanta municipis que havien tingut un pla local de joventut han optat per no renovar-lo**.³⁴ Els **mapes 2 i 3** mostren la distribució dels municipis que l'any 2005 i 2008, respectivament, no havien renovat el seu pla local de joventut respecte del període anterior. D'altra banda, les **taules 18 i 19** mostren la llista i característiques dels municipis que, havent disposat d'un pla local de joventut en algun moment anterior, no en tenien cap de vigent l'any 2009. S'hi observa que les renúncies a la renovació dels plans locals es concentren, fonamentalment, en els municipis més petits. Per contra, són especialment baixes a les demarcacions de Ponent i Terres de l'Ebre.

³⁴ Concretament, són els municipis que havien tingut un pla local de joventut vigent en els anys 2002, 2005, 2006 i/o 2007, i no en tenien cap de vigent l'any 2008.



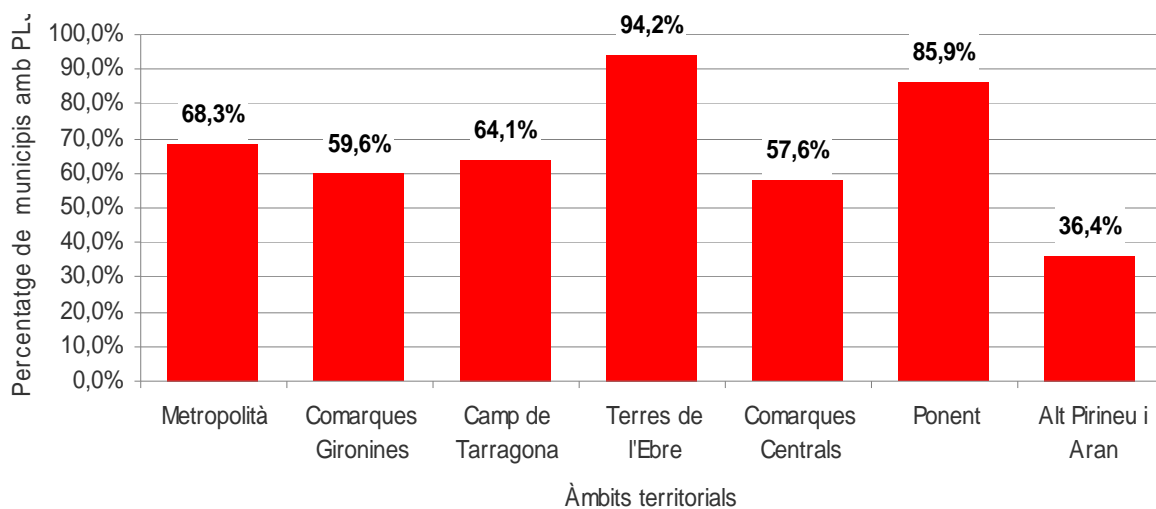
Mapa 1: Desenvolupament territorial dels plans locals de joventut (2002-2009)



Font: Elaboració pròpia a partir de Tolosa [Coord.], 2003 i base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)



Gràfic 19. Percentatge de municipis amb pla local de joventut per àmbits territorials (2008)



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)

Taula 16. Nombre de municipis amb pla local de joventut per àmbits territorials per any (2005 a 2008)

Àmbit Territorial	2005	2006	2007	2008	Total municipis a Catalunya
Metropolità	91	108	113	112	164
Comarques Gironines	73	104	120	124	208
Camp de Tarragona	57	74	80	84	131
Terres de l'Ebre	45	50	51	49	52
Comarques Centrals	81	86	90	95	165
Ponent	68	92	106	128	149
Alt Pirineu i Aran	13	16	21	28	77
Total	428	530	581	620	946

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)



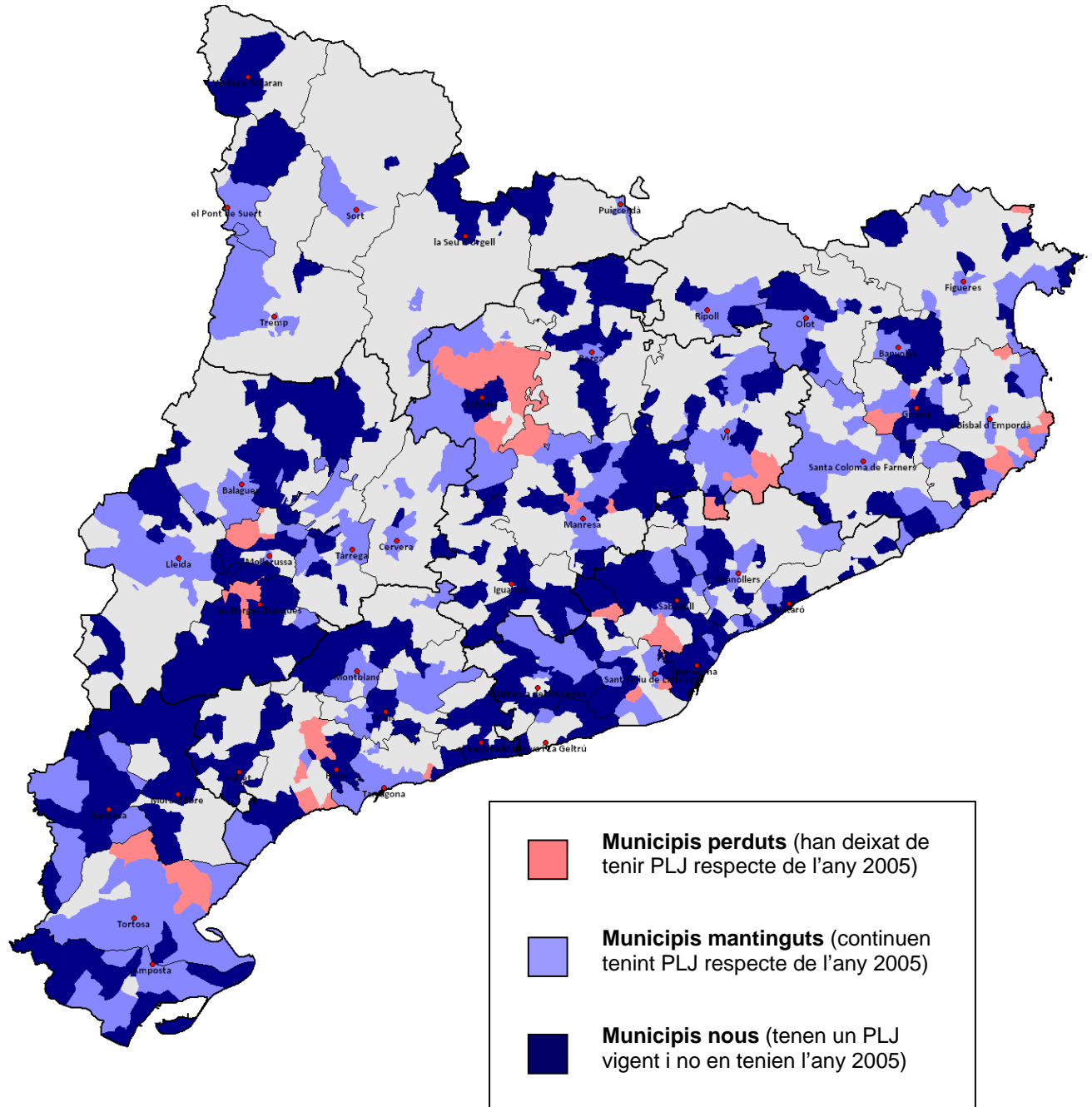
Taula 17. Diferències entre municipis amb pla local de joventut i municipis sense pla d'acord amb variables d'estructura organitzativa municipal, força política dominant, i característiques soicodemogràfiques del municipi

Variables locals	Municipis amb PLJ	Municipis sense PLJ	Variables locals	Municipis amb PLJ	Municipis sense PLJ
Demarcació			Mida		
Metropolità	18,0%	16,2%	Fins a 1.000 hab.	37,3%	76,0%
Comarques Gironines	20,1%	25,4%	de 1.001 a 5.000 hab.	33,7%	16,5%
Camp de Tarragona	13,4%	14,7%	de 5.001 a 20.000 hab.	19,9%	5,4%
Terres de l'Ebre	7,8%	1,2%	de 20.001 a 75.000 hab.	6,9%	1,8%
Comarques Centrals	15,5%	21,0%	de 75.001 a 150.000 hab.	1,6%	0,0%
Ponent	20,6%	6,9%	Més de 150.000 hab.	0,7%	0,3%
Alt Pirineu i Aran	4,6%	14,7%			
Índex d'atur juvenil			Joves (15 a 34) de nacionalitat estrangera		
Fins a 1.000 hab.	3,9%	3,9%	Fins a 1.000 hab.	16,1%	13,8%
de 1.001 a 5.000 hab.	4,6%	5,4%	de 1.001 a 5.000 hab.	18,1%	15,3%
de 5.001 a 20.000 hab.	5,6%	6,0%	de 5.001 a 20.000 hab.	20,9%	17,5%
de 20.001 a 75.000 hab.	6,4%	6,4%	de 20.001 a 75.000 hab.	24,2%	25,4%
de 75.001 a 150.000 hab.	6,3%	-	de 75.001 a 150.000 hab.	26,9%	-
Més de 150.000 hab.	6,3%	4,9%	Més de 150.000 hab.	25,8%	32,6%
Catalunya	6,0%	5,2%	Catalunya	23,6%	28,9%
Partit més votat (eleccions locals 2007)			Estructura administrativa		
Sense Resultats a IDESCAT	9,6%	38,3%	Àrea municipal on apareix el nom joventut (MUNICAT)	15,5%	8,7%
Altres	5,5%	5,7%			
CiU	40,4%	28,1%			
ERC	13,8%	6,9%			
IC	1,8%	1,2%			
PP	0,0%	0,6%			
PSC	28,8%	19,2%			

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009) i base de dades municipal d'IDESCAT (2009)



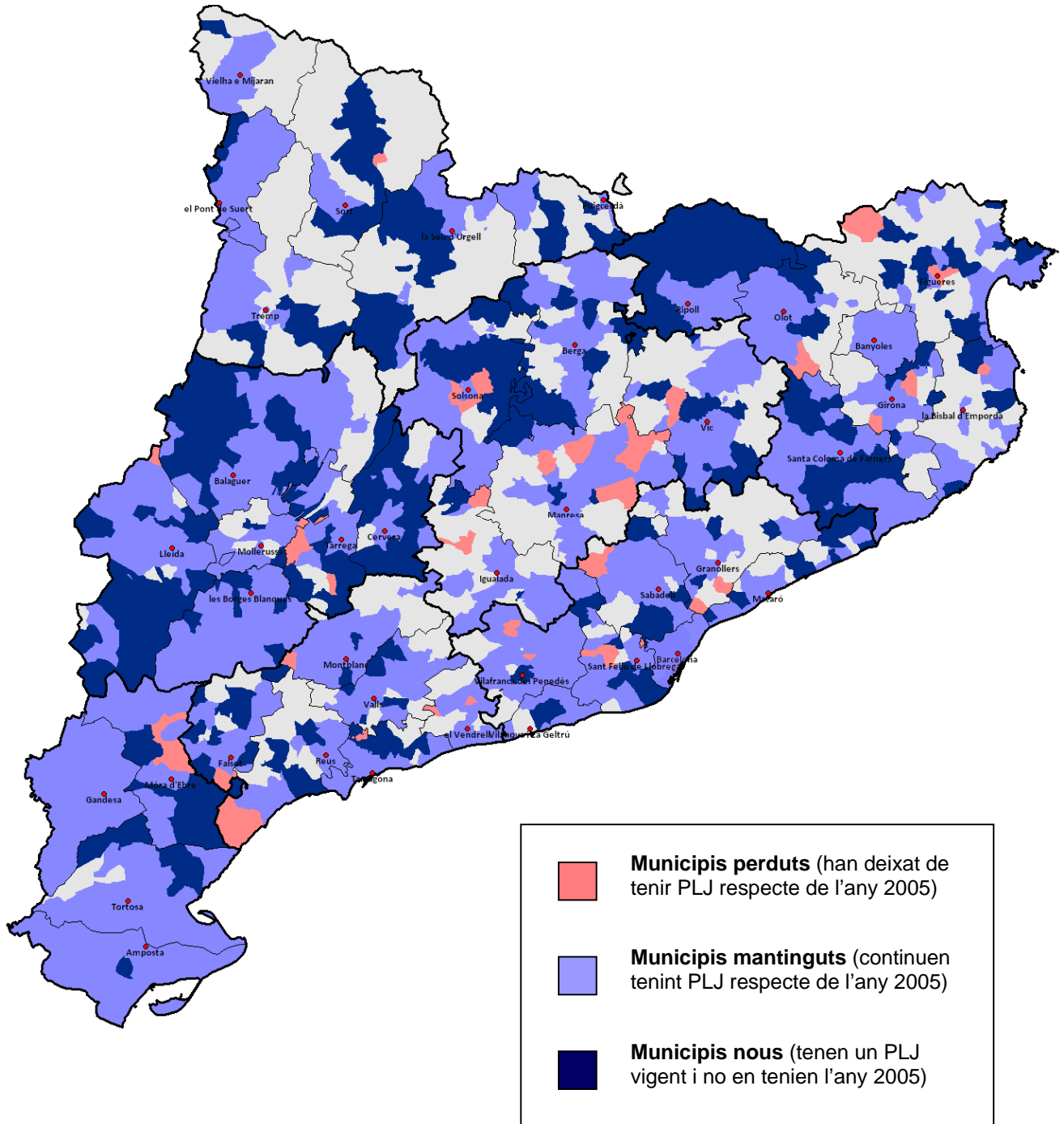
Mapa 2. Plans locals de joventut. Any 2005



Font: Elaboració pròpia a partir de Tolosa [Coord.], 2003 i base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)



Mapa 3 Plans locals de joventut. Any 2008



Font: Elaboració pròpia a partir de Tolosa [Coord.], 2003 i base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)



Taula 18. Nombre de municipis que havent disposat d'un pla local de joventut en algun moment anterior, no en tenien cap de vigent l'any 2009, per trams de població

Últim Pla	Fins a 1.000	De 1_001 a 5_000	De 5.001 a 20_000	De 20.001 a 75.000	De 75.001 a 150.000	Més de 150.000	Total
Baixes 2008	23	19	7	1	0	0	50
Total Plans	251	225	129	43	10	5	663
% Baixes	9,2%	8,4%	5,4%	2,3%	0,0%	0,0%	7,5%

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)

Taula 19. Nombre de municipis que havent disposat d'un pla local de joventut en algun moment anterior, no en tenien cap de vigent l'any 2009, per àmbit territorial

Últim Pla	Alt Pirineu i Aran	Camp de Tarragona	Comarques Centrals	Comarques Gironines	Metropolità	Ponent	Terres de l'Ebre	Total
Baixes 2008	3	9	11	10	9	6	2	50
Total Plans	31	91	106	133	120	132	50	663
% Baixes	9,7%	9,9%	10,4%	7,5%	7,5%	4,6%	4,0%	7,5%

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades GIT de la Secretaria de Joventut (2009)

A més de l'expansió territorial de la planificació local de les polítiques de joventut, resta per dilucidar fins a quin punt aquests plans han esdevingut instruments de planificació estratègica efectius i alineats amb les directrius del PNJC. Concretament, el PNJC especifica en els seu redactat original que els plans territorials de joventut:

- Han de constituir veritables programes d'actuació.
- Han d'estar adaptats a la realitat juvenil local.
- S'han de definir en el marc del Pla Nacional de Joventut això és, en concordança amb els seus principis discursius, substantius i metodològics.

El llibre del *Projecte Territori* de 2003, ultra copsar la ràpida difusió dels plans territorials de joventut en només tres anys, va detectar que en el procés d'implementació començaven a produir-se dues desviacions importants respecte de les previsions del PNJC:



- “La importància dels plans de joventut rau en la necessitat d’estructurar actuacions realistes (...), eficaces (...) i eficients, però massa sovint s’han percebut més com una línia de subvenció i no tant com una eina de treball”.
- “(...) la diversitat territorial no es plasma en una diversificació de respostes sinó que, malgrat les diferències, en tots els municipis i comarques s’acostumen a fer les mateixes actuacions”.

Al final del període de vigència del PNJC, els tècnics de la mateixa Secretaria de Joventut i els dels municipis i comarques que han participat en les entrevistes i plans de discussió coincideixen àmpliament a indicar que aquestes desviacions no només no es van corregir a temps, sinó que amb el pas del temps han tendit a agreujar-se. En aquest sentit, les principals crítiques al procés de planificació territorial són les següents:

1. **Els plans locals s’han acabat convertint en un formalisme per accedir a subvencions.** En general, els tècnics consultats valoren molt positivament que el PNJC hagi introduït la planificació estratègica en l’àmbit de les polítiques locals de joventut. No obstant això, també tendeixen a coincidir en que el procés de desenvolupament dels plans locals de joventut ha tingut dues fases força diferenciades: una primera de “eufòria local” en referència a la planificació, i una segona en què “pla local ha estat igual a subvenció”. En aquesta segona fase, l’adaptació de les polítiques de joventut i els plans locals al marc del PNJC hauria estat cada cop més formal, però sense una assumpció de l’estratègia de fons del PNJC. A aquest fet hi hauria contribuït, segons aquesta interpretació, els incentius creats per la Secretaria de Joventut amb un sistema de distribució de subvencions vinculat a la qualificació obtinguda pel pla local *ex-ante* mitjançant un sistema de puntuació molt estandarditzat, mentre que no s’ha realitzat 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”, amb “grans propostes sobre el paper, formalment correctes, però que a la pràctica no s’apliquen”.
2. **Els plans locals desincentiven la innovació.** En la línia del que ja es va detectar l’any 2003, algunes veus critiquen l’excessiva homogeneïtzació que es deriva de l’esquema de planificació territorial “el mecanisme dels plans locals encapsula els ajuntaments i els fa treballar amb una plantilla tancada”, per la qual cosa “no provoca coses noves ni deixa gaire espai propi als municipis per innovar, sinó que més aviat fomenta la rèplica i el mimetisme”. En aquest sentit, les crítiques lamenten que, un cop els plans han esdevingut un prerrequisit per accedir al finançament, hi ha una tendència a la còpia i imitació dels plans que han obtingut una bona puntuació.
3. **En la promoció de la planificació local, la Secretaria de Joventut no ha estat gaire concreta en la determinació d’objectius i, en canvi, ha emfasitzat la determinació dels mètodes.** Algunes crítiques s’han centrat en el model de descentralització de les polítiques de joventut que es deriva del mecanisme de foment i subvenció dels plans locals de joventut. De forma general, s’entén que la descentralització consisteix a delegar responsabilitats operatives a unitats descentralitzades per implementar uns objectius fixats centralitzadament. En la línia de la gestió per objectius, aquests models solen basar-se en:
 - La definició d’un nombre limitat d’objectius estratègics i d’indicadors de rendiment amb els quals mesurar-los
 - La delegació de l’acompliment d’aquests objectius als nivells de l’organització descentralitzats



- Un cert grau de flexibilitat en termes de baixa rigidesa de regles i fòrmules operatives tancades, talment que els gestors locals siguin relativament lliures per triar les estratègies i programes per assolir els objectius.
- Un procediment de monitoratge i control del rendiment ex-post, utilitzant els objectius i indicadors preestablerts (en contraposició al control administratiu ex-ante i d'adherència a determinades fòrmules operatives).

En aquest sentit, el model plantejat per la Secretaria de Joventut en relació amb els plans locals sembla mancat tant d'objectius estratègics i indicadors clars com el seu corresponent sistema de seguiment i control, alhora que la flexibilitat en els procediments és baixa. Expressada en paraules d'un responsable municipal, la demanda a la Secretaria de Joventut en aquest sentit seria "si aquests són els objectius, d'acord, però deixa'm fer com jo penso que s'ha de fer per aconseguir-los. Si no, acabarem responent més als criteris de la Secretaria de Joventut que a les necessitats dels nostres propis joves". En paraules d'un altre participant dels grups de discussió, la conseqüència d'aquesta èmfasi en les qüestions metodològiques és que "el *Projecte Territori* es pot definir com una expansió metodològica amb poca incidència en els continguts de les polítiques municipals".

L'anàlisi dels criteris de valoració dels plans locals de joventut que utilitza la Secretaria de Joventut corrobora parcialment aquestes crítiques. Per exemple, a l'any 2008 s'atorga un pes considerable als mètodes: concretament, un 20% de la qualificació final està vinculat a l'aplicació dels criteris operatius de la interdepartamentalitat, interinstitucionalitat i participació jove; i un altre 20% a les característiques metodològiques del pla, és a saber, el diagnòstic, el disseny i l'avaluació. Per contra, l'adequació dels objectius del pla local als del PNJC no figura explícitament com a criteri, quedant el 60% restant dels punts associat a les característiques socio-demogràfiques del municipi, els recursos humans, financers i funcionals disponibles, i a una valoració general qualitativa.

Alguns tècnics municipals matisen que el problema no és tant d'èmfasi en la metodologia dels plans com de validesa de la mesura d'aquests criteris metodològics, la qual consideren "absurdament rígida". Així, la valoració de la interinstitucionalitat depèn d'un llinar de quatre institucions implicades en alguna acció, mentre que el d'interdepartamentalitat està vinculada a la presència de cinc departaments en la implementació del pla local de joventut. En aquest sentit, les crítiques apunten que la raó de ser i l'eficàcia de la coordinació inter- i intradministrativa no ha de dependre de la quantitat d'òrgans implicats com del sentit funcional i la qualitat d'aquesta interacció, ja que "si et vols coordinar bé amb educació, n'hi ha prou que hi sigui educació, perquè hi ha d'haver més departaments implicats?"

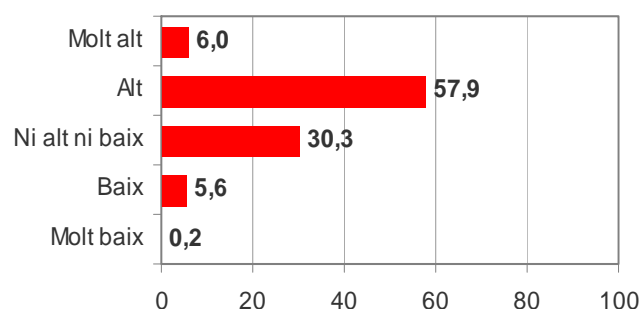
4. **Els plans locals no són instruments adequats per a tots els municipis.** Hi ha hagut un grau alt de coincidència entre els tècnics de la Secretaria de Joventut i els de les administracions locals consultats en què els plans locals de joventut constitueixen una eina útil, però no necessàriament a tot arreu. En aquest sentit, els requisits de presentació d'un pla local de joventut impliquen l'ús d'un instrumental metodològic complex que s'adapta malament a les especificitats d'alguns municipis, especialment els més petits (p. ex., requeriment de realitzar una diagnosi, previsió d'instruments de transversalitat, etc.). Per a ells el marc és poc flexible i adaptable i la Secretaria de Joventut no els ofereix un model alternatiu al qual es puguin acollir o una cistella d'instruments d'entre les quals puguin triar la més adequada a les seves necessitats i prioritats. Aquesta crítica sembla corroborada pel fet que més de la meitat dels 482 municipis de menys de 1000 habitants de Catalunya no disposaven d'un pla local de joventut l'any 2008.



Tot i que els problemes exposats han suscitat un consens relativament ample entre els participants dels grups de discussió, tant els representants de les corporacions locals com de la mateixa Secretaria de Joventut, i en alguns casos coincideixen amb les crítiques ja expressades l'any 2003, val a dir que no són totalment coherents amb els resultats de l'enquesta als municipis de 2009. D'acord amb les percepcions manifestades pels responsables municipals entrevistats, caldria considerar que el grau de compliment en l'execució dels plans locals de joventut com relativament alt, ja que més d'un 60% el considera alt o molt alt, per menys d'un 6% que el qualificaria de baix o molt baix (**gràfic 20**). D'altra banda, 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 (**gràfic 21**).

Gràfic 20. Percepció del grau d'acompliment de les previsions del PNJC

El grau de compliment del que preveia el PLJ ha estat (Disposen de PLJ a l'Ajuntament. (n=367)):

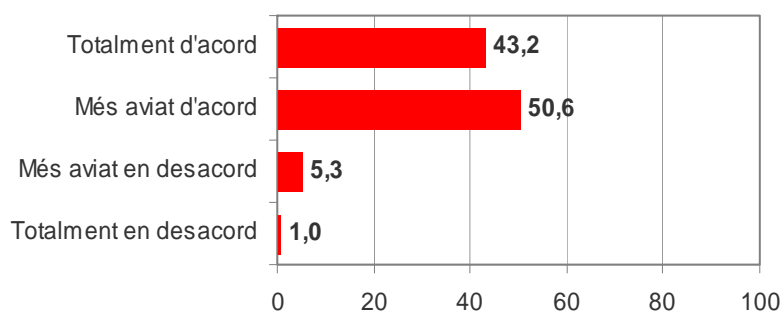


Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

Gràfic 21. Percepció de les aportacions dels plans locals de joventut

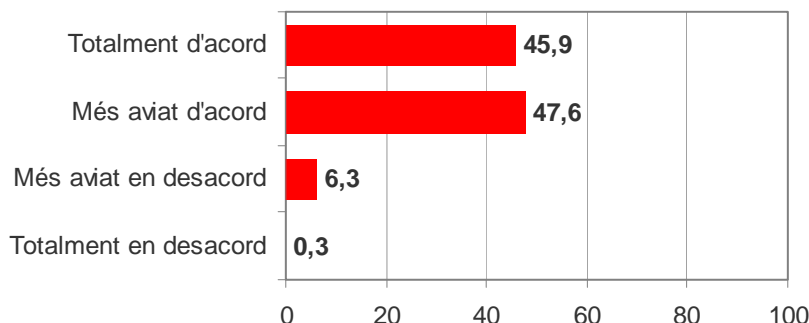
Expressi el seu nivell d'acord o desacord amb les següents afirmacions sobre el Pla Local de Joventut. (Al municipi tenen Pla Local de Joventut. (n=367))

1. *El PLJ ha contribuït a millorar el coneixement dels problemes i de la situació dels joves al nostre municipi.*

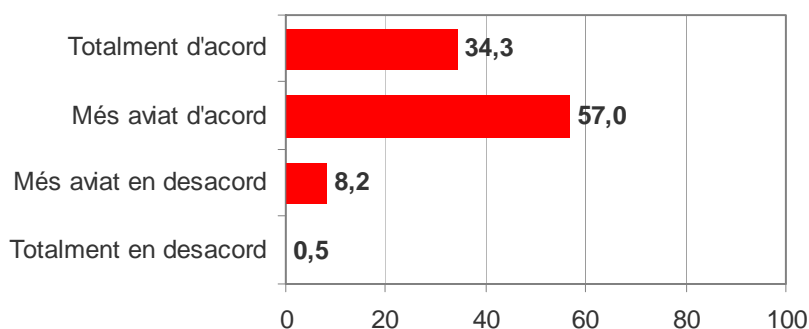




2. El PLJ ha contribuït a millorar el coneixement dels problemes i de la situació dels joves al nostre municipi.



3. El PLJ ha contribuït a millorar la metodologia de les polítiques de joventut al municipi.



Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

5.1.5 La implementació de les polítiques locals de joventut

Finalment, ens preguntem si les **polítiques territorials de joventut** desenvolupades pels municipis han estat alineades amb els àmbits d'intervenció prioritaris i els principis metodològics del PNJC, i fins on sigui possible, si aquestes polítiques han estat efectives en assolir la missió del pla nacional, això és, garantir les condicions bàsiques per a que els joves puguin assolir l'autonomia personal i la plena ciutadania.

Així, la primera qüestió rellevant esdevé fins a quin punt el contingut de les polítiques locals de joventut ha aconseguit abastar aquells sectors de les polítiques públiques amb més incidència sobre la missió del PNJC. De fet, un dels principals motius de la promoció dels plans locals realitzada per la Secretaria de Joventut, ultra introduir la planificació estratègica en el camp de les polítiques de joventut, era, precisament, aconseguir per mitjà de l'acció interdepartamental i interinstitucional que les polítiques de joventut atenyessin els àmbits nuclears per al benestar dels joves, és a saber, l'habitatge, la feina i la salut.

Certament, aquesta no era la situació de partida de les polítiques locals de joventut en el moment d'aprovació del PNJC, ja que l'enquesta municipal de 1996 reflectia que les principals actuacions municipals en matèria de joventut eren, per aquest ordre, la gestió de places de la prestació social substitutòria (67,4% dels municipis), l'organització d'espectacles i festes juvenils (62,6%) i el suport



econòmic a entitats juvenils (53,1%). Entre les actuacions realitzades per les àrees o departaments de joventut, ja fos en solitari o amb col·laboració amb altres àrees, les majoritàries eren l'organització d'espectacles i festes juvenils (37,9%), el suport econòmic a entitats juvenils (37,0%) i el suport amb infraestructures a entitats juvenils (31,9%). Entre els àmbits nuclears, la prevenció de la drogoaddicció (26,3%), la prevenció de la SIDA (21,9%) i les actuacions de suport als joves aturats (21,5%) eren les actuacions amb una major prevalença, i encara en totes tres la participació de l'àrea o departament de joventut era minoritària.

La primera valoració dels assoliments del PNJC en aquesta matèria es realitza en el llibre del *Projecte Territori* de 2003, en què ja s'indicava que era precisament en els continguts de les polítiques de joventut on es palesaven "les principals dificultats per passar de l'àmbit teòric de referència a la pràctica concreta". De forma específica, el document esmentava que l'eix d'educació i cultura era, amb diferència, "el més treballat per la major part de consells comarcals i els ajuntaments", entre altres motius, per la tendència a la "sectorialitat de les polítiques de joventut davant la manca de plenes competències en altres àmbits com treball i habitatge", i encara criticava que, en realitat, moltes de les actuacions que els ajuntaments i consells comarcals feien constar als seus plans de joventut dins aquest eix corresponien a "un seguit d'activitats lúdiques, sovint dirigides a infants, que no sempre són estrictament educatives". Entre els àmbits d'actuació que defineixen la centralitat de les polítiques de joventut, només l'eix de salut i més específicament, la prevenció de les conductes de risc, concentrava un nombre notable d'actuacions, les quals es desenvolupaven en el marc d'un procés de coordinació transversal amb els departaments d'ensenyament i salut. Per contra, les actuacions en els àmbits de treball i habitatge es valoraven com a "molt escasses" i "totalment insuficients". El llibre, elaborat per personal tècnic de la Secretaria de Joventut, associava aquestes dificultats a les inèrcies de treball en el marc de l'Administració pública, "que fan complex el canvi de perspectiva per passar de polítiques sectorials a transversals", les "limitacions pel que fa als recursos humans i al coneixement de la realitat juvenil per poder impulsar polítiques de joventut realistes i de caràcter integral", la rigidesa de l'estructura administrativa "que alenteix la capacitat d'adaptació a la dinàmica canviant de la realitat juvenil", i la manca de compromís de la resta de regidories "que molt sovint encara veuen com a sectorials les polítiques de joventut".

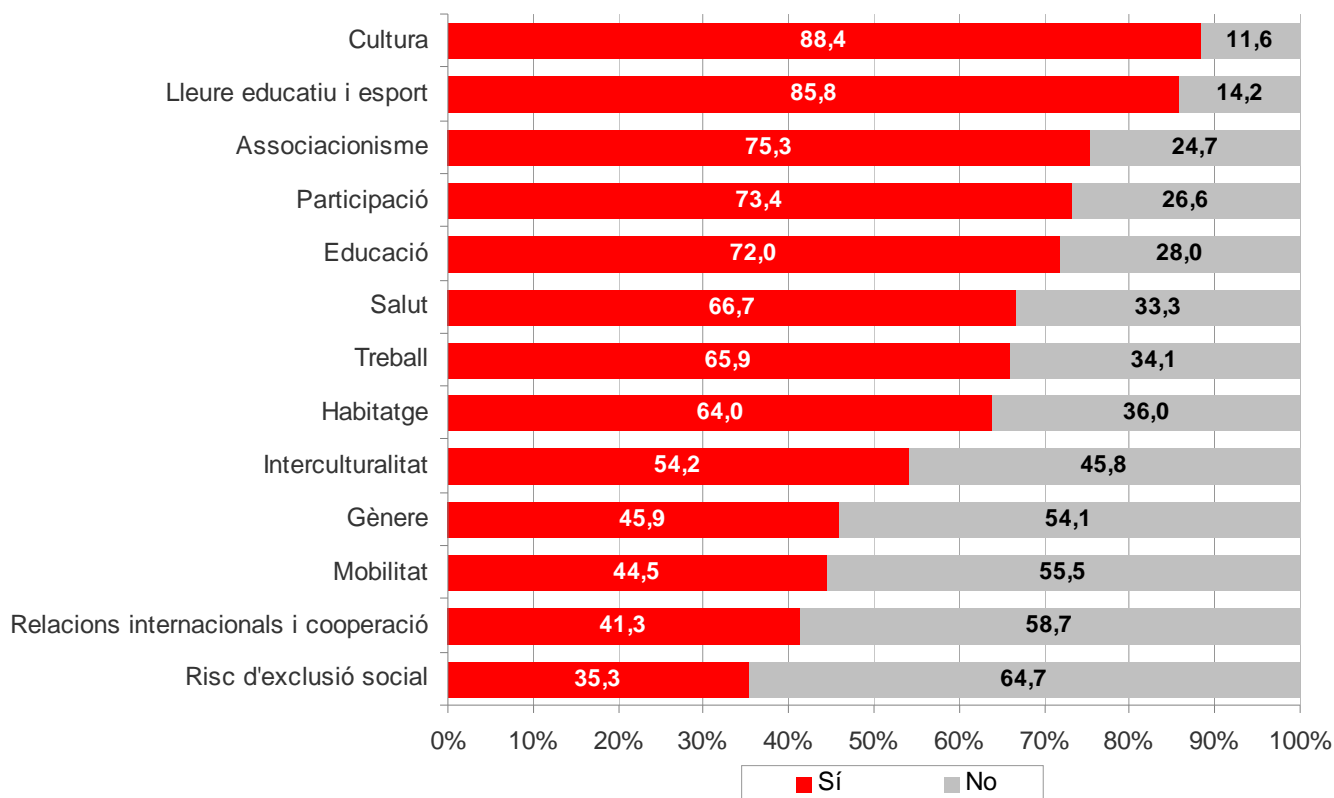
L'enquesta municipal de 2009 permet constatar quina ha estat l'evolució de les polítiques locals de joventut en el conjunt d'anys d'implementació del PNJC. Com mostra el **gràfic 22** i la **taula 20**, les principals conclusions són:

- 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.**
- **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.
- Una elevada proporció d'ajuntaments realitza actuacions en el marc d'altres eixos prioritaris del PNJC i de la seva revisió de 2005, d'entre els quals destaca la participació (73,4%) i la mobilitat (44,5%).



Gràfic 22. Grau de desenvolupament d'actuacions per àmbits d'actuació de les polítiques de joventut l'any 2008 (en percentatge per àmbit)

Dels àmbits d'actuació en què els ajuntaments poden intervenir en matèria de joventut, digui'ns, si us plau, en quins es va implementar alguna actuació l'any 2008 al seu municipi, ja sigui des de l'àrea o departament de joventut o des d'altres àrees



Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.



Taula 20. Percepció de la importància dels recursos dedicats a les actuacions per àmbits d'actuació de les polítiques de joventut

En una escala de 0 a 10, on 0 és molt baixa i 10 molt alta, assenyalau si us plau quina importància té cada àmbit (en termes de dedicació de recursos econòmics, humans, materials i temps), en relació al conjunt de polítiques de l'ajuntament

Àmbit d'actuació	Percepció de la importància dels recursos dedicats (0-10)
Lleure educatiu i esport	7,7
Cultura	7,5
Associacionisme	7,5
Participació	7,4
Educació	7,1
Salut	6,9
Treball	6,6
Habitatge	6,6
Risc d'exclusió social	6,2
Mobilitat	6,1
Gènere	5,6
Interculturalitat	5,1
Relacions internacionals i cooperació	4,3

Mitjana global: 6,6

Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

Igualment, l'enquesta municipal de 2009 no només detecta una major prevalença de les polítiques locals en els eixos prioritaris del PNJC, sinó també 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 (és el cas només del 7,8%, 14,6%, 16,6% i 10,9% dels municipis, respectivament). Per contra, les actuacions que desenvolupa de forma exclusiva de l'àrea de joventut són, majoritàriament, el suport a l'associacionisme (37,5% dels municipis), la participació (34,2%) i les relacions internacionals i de cooperació (23,4%).

En relació amb el criteri d'interinstitucionalitat, l'enquesta municipal de 2009 mostra que les polítiques locals de joventut s'implementen gairebé sempre en col·laboració amb altres nivells administratius, essent el consell comarcal la institució més present. Les actuacions que es desenvolupen en col·laboració amb altres institucions oscil·len entre el 74,4% de les de suport a l'associacionisme fins al 88,4% de les de l'àmbit de salut (probablement perquè en aquest àmbit la integració en àrees bàsiques en municipis de més de 20.000 habitants obliga a la



coordinació interadministrativa). Només per a l'àmbit de cultura el nivell de col·laboració amb una altra Administració (en aquest cas, les diputacions) supera el del consell comarcal.

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 importants a l'enunciació de les actuacions i modes d'implementació que es deriva de l'enquesta. En aquest sentit, una bona part dels tècnics municipals i de la Secretaria de Joventut que han estat entrevistats o han deliberat sobre les polítiques locals de joventut continuen detectant un desencaixament important entre els àmbits d'intervenció prioritaris i els principis metodològics del PNJC i les actuacions dels ens locals, similar al que ja es descrivia en el llibre del *Projecte Territori* de 2003. En síntesi, els principals problemes detectats són els següents:

- 1. Les necessitats dels municipis no urbans no coincideixen plenament amb les que identifica el PNJC.** Un informe d'avaluació intern del Projecte Territori de l'any 2007 assenyala que "en determinats contextos, els professionals de joventut es troben amb serioses dificultats per fer compatibles les necessitats que detecten al seu municipi amb les línies d'actuació que des del punt de vista del PNJC haurien d'orientar la seva actuació". L'informe, basat en una sèrie d'entrevistes realitzades en municipis de menys de 2.000 habitants, indica que els regidors i tècnics consultats trobaven "nombroses limitacions per a intervenir en altres qüestions com l'habitatge, treball, [ja que] o bé no hi ha una problemàtica com la que pot existir a l'àrea metropolitana i o s'entén que les prioritats són unes altres".
- 2. La capacitat d'influència de la regidoria o departament de joventut dins l'ajuntament és molt limitada: la transversalitat no funciona adequadament.** L'informe suara esmentat afegia que, fins i tot en municipis mitjans i grans, es perceben com a problemàtiques "qüestions relatives al treball o l'habitatge però els problemes són estructurals i difícils d'abordar des de la regidoria [de joventut]. Es fan algunes actuacions transversals però, en general, són viscudes amb poca incidència a l'actuació general de l'ajuntament". En aquest sentit, 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 ("no existeixen estructures de transversalitat ni voluntat per tirar-les endavant"), bé per l'absència d'instruments adequats per desenvolupar les relacions interdepartamentals ("el PNJC és molt fluix en la part operativa: en cap moment s'explica com aplicar la transversalitat"). En aquesta mateixa direcció, l'enquesta municipal de 2009 indica que per al 60% d'ajuntaments predomina l'opinió que la interdepartamentalitat presenta algunes o moltes dificultats per poder-la posar en pràctica, per un 38,6% que no hi troba dificultats i un 11,4% que ho considera impossible.
 - De l'altra, altres persones consideren que existeix un **error 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". En aquest sentit, l'error hauria estat pretendre que les polítiques de joventut assumissin un paper de coordinació i influència sobre totes les grans polítiques de benestar que afecten els joves, enlloc d'haver definit les necessitats que són específiques dels joves, determinat els serveis que és adequat adreçar als joves de forma segregada de la resta de població, i identificat les polítiques i programes d'altres departaments en que la contribució que pot oferir la regidoria o àrea de joventut dóna sentit funcional a la coordinació ("si no hi ha necessitat funcional d'un espai de coordinació, aquests espais fracassen. No es pot decretar la seva existència i pensar que funcionaran sols").



3. **Alguns objectius del PNJC s'escapen a les competències de l'Administració local.** D'acord amb la interpretació d'algunes dels tècnics consultats, part dels objectius del PNJC no només escapen a les competències i recursos de les regidories i departaments de joventut, sinó als de la mateixa Administració local. Per tant, malgrat que les persones tendeixen a valorar positivament el discurs sobre el qual es basen els objectius del PNJC, consideren que la desconexió entre els objectius i la capacitat real de l'Administració local és massa gran: “en la integralitat del PNJC hi ha la grandesa i la misèria del PNJC. La capacitat d'incidència, per recursos econòmics i per competències, és molt petita en molts dels àmbits que identifica el PNJC. Per exemple, les polítiques d'habitatge només passen marginalment per nosaltres”;
4. **El PNJC tracta marginalment l'educació en el lleure, tot i que sol ser la principal activitat de les regidories i departaments locals de joventut.** La redacció original del PNJC va minimitzar les referències al lleure en la formulació del discurs i la planificació de les polítiques de joventut, alhora que, en paraules d'un tècnic de la Secretaria de Joventut, en les primeres fases d'implementació es va transmetre a l'Administració local el lema “prou lleure, ara toca fer polítiques de joventut”. Les persones consultades no han estat unànimes en valorar la conveniència que el lleure ocupi una posició preeminent en les polítiques locals de joventut, si bé una majoria ha considerat que l'educació en el lleure “té potencial com a instrument per assolir els objectius del PNJC, ja sigui com a escola de participació o com a eina d'inclusió social”, per la qual cosa sostenen que és un tipus d'actuació que caldria haver integrat millor en la planificació. 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, si bé quan concorren per a l'obtenció de finançament de la Secretaria de Joventut “ho solen embolcallar amb el llenguatge del PNJC, com per exemple, fent passar un taller formatiu per monitors com a promoció de l'ocupació juvenil”.
5. **La població diana que defineix el PNJC i la de la majoria d'ajuntaments no coincideix.** Una font d'incoherències entre el discurs del PNJC i la seva implementació en l'àmbit local sembla ser que la definició de la població diana que fa el PNJC no coincideix amb la de bona part dels ajuntaments. Així, el discurs de l'emancipació 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 gaires 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. En aquest sentit, un tècnic qualifica aquest desencaixament entre la població diana teòrica i la real com “l'epicentre del problema” de la implementació del PNJC. Un representant d'un ajuntament indica que “al territori hi ha pressió perquè organitzem casals d'estiu, no perquè ens fem càrrec de l'emancipació juvenil”; i un altre lamenta que “per dinamitzar, promoure l'arrelament al municipi i ajudar en la formació i l'accés a la cultura dels adolescents de 12 a 16 anys sí que podríem ser útils, però per això [la Secretaria de Joventut] no ens dona finançament”

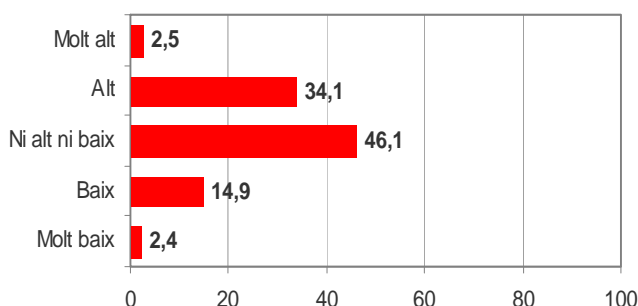
Finalment, ens resta determinar el grau en què les polítiques locals de joventut derivades del PNJC han estat efectives en assolir la missió del Pla Nacional, això és, garantir les condicions bàsiques per a que els joves puguin assolir l'autonomia personal i la plena ciutadania. En aquest sentit, l'enquesta municipal de 2009 contenia dues qüestions en què es demanava als responsables municipals una autoavaluació de l'impacte de les seves actuacions. La interpretació d'aquestes respostes ha de fer-se amb prudència, ja que no es tracta d'indicadors d'impacte pròpiament, sinó de percepcions d'impacte expressades pels mateixos responsables de les polítiques locals avaluades.



1. En primer lloc, i referit al pla local de joventut, es demanava als ajuntaments una valoració sobre l'impacte del pla en "la situació social dels joves del municipi", entenent que aquest concepte capturava la missió del PNJC (**gràfic 23**). La resposta indica un **nivell de satisfacció moderat**: 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. D'altra banda, és remarcable que 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, en els termes definits pel PNJC, un cop l'utilitza.

Gràfic 23. Percepció de l'impacte del Pla en la situació social dels joves

L'impacte del PLJ sobre la situació social dels/ les joves del municipi ha estat (Disposen de PLJ a l'Ajuntament. (n=367)):



Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

2. D'altra banda, s'ha demanat als responsables municipals que valoressin, en una escala d'1 al 10, el grau d'èxit assolit per les polítiques adreçades a les persones joves del municipi en cadascun dels àmbits d'actuació en que havien desenvolupat alguna actuació. La **taula 21** mostra el nivell d'èxit percebut en cada àmbit, mentre que el **gràfic 24** relaciona l'estimació dels recursos dedicats per l'ajuntament (econòmics, humans, materials i temps) amb l'èxit percebut pels mateixos responsables municipals:
 - D'acord amb la percepció dels seus responsables, **els ajuntaments són més efectius en els àmbits del lleure educatiu i esport, cultura i associacionisme**, i menys en el 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.
 - De forma notable, **la correlació entre recursos i percepció d'èxit és molt estreta**, indicant que l'èxit respon a l'assignació de recursos, i/o que els ajuntaments assignen recursos precisament als àmbits en què perceben que són més efectius.



- Tot i que els recursos dedicats prediuen de forma bastant aproximada la percepció d'èxit dels responsables municipals, alguns àmbits obtenen una qualificació lleugerament desviada en relació amb els recursos que s'hi assignen. 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 major nivell d'ineficiència 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.

Taula 21. Percepció del nivell d'èxit en cada àmbit d'actuació de les polítiques de joventut

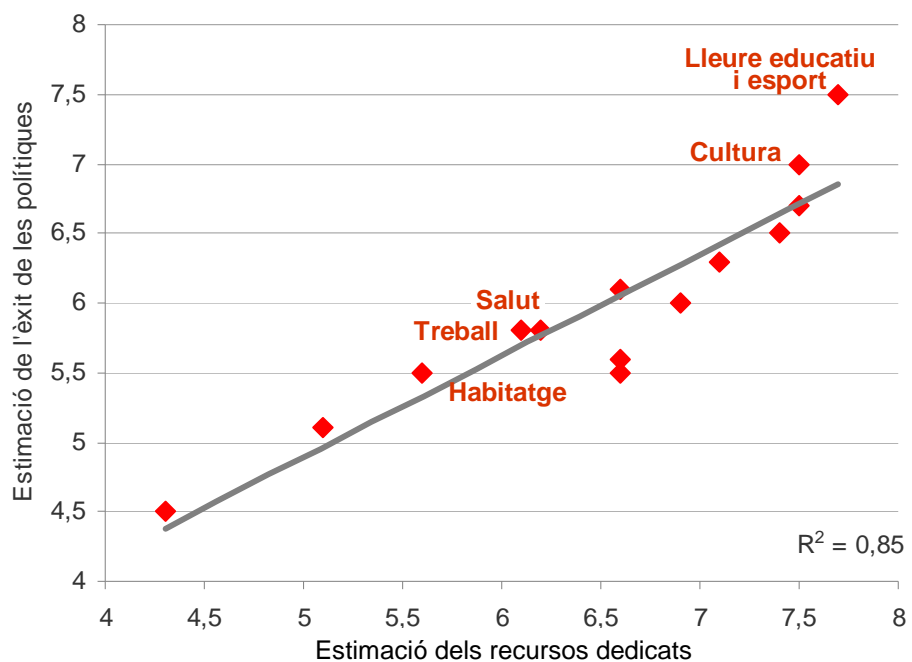
Àmbit d'actuació	Percepció d'èxit de la política (0-10)
Lleure educatiu i esport	7,5
Cultura	7,0
Associacionisme	6,7
Participació	6,5
Educació	6,3
Salut	6,0
Treball	5,6
Habitatge	5,5
Risc d'exclusió social	5,8
Mobilitat	5,8
Gènere	5,5
Interculturalitat	5,1
Relacions internacionals i cooperació	4,5

Mitjana global: 6,1

Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.



Gràfic 24. Correlació entre la percepció dels recursos dedicats per l'ajuntament (econòmics, humans, materials i temps) amb l'èxit percebut pels mateixos responsables municipals



Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.



5.2. Avaluació de la Implementació del Projecte Govern

En l'avaluació del disseny del *Projecte Govern* hem detectat que la mateixa definició de la finalitat última del programa està subjecta a una certa ambigüïtats. En certs documents, com ara l'informe d'avaluació de 2003, 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 i no tant d'introducció de noves perspectives en l'acció de govern. Per contra, en la descripció de la teoria del canvi hem escollit la definició que entenem que es correspon a l'esperit original del PNJC i que interpreta que el *Projecte Govern* pretén influir i generar un valor afegit en la formulació de les polítiques de la Generalitat que tenen un efecte sobre la Joventut. És en referència a aquesta segona concepció del Projecte Govern que plantegem les següents preguntes d'avaluació:

- El *Projecte Govern* ha conduït a una anàlisi adequada i rellevant de la realitat juvenil i les polítiques de joventut?
- Els mecanismes de coordinació previstos pel *Projecte Govern* s'han creat? S'han mantingut actius al llarg del procés d'implementació del PNJCAT?
- El *Projecte Govern* ha incidit en un disseny estratègic i una execució coordinada de polítiques de la Generalitat amb incidència en la població jove des d'una perspectiva integral?
- El *Projecte Govern* ha contribuït a una major eficàcia i eficiència de les polítiques de la Generalitat associades als eixos del PNJCAT?

5.2.1 La funció d'anàlisi del Projecte Govern

Segons el disseny del *Projecte Govern*, la funció d'anàlisi ha de facilitar la identificació de "necessitats, mancances, duplicitats i ineficiències en les polítiques adreçades als joves" a partir del contrast entre l'anàlisi de la realitat juvenil i l'anàlisi de les polítiques de la Generalitat associades al PNJC. Aquesta identificació hauria de ser la matèria primera per al disseny de noves polítiques adreçades als joves –o per a la millora de les ja existents- per tal d'incrementar l'eficàcia i l'eficiència de l'acció de Govern en aquest àmbit.

Amb relació a aquesta funció, i segons la informació analitzada i les entrevistes mantingudes, arribem a les conclusions següents:

- **Des del Projecte Govern no sembla que s'hagi impulsat una anàlisi detallada i sistemàtica de necessitats, mancances, duplicitats i ineficiències en les polítiques del Govern de la Generalitat adreçades als joves.** Més enllà dels estudis i estadístiques generals relatives a la situació dels joves a Catalunya, impulsats per l'Observatori Català de la Joventut³⁵, entre les fonts d'informació a les que hem tingut accés no hem trobat una identificació acurada de necessitats d'intervenció del Govern de la Generalitat amb relació als joves ni, en conseqüència, una determinació clara d'objectius a assolir mitjançant la coordinació de les polítiques departamentals. Els informes de seguiment i/o avaluació dels

³⁵ Base de dades d'indicadors estadístics relatius a la població jove a Catalunya i publicats a estadístiques oficials (vegeu annex I); *Enquesta a la Joventut de Catalunya* (OCJ i IDESCAT; anys 19, 19, 19, 2002 i 2007); estudis diversos disponibles a l'espai web de la Secretaria de Joventut, a <www.gencat.cat>.



plans d'actuació del *Projecte Govern*³⁶ són reculls d'actuacions que porten a terme els diferents Departaments del Govern, ordenades en funció dels eixos i objectius del PNJC. No hi ha constància que s'analitzin per part del *Projecte Govern* els problemes que volen abordar, els objectius de les intervencions ni els resultats a què arriben.

- **La informació que es recull amb relació a les actuacions del *Projecte Govern* es refereix fonamentalment a indicadors d'inputs (recursos econòmics) i, en menor mesura, d'activitats i de cobertura**, a més dels organismes implicats en l'execució. L'objecte d'interès prioritari semblen ser, doncs, els recursos econòmics associats a aquestes activitats. Addicionalment s'hi poden trobar alguns indicadors de cobertura (joves afectats per l'actuació), indicadors d'activitat (nombre d'ajuts, de participants en un programa), els organismes o entitats executors, i l'abast territorial de l'actuació. Es troba a faltar una definició acurada de la població diana, una relació dels objectius específics que persegueixen aquestes actuacions i indicadors de resultats. Amb la informació disponible no és possible contrastar l'alineació efectiva de les actuacions recollides en les memòries del *Projecte Govern* amb els eixos i objectius del Pla.

Aquesta informació es troba recollida en els informes de seguiment i finals corresponents als plans anuals (2001-2003) i al Pla d'actuació en polítiques de joventut 2004–2007). En general, aquests documents contenen valoracions de síntesi i de caràcter més aviat genèric, llevat del *Projecte Govern* 2003 en què es fa una anàlisi més extensa i que recull la informació següent:

- “macroindicadors d'avaluació”, consistents en pressupost total anual del conjunt d'actuacions incloses al *Projecte Govern* i en nombre total d'actuacions també per any,
- “avaluació per eixos”, on consta el pressupost total i el nombre d'actuacions per any i eix d'activitat.
- “avaluació per àmbits d'actuació”, on consta l'evolució del pressupost total per eix i àmbit d'actuació.
- “avaluació qualitativa”, que contempla cinc “variables d'anàlisi”:
 - i. el grau de desenvolupament dels objectius, mesurat amb percentatges d'objectius “desenvolupats” i “no desenvolupats”, total i per eixos del Pla;
 - ii. el grau d'eficàcia dels programes, valorat a través d'un comentari general sobre l'estat de la qüestió a cada eix;
 - iii. el grau d'eficiència dels programes, per al qual es presenten, per una banda, indicadors de pressupost en evolució per un nombre molt limitat d'actuacions concretes, acompanyats d'indicadors de resultat de les mateixes actuacions i pel mateix període (nombre de joves beneficiaris de les diferents activitats).
 - iv. el grau de coordinació interdepartamental, expressat a través de l'evolució del nombre de programes “cogestionats” pel *projecte Govern*, acompanyada d'una valoració general de l'estat de la qüestió en el conjunt del Pla en la que es reconeix el predomini de la coordinació bilateral i la necessitat d'impulsar una coordinació multilateral;
 - v. el grau de sensibilització i visualització de l'acció transversal, valorat a través d'un comentari general que reconeix certs avenços i un camí encara llarg per recórrer.
- impacte territorial: valorat a través de dades de pressupost de la SJ per activitats pròpies, suport a corporacions locals i suport a entitats juvenils, total i en evolució per



demarcacions territorials, així com indicadors relatius a algunes activitats concretes (nombre de joves atesos per àmbit territorial, nombre d'activitats realitzades, etc.).

- **La SJ no compta amb un sistema automatitzat de recollida i explotació sistemàtica d'informació sobre les actuacions del *Projecte Govern*.** El sistema d'informació previst en el disseny inicial que havia de donar-hi suport (una aplicació informàtica del *Projecte Govern* que “*permetrà, a través de la xarxa d'Intranet, incorporar instantàniament des de tots els departaments de la Generalitat les dades o les modificacions que afectin els programes inclosos al Projecte Govern*”) no es va desenvolupar. En tot cas sí que es va establir un model de fitxa³⁷ estandarditzat per a la recollida d'informació en suport paper, que és el que es fa servir. Els Departaments omplen les fitxes, i posteriorment els tècnics de la Secretaria buiden el contingut en un full de càlcul intern.
- **Els criteris d'inclusió de les actuacions del Govern en els inventaris del *Projecte Govern* i d'estimació de l'assignació pressupostària són poc clars i canvien en el temps,** de la qual cosa es deriva que sigui difícil distingir les variacions degudes a la formulació o reforma de les polítiques de la Generalitat, d'aquelles ocasionades per canvis en la metodologia comptable.
- **No hem trobat evidències d'un flux regular i sistemàtic que connecti la informació dalt mencionada, referida tant a la problemàtica general dels joves com al seguiment de les actuacions departamentals, i la identificació, priorització o modificació d'actuacions del *Projecte Govern*.** Això pot ser degut tant a la manca de canals de comunicació de la informació prou fluids, com al fet que els productes de l'anàlisi del *Projecte Govern* (centrats en l'inventariat d'actuacions i la comptabilitat de la despesa efectuada) no es corresponen adequadament amb les necessitats d'informació dels Departaments (més centrades en la diagnosi de necessitats dels joves i l'avaluació de les seves polítiques).
- **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. La manca d'una cultura de treball interdepartamental a la que hem fet al·lusió en altres seccions pot haver contribuït sens dubte a aquest resultat.

5.2.2. Els mecanismes de coordinació previstos pel *Projecte Govern*

En aquest apartat recollim fonamentalment el contingut d'un informe intern facilitat per la Secretaria de Joventut sobre la coordinació interdepartamental³⁸, a més del contingut de les entrevistes i grups de discussió en què s'ha tractat aquesta qüestió, i l'anàlisi de les actes de reunions de la CIPJ. La informació resultant es presenta organitzada en blocs relatius als diferents instruments de coordinació previstos.

³⁷ L'Acord del Consell executiu, de 24 de desembre de 2001, per a la sistematització de l'acció de govern en polítiques de joventut, estableix un model de fitxa de recollida d'actuacions dels departaments que afecten la joventut i un procés de tramitació d'aquesta informació en suport paper cap a la SGJ.

³⁸ *Informe sobre la coordinació interdepartamental*, unpubl.. [s.l.]: [s.n.], [ca. 2007-2008].



L'equip tècnic del Projecte Govern

- La coordinació operativa del *Projecte Govern* s'ha dut a terme a partir d'un equip de tècnics del Gabinet de dinamització / Gabinet de Relacions Institucionals³⁹ de la Secretaria de Joventut. Aquest equip assumeix un seguit de funcions que inclouen les següents:
 - Definir les línies estratègiques d'actuació del Govern en matèria de Joventut.
 - Dissenyar, executar i fer el seguiment dels plans d'actuació de polítiques de joventut del Govern de la Generalitat.
 - Definir i impulsar programes interdepartamentals i propis en l'àmbit de la joventut, i especialment col·laboracions pilot amb altres departaments.
 - Fer el seguiment i avaluació dels plans d'actuació de polítiques de joventut i generar un procés d'avaluació de les polítiques incloses.
 - Difondre les polítiques de joventut del Govern de la Generalitat.
 - Portar a terme la coordinació interdepartamental –a través de l'impuls i el suport tècnic als instruments previstos pel PNJC i el *Projecte Govern*–, la interlocució amb els departaments del Govern en representació de la SJ i la identificació d'espais interdepartamentals on hagi de participar la SJ.
- En algunes entrevistes mantingudes es distingeixen dues etapes en l'enfocament del treball d'aquest equip:
 - Una primera en què l'activitat se centrava fonamentalment en identificar i inventariar les activitats realitzades en matèria de joventut per diferents departaments de la Generalitat, justificat per la necessitat de “visualitzar què feia cada Departament per als joves, cosa que no se sabia, i visualitzar una política de joventut a través del que feien els departaments.” El treball amb els departaments en aquesta etapa era fonamentalment bilateral.
 - En una segona etapa que, segons les entrevistes mantingudes, comença a partir de l'avaluació del Projecte Govern de 2003, el treball de l'equip de coordinació va consistir en la identificació de necessitats no cobertes i en el disseny i proposta d'estratègies de resolució als departaments competents. No obstant això, d'aquesta funció no n'ha quedat un rastre tangible, més enllà de les entrevistes mencionades i de les dades que es recullen als informes de seguiment de la planificació del Projecte Govern. A més, a l'informe intern facilitat per la SJ sobre la coordinació interdepartamental es manifesta que aquest equip sembla funcionar fonamentalment com una “oficina de registre de dades per a la planificació interdepartamental”, i una unitat interna de “consultoria en qüestions interdepartamentals”⁴⁰.

³⁹ Les funcions de coordinació interdepartamental estaven assignades al Gabinet de Dinamització de la SGJ entre els anys 2000 i 2005. A partir d'aquest darrer any, passen a formar part de les funcions del Gabinet de Relacions Institucionals.

⁴⁰ Cites literals extretes del document intern *Informe sobre la coordinació interdepartamental*, unpubl.



La Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut

- L'any 2004 es crea la **Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut (CIPJ)**⁴¹ amb la missió de promoure la “visualització del compromís del Govern, facilitar des de la SJ una visió comuna respecte de les polítiques de joventut, i establir un marc d'interacció i de debat compartit”. Segons les entrevistes mantingudes, l'origen de la Comissió es troba en el propòsit de reforçar el compromís polític dels departaments del Govern amb relació als objectius del PNJC i superar d'aquesta manera el caràcter eminentment tècnic de les relacions establertes entre la SJ i els departaments en els primers tres anys de vigència del Pla.
- La CIPJ, que ha coexistit amb la continuació dels contactes tècnics bilaterals de l'equip del *Projecte Govern* amb els diferents departaments, ha anat perdent el seu perfil polític de manera progressiva, tal com es mostra a la **taula 22**: el nombre d'assistents amb càrrec assimilat a Secretaria General o Direcció General ha passat de 13, l'octubre de 2004 a 2 el febrer de 2009, amb un nombre total d'assistents de 18 i 14 persones en cada cas. En canvi, el nombre d'assistents per sota d'aquest rang ha passat de 4 a 10 en el mateix període. També s'observa una rotació notable entre els assistents: en general, entre una reunió i la següent, només repeteixen entre el 20 i el 50% dels membres. Finalment, a la mateixa taula també s'aprecia un distanciament progressiu de les sessions de treball: dels 223 dies transcorreguts, entre la primera i la segona reunió es passa a 434 dies entre les dues últimes, celebrades el desembre de 2007 i el febrer de 2009 (en contrast, la normativa reguladora de la CIPJ estableix la celebració de tres reunions anuals).

Taula 22. Evolució del perfil dels assistents a les reunions de la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut en el període 2004 – 2009.

(1)

PERSONES ASSISTENTS	Data reunió CIPJ					
	06.10.04	18.05.05	07.02.06	10.10.06	19.12.07	25.02.09
Conseller/a	1	0	0	0	1	1
Secretaris/àries, Directors/es Generals	13	6	5	2	5	2
Subdirectors/res generals	0	5	1	3	4	1
Altres (1)	4	7	10	7	9	10
TOTAL	18	18	16	12	19	14
Persones assistents a l'anterior que repeteixen		5	6	6	3	5
Temps transcorregut des de l'anterior (dies)		223	264	274	429	434

(1) No s'inclouen les persones convidades.

Font: elaboració pròpia a partir de les actes de les reunions de la Comissió.

⁴¹ Decret 358/2004, de 24 d'agost, de creació de la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (26 agost 2004), núm. 4205, p. 15973



- En general, les reunions de la CIPJ són ben valorades pels membres entrevistats perquè *“identifiquen uns interlocutors clars, aporten una visió global, permeten saber on ets i cap a on vas, quan venen a demanar coses se sap en quin context ens movem, poden disposar d’informació sobre els joves aplicada al seu sector, es coneix el que fan altres departaments, i dóna sentit de pertinença a un projecte comú”*.
- Tanmateix, 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 del PNJC i en general una confusió sobre els marcs de planificació vinculats al Pla.
- Com a oportunitats de millora amb relació al rol de la SJ en la Comissió, per part dels entrevistats s’esmenta la necessitat d’explicar de forma més clara el marc de planificació del PNJC; la necessitat d’aprofundir en el coneixement dels marcs competencials i les limitacions dels departaments participants amb relació a l’impuls i execució de les iniciatives que es proposen, i, finalment, la necessitat de millorar la informació que es presenta en els informes de seguiment.
- Com a oportunitats de millora amb relació al rol dels departaments participants, es menciona un millor coneixement de les polítiques de joventut, una major estabilitat dels representants dels departaments a la Comissió, un major compromís a l’hora de materialitzar els acords de la Comissió en iniciatives concretes que quedin ben encaixades en els plans d’actuació i en els processos de presa de decisions dels departaments i, finalment, un esforç de difusió interna de les polítiques de joventut als diferents departaments.

Altres mecanismes de coordinació interdepartamental impulsats per la SJ

L’informe intern facilitat per la SJ sobre la coordinació interdepartamental menciona dos instruments addicionals que, segons posa de manifest, estan en desús: dues comissions interdepartamentals (per a la regulació dels espais públics de joc i per a l’estudi i seguiment de les sectes a Catalunya) i dos grups de treball interdepartamentals (joves i violències i joves, alcohol i conducció).

Participació de la SJ en plans d’actuació i comissions interdepartamentals impulsades per altres òrgans de la Generalitat

L’única informació de que disposem sobre aquest particular és la que consta en l’informe intern sobre la coordinació interdepartamental facilitat per la mateixa SJ i en els plans d’actuació de polítiques de joventut. En el primer document es relacionen 9 plans interdepartamentals en què ha participat la SJ, dels quals dos consten en procés de constitució⁴², i s’esmenten 12 comissions interdepartamentals (entre els quals s’inclou el Pla del Consorci per a la Normalització Lingüística).

⁴² Són els següents: *Pla nacional d’associacionisme i el voluntariat* (en procés d’elaboració), *Estratègia sobre els usos i la gestió del temps* (en procés d’elaboració), el *Plans director de cooperació al desenvolupament 2003-2006 i 2007-2010*, el *Pla integral del poble gitano 2004-2008*, el *Pla de ciutadania i immigració 2005-2008*, el *V Pla d’acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*; el *Pla interdepartamental per a la no discriminació de les persones homosexuals i transversals* i el *Pla de coordinació de mesures interdepartamentals adreçades a les persones joves tutelades per l’Administració de la Generalitat en arribar a la majoria d’edat*.



L'informe fa una valoració general del funcionament d'aquests instruments, destacant-ne aspectes com la diversitat de l'abast, objectius i formes de funcionament dels diferents plans i comissions; la falta de mecanismes de seguiment efectiu del seu progrés i resultats, etc., però sense fer cap comentari ni aportar cap informació sobre què ha suposat la participació de la SJ en aquests fòrums amb relació als propòsits del *Projecte Govern*.

5.2.3. Les polítiques de Joventut de la Generalitat (2000-2008)

Les mancances que presenta la informació disponible sobre l'activitat desenvolupada per la Generalitat recollida pel *Projecte Govern*, a les que ens hem referit de forma sintètica en l'apartat anterior i també en la secció 3 del present informe, fan impossible determinar quin ha estat el valor afegit directament atribuïble al PNJC amb relació al disseny i execució coordinats de polítiques juvenils des d'una perspectiva transversal i integral, i menys encara valorar-ne el seu impacte. Dit en altres paraules, no permet discriminar entre la situació actual, quant a nombre d'intervencions impulsades pels Departaments del Govern adreçades a la població jove que incorporin la perspectiva de transversalitat i integralitat, i la que s'hagués produït en absència del PNJC.

Tanmateix, no hem volgut tancar aquest capítol sense intentar fer-ne una anàlisi, encara que sigui forçosament incompleta i de caràcter fonamentalment descriptiu. Per fer-ho possible hem confeccionat una taula que per la seva extensió lliurem en format electrònic (**annex III**). Aquesta taula recull la relació d'actuacions⁴³ del *Projecte Govern* que consten de forma explícita en les diverses fonts d'informació sobre el *Projecte Govern* a les que hem tingut accés⁴⁴. La taula conté informació desagregada a nivell d'actuació per als anys 2003, 2005, 2006, 2007 i 2008 (per a l'any 2004 no hi ha dades disponibles), estructurades per grans àmbits d'actuació. Per a cada actuació hem recollit informació sobre els aspectes següents:

- **L'àmbit temporal:** 2003, 2005-2007 (agregada) i 2008.
- A partir de 2005, identifiquem també **quines actuacions són noves** i quines són continuació d'altres iniciades en l'any o període immediatament anterior.
- Quins són els **òrgans executors**, diferenciant les categories següents:
 - la SJ de forma individual,
 - un Departament de la Generalitat de forma individual,
 - la SJ de forma conjunta amb com a mínim un Departament de la Generalitat,
 - dos o més Departaments de la Generalitat
- Quins són els **destinatariis de les actuacions**, diferenciant les categories següents:
 - Públic especificat mitjançant l'al·lusió explícita a una franja d'edat concreta i compresa entre els 16 i els 29 anys, o bé a altres franges d'edat que presenten una

⁴³ S'han identificat les actuacions corresponents al Projecte Govern en els anys 2003 i 2005 a 2008 i, en cas de coincidència, s'han establert les correspondències corresponents. S'ha prescindit de l'agrupació d'actuacions en programes i eixos tal com consten als plans d'actuació perquè han estat canviants al llarg del temps. Tanmateix, per facilitar l'anàlisi i maximitzar la seva utilitat s'han construït uns àmbits temàtics el màxim de propers als eixos i programes del Projecte Govern.

⁴⁴ Més concretament, reflecteix la informació continguda en l'avaluació del *Projecte Govern de 2003*, els informes de seguiment dels anys 2005, 2006 i 2007 que es troben disponibles al web de la SJ <www.gencat.cat/portal/site/joventut> [15 de setembre de 2009] i el *Pla d'Actuació de Polítiques de Joventut 2008 – 2011*.



intersecció amb aquesta (com ara la població en edat escolar o els beneficiaris de certes polítiques d'habitatge per joves, que poden superar els 30 anys).

- Públic definit però sense especificar: és el cas d'actuacions en què es fa explícit que el públic objectiu són els joves o bé professionals en l'àmbit de les polítiques juvenils, però no es determina una franja d'edat concreta.
 - Població general: no es concreta la població diana, sens perjudici de que pugui estar inclòs també el col·lectiu de joves.
 - Desconegut: no hi ha cap al·lusió a la població diana i no hi ha cap indici que permeti deduir que aquesta pot incloure la població jove.
- Quina és la **finalitat** de l'actuació, i més concretament si es tracta de:
 - Actuacions "finalistes" o de millora estructural, que tenen a veure amb sectors d'intervenció concrets competència del Govern de la Generalitat recollits en els eixos del PNJC.
 - Actuacions d'anàlisi.
 - Actuacions d'estructura i funcionament ordinari⁴⁵.
 - Finalitat desconeguda, impossible de classificar en un o altre apartat en funció de la informació disponible.
 - Quina és la **presència d'entitats externes** a la Generalitat, i més concretament:
 - Ens locals
 - Altres institucions (universitats, agents socials, etc.)
 - Entitats juvenils

La **taula 23** és una síntesi de la informació continguda a l'**annex III**, lliurat en format electrònic.

Notes a la taula (Se citen aquí per raons d'espai):

- En aquesta taula s'ha exclòs de l'anàlisi bona part de la informació del pla d'actuació de les polítiques de joventut 2008-2011 perquè presenta problemes de consolidació de la informació i distorsiona l'anàlisi. El fet que en aquest Pla les referències del departaments implicats es faci a nivell de programa i no d'actuació no reflecteix fins a quin punt es dona el fet de la interdepartamentalitat en cada actuació. Considerem que moltes d'elles, atenent a les característiques de les actuacions precedents en els casos en què hi ha continuïtat, segueixen una pauta similar. Tampoc reflecteix la interinstitucionalitat o la participació jove perquè no n'informa al respecte
- * : Hi ha activitats que s'han desdoblats o integrats.
- ** : Les actuacions relacionades amb seguiment de plans o comissions s'han integrats al 2008 en una de sola.
- a) Percentatge d'actuacions adreçades a públic especificat i a públic definit però sense especificar respecte del total d'actuacions, descomptades les desconegudes.
- b) Percentatge d'actuacions finalistes i d'anàlisi, descomptades les desconegudes.
- a i b) es calcula respecte del total de les actuacions diferents (no per cicles).

⁴⁵ Actuacions de funcionament ordinari (despeses corrents), caràcter institucional o organitzatiu (creació d'òrgans), regulacions en les que no quedi constància que tenen un impacte directe en els béns i serveis, inversions en infraestructures quan o quedi constància que tenen un impacte directe en els béns i serveis. Exemple d'això són equipaments ordinaris de centres escolars, avaluació de les universitats per part de l'AGAUR, regulacions del sector del lleure o la creació del Consell català de Formació professional, entre d'altres.

Taula 23. Classificació d'actuacions del Govern de la Generalitat inventariades pel Projecte Govern per grans àmbits d'actuació en el període 2003 – 2008.

Àmbit temàtic	Cicles	Actuacions			Òrgans executors				Interdepartamentalitat		Interinstitucionalitat				Participació jove		Destinatari de l'actuació					Finalitat de l'actuació						
		Per cicles	Repetides del cicle anterior	Total diferents	SJ	Dep.	SJ +Dep. (A)	Dep.+Dep. (B)	Actuacions A+B	%	Ens locals	Altres	Actuacions en què es dona	%	Entitats	%	Públic especificat	Públic definit però sense especificar	General	Desconegut	% (a)	Finalista	Anàlisi	Estructural	Desconegut	% (b)		
HABITATGE	2003	6		12	1	3		2	2	33%				0%		0%	1	4	6	1	45%	11			1	100%		
	2005-07	8	4*				5	3	8	100%	1	1	1	13%	1	13%												
	2008	9	8																									
TREBALL	2003	47		94	1	37	1	8	9	19%	1	1	1	2%		0%	14	6	57	17	26%	74	3	1	16	99%		
	2005-07	40	11*			5	31		4	4	10%	7	15	19	48%	13											33%	
	2008	42	24																									
FORMACIÓ	2003	39		69	1	35		3	3	8%				0%		0%	21	3	41	4	37%	59		6	4	91%		
	2005-07	34	8			5	18	9	3	12	35%	2	7	8	24%	7											21%	
	2008	30	26																									
LLEURE I ESPORT	2003	25		35	14	7	2	2	4	16%		3	3	12%		0%	1	11	18	5	40%	25		5	5	83%		
	2005-07	2						2	2	2	100%		2	2	100%												0%	
	2008	8																										
CULTURA	2003	10		37	2	8			0	0%				0%		0%	2	10	17	8	41%	29			8	100%		
	2005-07	22	2			8	10	3	1	4	18%	7	3	10	45%	6											27%	
	2008	14	7																									
SALUT	2003	30		51	1	17	10	2	12	40%				0%	2	7%	8	17	21	5	54%	43	2	1	5	98%		
	2005-07	20	4			2	7	9	2	11	55%	6	1	7	35%	6											30%	
	2008	18	13																									
RECURSOS	2003	15		46	15				0	0%				0%		0%		18	3	25	86%	11	18			17	100%	
	2005-07	11	3			7		4		4	36%	4	4	6	55%	2												18%
	2008	29	6																									
ASSOCIACIONISME	2003	14		17	7	7			0	0%				0%		0%	2	8	7		59%	16	1				100%	
	2005-07	6	3			5		1		1	17%	2	5	6	100%	5												83%
	2008	4	4																									
PARTICIPACIÓ	2003	3		18	2		1		1	33%				0%		0%		13	1	4	93%	10	6		2	100%		
	2005-07	11				6		5		5	45%	3	8	6	55%	8											73%	
	2008	11	7																									
COOPERACIÓ	2003	10		20	5	2	2	1	3	30%		2	2	20%	2	20%		11	3	6	79%	14			6	100%		
	2005-07	6	2			3		3		3	50%	1	4	5	83%	5											83%	
	2008	6																										
INTERCULTURALITAT	2003	2		13	1	1			0	0%		1	1	50%		0%	1	8	1	3	90%	9	1		3	100%		
	2005-07	11	1			3		8		8	73%	1	4	5	45%	4											36%	
	2008	3	2																									
INCLUSIÓ	2003	15		41		9		6	6	40%				0%		0%	4	3	24	10	23%	18	10	4	9	88%		
	2005-07	20	4				7	6	7	13	65%	9		9	45%	14											70%	
	2008	19	12**																									
TOTAL	2003	216		453	50	126	16	24	40	19%	1	7	7	3%	4	2%	54	112	199	88	45%	319	41	17	76	95%		
	2005-07	191	42			44	73	53	22	75	39%	43	54	84	44%	71											37%	
	2008	193	106																									

Font: Projecte Govern 2003, Informes de seguiment dels anys 2005, 2006 i 2007 disponibles al web de la SJ www.gencat.cat/portal/site/joventut i Pla d'Actuació de Polítiques de Joventut 2008-2011.



De l'anàlisi d'aquesta taula es desprenen les observacions següents:

Amb relació a la transversalitat⁴⁶:

- La proporció d'actuacions en què participen almenys 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 – 2007⁴⁷.
- La presència de la SJ com a impulsora o executora d'actuacions s'incrementa substancialment al llarg del temps, en termes absoluts i relatius. Així, la proporció d'actuacions en què la SJ 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 proporció d'actuacions en què participen com a impulsors o executors dos o més Departaments de la Generalitat, sense la SJ, es manté estable al llarg del període analitzat, tant en termes absoluts (passa de 24 actuacions el 2003 a 22 en el període 2005-2007) com en termes relatius (variació de l'11,1 a l'11,5%), com també en funció dels àmbits en què es fa efectiu aquest impuls o execució interdepartamental, que són els d'habitatge, treball, formació, lleure i esport, salut i inclusió social, a més de Cultura, que s'incorpora a aquest grup a partir de 2005.
- En els àmbits d'habitatge i de lleure totes les actuacions recollides compten amb un mínim de dos instàncies de la Generalitat com a impulsores o executores. Els àmbits que presenten una proporció més baixa d'aquest tipus d'actuacions són Treball, Cultura i Associacionisme. En el cas de Treball, les actuacions d'aquesta mena passen del 19% el 2003 al 10% en el període 2005-2007, essent l'únic àmbit analitzat en què es registra aquesta disminució.

Amb relació a l'especificitat del públic objectiu:

- La proporció d'actuacions en 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%.
- 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 compren actuacions en què consta una referència genèrica al públic objectiu, sense que hi hagi cap referència 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.
- Per grans àmbits d'actuació, aquelles que tenen definit de forma específica el públic objectiu es concentren especialment en els relatius a formació, treball i salut.
- Si hi sumem aquelles actuacions adreçades a públic jove sense especificar, trobem que els àmbits que presenten proporcions més elevades d'actuacions que tenen els joves

⁴⁶ El *Projecte Govern* no concreta criteris i estàndards per mesurar la transversalitat; a efectes de presentar aquestes dades, hem optat per utilitzar el criteri de nombre de departaments de la Generalitat implicats en les actuacions –incloent o no la SJ- i considerar que n'hi ha d'haver un mínim de 2 implicats com a impulsors i/o executors.

⁴⁷ No és possible oferir dades d'aquest àmbit per a l'any 2008, ja que la informació d'aquest any està agregada per programes i no diferencia organismes impulsors o executors a nivell d'actuació.



com a públic objectiu explícit són els de participació, interculturalitat, recursos (actuacions de suport que impulsa la mateixa SJ), cooperació, associacionisme i salut.

- En canvi, les actuacions on hi ha un nombre més elevat d'activitats on consta un públic objectiu genèric corresponen als àmbits de treball, formació, inclusió social, salut, lleure i cultura.
- Finalment, les actuacions on no consta públic objectiu tenen una major presència en els àmbits de treball i de recursos.

Caràcter finalista de les actuacions:

- 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. Tanmateix, en el cas de 76 actuacions la descripció continguda en la documentació disponible no permet identificar-ne la finalitat.
- S'observa una predominança d'actuacions de suport econòmic en els eixos Habitatge (ajuts) i Educació (beques). En els eixos de Cultura, Cohesió social i equilibri territorial (de la línia d'actuació en Emancipació) i Interlocució, el tipus de línia d'intervenció predominant és el suport tècnic. En Treball, Foment de la participació i Cohesió social i equilibri territorial (de la línia d'actuació en Participació) la predominant és Formació. I en Salut i Associacionisme és Informació. També s'han marcat els valors que indiquen la segona posició en predominança .

Amb relació a la implicació d'altres administracions i entitats:

Tot i que les actuacions analitzades en aquest apartat es refereixen al *Projecte Govern*, que recull fonamentalment actuacions dels departaments del Govern de la Generalitat, hem pogut advertir la presència d'altres administracions, institucions i entitats juvenils en alguns casos. Sobre això, fem unes breus observacions:

- La presència dels tres tipus d'actors ha augmentat significativament al llarg del període estudiat.
- En el període 2005-2007 el 44% de les actuacions descrites implicaven ens locals i altres institucions (universitats, agents socials, etc.) i el 37% entitats juvenils.



5.3. L'avaluació de la implementació del Projecte Jove

5.3.1 Les preguntes d'avaluació

En el marc de la teoria del canvi considerem valúos centrar les preguntes d'avaluació en els aspectes següents:

- En relació amb la funció d'anàlisi, ens preguntem si la presa de decisions estratègiques s'ha pogut fonamentar en productes d'anàlisi adequats sobre evidències empíriques referides a l'abast de la problemàtica, els factors associats i les causes; la tipologia i volums necessaris de serveis; la necessitat, demanda i utilització de serveis existents.
- En referència al foment de la participació i el suport a l'associacionisme per part de la Secretaria de Joventut, cal determinar quines actuacions s'han desenvolupat al llarg del període de vigència del PNJC.
- En tercer lloc, ens preguntem si els productes del foment de la participació i del suport de l'associacionisme han estat els esperats, en termes d'una expansió i millora de la qualitat dels processos participatius i del reforçament del teixit associatiu i de les seves activitats.

5.3.2. La funció d'anàlisi en el Projecte Jove

En el marc del *Projecte Jove* la funció d'anàlisi i recerca s'ha desplegat a través de diverses iniciatives. N'esmentem les més significatives:

a) Els documents propositius del **Consell Nacional de Joventut de Catalunya**

- Línies de política juvenil del Consell Nacional de la Joventut, document aprovat per l'Assemblea General del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya el 16 de gener de 1999, el qual va ser determinant per al disseny del PNJC i, en particular, pel disseny del Projecte Jove.
- *186 propostes del moviment associatiu. Per una democràcia participativa*. Col. Xarxa Jove, n. 2, CNJC, Barcelona: 2002. Aquest document va tenir una influència considerable en el disseny de la línia d'actuació sobre participació prevista en la revisió del PNJC de 2005.
- *III Carta de la Joventut de Catalunya*. Col. Xarxa Jove, n. 4, CNJC, Barcelona: 2004. Es tracta d'un document que recull el programa polític del moviment associatiu juvenil.

b) El **cens d'entitats juvenils**⁴⁸ de la Secretaria de Joventut, que conté un registre de les entitats juvenils de Catalunya, si bé amb problemes d'actualització a causa del desconeixement de modificacions i baixes d'entitats.

c) L'**estudi sobre les entitats a Catalunya**. Aquest treball va tenir lloc principalment al llarg de 2002 i va comptar amb la col·laboració del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, dels consells comarcals i de l'equip de coordinació del PNJC, amb la finalitat de reflectir la tasca de les entitats juvenils per eixos, i fer explícita la seva importància en l'elaboració de les polítiques

⁴⁸ Regulat per l'Ordre de 31 d'octubre de 1985, del Departament de la Presidència, per la qual es crea el Cens General d'Associacions Juvenils i Entitats de serveis a la joventut de Catalunya. *Diari oficial de la Generalitat de Catalunya* (13 desembre 1985), núm 625 i Ordre de 7 de novembre de 1994, del Departament de la Presidència, de modificació del Cens general d'associacions juvenils i entitats de serveis a la joventut de Catalunya. *Diari oficial de la Generalitat de Catalunya* (28 novembre 1994), núm 1978.



de joventut. El resultat fou una relació de fitxes d'entitats d'abast nacional, i una mostra de programes desenvolupats per entitats, que es van editar en el llibre del *Projecte Jove* de 2003⁴⁹.

d) Les **memòries de l'equip de foment de la participació**, elaborades anualment des de 2004 i que contenen un espai de valoració interna de les actuacions realitzades.

D'altra banda, la Secretaria de Joventut ha promogut diversos estudis de caràcter monogràfic, entre els quals destaquen:

- Estudi participatiu. El món dels adolescents (2002 a 2004)
- Mapa de participació (2005). El mapa és una eina de treball que situa les diferents plataformes de participació juvenil geogràficament. La informació queda recollida en una sèrie de fitxes que descriuen el grau de cobertura de les iniciatives de participació juvenil en el territori.
- Estudi de la participació a Catalunya (2005, 2006, 2007)⁵⁰ / Realització d'estudis i recerques específiques sobre la participació juvenil a Catalunya (2008). Es tracta d'un estudi general sobre la participació de la joventut catalana.
- Estudi sobre la participació a secundària (2006 i 2007).⁵¹ L'objectiu de la recerca era conèixer quina és la realitat de la participació de la comunitat educativa en els centres de secundària catalans i elaborar propostes per millorar-la.

En síntesi, es detecta que:

- S'han realitzat actuacions d'anàlisi en els dos àmbits d'interès del Projecte Jove: associacionisme i participació.
- Els documents programàtics del Consell Nacional de la Joventut han tingut una influència significativa i s'han incorporat amb fluïdesa al disseny del Projecte Jove.
- Hi ha evidència 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).
- El temps de producció de conclusions d'alguns estudis sembla excessivament llarg. Per exemple, l'estudi de la participació a Catalunya es va dur a terme al llarg de tres anys.
- 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.
- 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.

5.3.3. Les actuacions del Projecte Jove

Els indicadors de referència de què disposem es troben a la **taula 24** de memòria d'actuacions en l'àmbit de la participació i l'associacionisme. La taula, basada en els informes de gestió dels anys 2005 a 2007, informa sobre el que realment s'ha realitzat en aquest període

⁴⁹ Tolosa, Lluís, coord. *Projecte Jove 2003*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut : Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, 2003

⁵⁰ Aquest estudi es va basar en una enquesta que es va realitzar l'any 2005. Al 2006 es va analitzar i al 2007 es va publicar l'estudi resultant de la seva explotació: Gonzalez, I., coord. (Institut de Govern i Polítiques Públiques). *Participació, política i joves. Una aproximació a les pràctiques polítiques, la participació social i l'afecció política de la joventut catalana*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria de Joventut, 2007.

⁵¹ Fundació Pere Tarrés. Projectes Socials; Universitat Ramon Llull. *Recerca-acció sobre participació juvenil als centres educatius de secundària de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Direcció General de Participació Ciutadana [etc.] , 2007.



d'implementació del PNJC, amb independència del disseny original del programa, i en termes de volum d'activitat (això és, cursos celebrats, alumnes que han assistit, nombre de subvencions donades, monitors diplomats, etc.).

a) Actuacions sobre participació

Durant la primera època d'implementació del PNJC, l'activitat del *Projecte Jove* va destacar per l'organització dels *Fòrums Joves 2010*. El seu objectiu general era implicar els joves en el disseny, la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques de joventut⁵², amb el propòsit que s'instituïssin com a plataformes d'interacció amb les administracions, en especial la local. La Secretaria de Joventut va elaborar una guia específica sobre el procediment per organitzar-los. La informació disponible⁵³ sobre aquest tema esmenta que el primer fòrum va tenir lloc el 30 de setembre de 2000 i que fins al març de 2003 se'n van celebrar 74, que van mobilitzar 3.612 persones de 24 comarques. L'abril de 2004 (última data de la qual hi ha informació) se n'havien celebrat 183.

Segons es desprèn de les entrevistes a membres de l'equip de coordinació del PNJC d'aquella època, aquests fòrums van comportar una activitat intensa de l'equip que va comptar amb la col·laboració del Consell Nacional de Joventut de Catalunya i dels tècnics dels consells comarcals, i en un principi la seva funció principal era la presentació del mateix PNJC. Quan l'any 2003 es va constituir l'equip de foment de la participació, es va concloure que l'esquema del Fòrum Joves 2010 "no era l'eina més adequada" i es va anar abandonant per donar lloc a altres formes de participació "més diverses i ben adaptades a la realitat dels joves i els municipis".

Des de 2004, les actuacions de dinamització de processos participatius han consistit en l'assessorament als ens locals que sol·liciten "dur a terme un projecte concret amb la participació de la gent jove" o "crear un òrgan d'interlocució estable entre la gent jove i l'Administració". L'equip consensua amb l'ajuntament el mecanisme més adequat per a cada context i hi aporta suport tècnic en l'organització, seguiment i avaluació; facilita materials de suport específics i sessions de formació per a tècnics i participants; i aporta suport humà a la dinamització del procés participatiu mitjançant una borsa de col·laboradors externs. Aquest esquema de funcionament s'ha mantingut fins a l'actualitat, juntament amb una ronda de visites als consells comarcals per promoure conjuntament la demanda de processos participatius als municipis.

⁵² Brunet, D. *Guia per a la creació de fòrums joves*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la presidència. Secretaria General de Joventut, 2002 (Guies pràctiques Sinergia; 2), p. 22.

⁵³ Font: <http://www6.gencat.cat/pnjcat/scripts/home_new.asp> [Consulta: 1 de setembre de 2009]



Taula 24. Actuacions del Projecte Jove i indicadors associats

Eix	Programa	Actuació	Indicador	Valor	Valor	Valor	
				2005	2006	2007	
Eix Associacionisme	Promoció de l'associacionisme juvenil	Act.1: Campanya Associa't	Estat	(Difusió)			
		Act.2: Xarxajove.net (portal)	Entitats participants	2.112	2.168	2.498	
	Suport a l'associacionisme juvenil	Act.1: Suport econòmic a associacions juvenils (nombre de subvencions)	Especial rellevància		202	198	0
			Projectes		280	194	0
			Convenis		46	46	44
			Ordinari		153	170	152
			Immobles		124	66	52
			Beneficiades		n.d.	477	n.d.
			Entitats censades		2.243	2.344	2.401
			• Lleure		1.496	1.529	n.d.
			• Culturals i artístiques		281	308	n.d.
			• Serveis socials i assistencials		156	160	n.d.
		Act.2: Suport a escoles d'educació en el lleure	Escoles		28	30	30
			Monitors diplomats		2.802	4.608	6.593
			Directors diplomats		911	815	1.051
	Act.3: Camps de treball	Participants		5.870	5.423	9.744	
		Subvencionats		58	55	52	
Act.4: Suport tècnic a les associacions juvenils (instal·lacions juvenils)	Participants		1.836	1.090	1.171		
	(Instal·lacions, assistents, fulletons...)			()	()		
Eix Cohesió i equilibri territorial	Interculturalitat	Act.6: Promoció de l'associacionisme juvenil entre la població migrada	Cursos / Seminaris		7	n.d	1
			Participants		87	n.d.	15
		Act. 8: Promoure la incorporació de les associacions gitanes al CNJC	Reunions			4	
			Incorporacions			0	

Nota: Algunes dades que hem considerat poc rellevants estan recollides a la taula amb els signes () sense referir-hi les dades (per exemple, nombre de fulletons editats, visites a la web...).



Taula 24. Actuacions del Projecte Jove i indicadors associats (cont.)

Eix	Programa	Actuació	Indicador	Valor	Valor	Valor	
				2005	2006	2007	
Eix: Interlocució	Participació en polítiques de joventut	Act.1: Dinamització de processos participatius al territori	Processos dinamitzats	28			
			Processos participatius engegats	n.d.	10	11	
			Seguiment de processos anteriors	n.d.	14	4	
		Act.2: Llei de polítiques de joventut (tallers de debat territorial i sectorials)	Taules de debat territorials i sectorials	()			
Eix Foment de la participació	Formació per a la participació	Act. 1: Participaquè? (Escola de participació de joves)	Persones	22			
			Activitats	n.d.	n.d.	n.d.	
		Act. 2: Participaquè? (Escola de participació de tècnics/regidors)	Tècnics	31	101	18	
			Regidors	9	0	0	
		Act.3: Formacions específiques	Sessions	n.d.	8	4	
			Tècnics	50	90	71	
	Act.4: Foment de la participació a secundària (estudi)	Estat		(Estudi)			
		Presentacions de l'estudi			4		
	Foment de la participació	Act.1: Mapa de participació	Fitxes recollides	199			
			Joves enquestats	3.300			
			Act.2: Estudi sobre participació a Catalunya	Estat		(Anàlisi de l'informe)	
				Presentacions de l'estudi			2
			Act. 3: Assessorament a tècnics d'ens locals	Assessoraments	101	206	50
			Act.4: Suport econòmic a projectes socials de grups de joves	Concedits	67	47	55
Act.5: Dinamització de la participació juvenil (suport a tècnics d'ens locals: assessoraments i recursos)	Dinamitzacions			7			

Nota: Algunes dades que hem considerat poc rellevants estan recollides a la taula amb els signes () sense referir-hi les dades (per exemple, nombre de fulletons editats, visites a la web...).



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 ha 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 dels municipis.

Taula 25. Processos participatius a Catalunya acompanyats per l'Equip de Foment de la Participació de la SJ/ACJ

Situació dels processos	2.004	2.005	2.006	2.007	Total
Engegats	8	16	7	10	41
No continuen (1)	6	3	2	-	11
Continuen (1)	2	13	5	10	-

(1) Es desconeix en quina data concreta fa referència

Font: Informe sobre processos participatius (doc. intern sense data)

Més enllà de la dinamització directa de processos participatius, les actuacions sobre participació s'han diversificat per donar a lloc a altres formes d'assessorament i formació en participació, d'entre les quals destaquen per la seva magnitud l'escola de participació *Participaquè?* per a tècnics i regidors (amb 159 participacions entre 2004 i 2007), les formacions específiques per a tècnics d'ens locals (amb 211 persones formades) i els assessoraments a tècnics d'ens locals (357 assessoraments).

D'altra banda, la Secretaria de Joventut ha produït altres recursos per al foment de la participació, de caire metodològic (fitxes, pautes, manuals...), de coneixement (estudis, base de dades d'estadístiques...), i de formació (tallers, mestratge en polítiques de joventut...). En un inici, també va desplegar un portal de recursos i de bones pràctiques <<http://www6.gencat.cat/pnicat>>, amb la idea d'oferir un recull de documents teòrics i pràctics que poguessin servir de marc de referència per a la feina diària dels tècnics i regidors de joventut i que els ajudessin en el disseny dels plans i les intervencions amb els joves. Es va plantejar com un espai virtual a Internet on poder intercanviar experiències, i sobretot, conèixer com estaven treballant en altres parts del territori. Aquest espai es va deixar de mantenir l'any 2004. Actualment la SJ disposa d'un espai web de serveis i recursos per als professionals amb enllaços a aquells recursos de coneixement que poden necessitar en el seu treball diari, però no conté un banc de bones pràctiques.

b) Actuacions sobre associacionisme

El suport a l'associacionisme s'ha operativitzat, bàsicament, a través de subvencions a les entitats.⁵⁴ En primer lloc, ens centrarem en l'anàlisi del tipus de subvencions, i en segon lloc en l'assignació de recursos econòmics a les entitats.

⁵⁴ En aquesta anàlisi només hem tingut en compte els pressupostos de la SJ. No hem compatibilitzat l'ACJ ni els pressupostos de les entitats locals.



b.1) Tipus de subvencions

Per analitzar aquest aspecte hem elaborat la **taula 26**, que sintetitza la informació sobre les convocatòries de subvencions adreçades al teixit social juvenil dels anys 1994, 1999 i en el període de vigència del PNJC (2000-2009).

Taula 26. Modalitats de subvencions per entitats i convocatòries publicades. 1994, 1999 i 2000 – 2009.

Objecte de les subvencions	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inversions en béns immobles												
Activitats en general												
Activitats ordinàries												
Activitats extraordinàries												
Activitats internacionals												
Especial interès social												
Especial rellevància												
Promoció associacionisme												
Convenis reconeixement entitats rellevants												
Serveis d'informació juvenil												
Camps de treball												
Cooperació internacional												
Iniciatives juvenils												
Parcs nadalencs												

Nota: En gris fosc, les subvencions publicades en cada any, segons l'objecte de la subvenció.

Font: Elaboració pròpia a partir del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

En referència a la **taula 26**:

- Observem una continuïtat en determinades línies de subvencions:
 - Subvencions per a immobles destinats a activitats juvenils
 - Subvencions mitjançant conveni per al funcionament ordinari de les entitats especialment rellevants en el món juvenil
 - Ajuts destinats a contribuir parcialment al pagament dels drets d'inscripció dels joves catalans participants en els camps de treball organitzats per les entitats juvenils catalanes
 - Subvencions per serveis d'informació juvenil (fins al 2005)



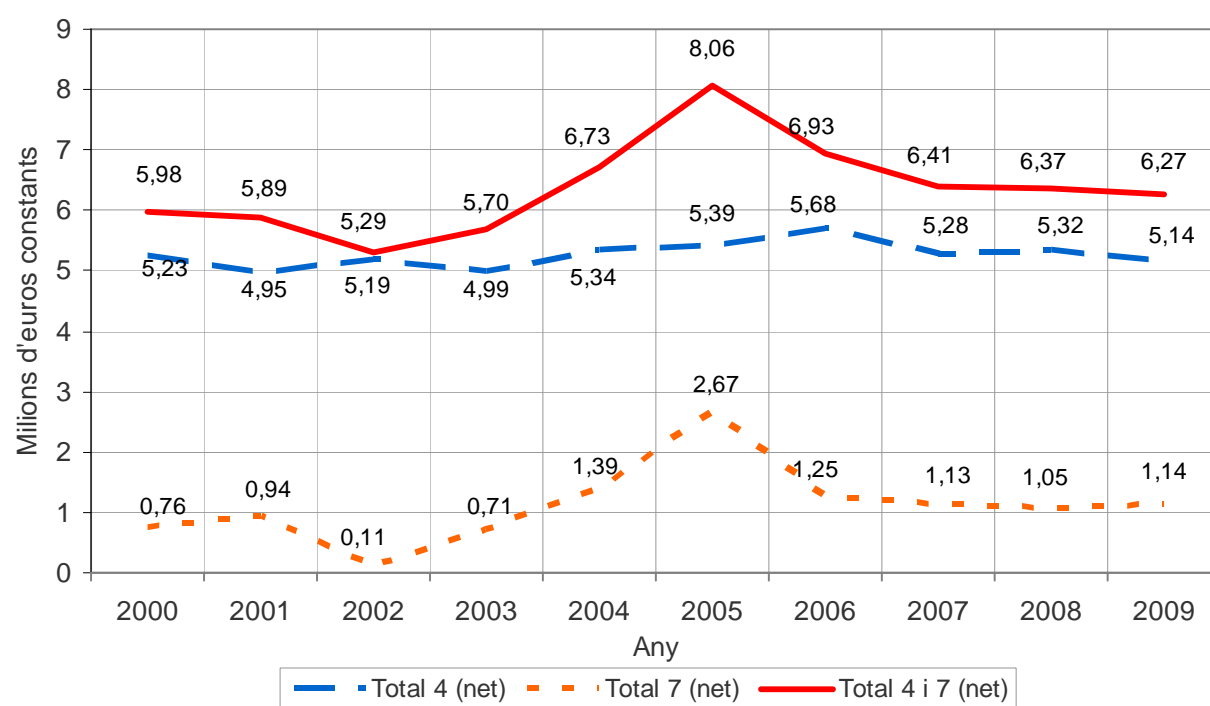
- Per contra, pel que fa a les subvencions relacionades amb activitats, observem canvis continuats en la tipologia d'activitats que poden ser objecte de subvenció. Això respon, probablement, a la cerca d'un equilibri entre la voluntat de la SJ d'influir estratègicament en l'orientació de les activitats del moviment associatiu juvenil, i les demandes i capacitat d'adaptació d'aquest sector a les restriccions de les convocatòries. En aquest sentit, en el grup de discussió d'entitats juvenils s'esmentava que la Secretaria de Joventut tendeix a admetre les propostes de les entitats de manera generalitzada quan resol l'atorgament de subvencions.
- L'any 2005 comporta un canvi d'orientació en la política subvencionadora. Els ajuts a serveis d'informació juvenil finalitzen i s'obren dues noves línies de subvenció:
 - Projectes que realitzen les entitats juvenils en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament i la solidaritat internacional.
 - Subvencions/beques a iniciatives juvenils realitzades per grups de persones joves que, com a tals grups, no tinguin personalitat jurídica. Aquesta línia de subvencions respon a un diagnòstic que també s'havia fet amb motiu de la revisió del Projecte Jove de l'any 2003 i que cal posar amb relació a l'evolució del compromís social dels joves al marge de l'associacionisme.
- Progressivament es van adoptant convocatòries amb caràcter biennal que entenem que poden tenir un efecte en l'adopció d'un enfocament més estratègic per part de les entitats (la manca d'aquesta perspectiva estratègica era una mancança que es detectava a la revisió del Projecte Jove feta l'any 2003). S'ha produït un procés de creixent simplificació al llarg del temps, i en les darreres convocatòries una adaptació als requeriments de l'administració electrònica.

b.2) Assignació de recursos econòmics a les entitats

Els resultats es mostren al **gràfic 25**. S'hi observa que l'evolució de les subvencions a entitats s'ha mantingut molt estable pel que fa al capítol 4 (transferències per despeses corrents), mentre que es va produir a un pic notable de dedicacions a inversions l'any 2005. En euros constants de 2009, els recursos econòmics totals destinats a la subvenció d'entitats han augmentat prop d'un 5% entre l'any 2000 i 2009.



Gràfic 25. Evolució de la dedicació de recursos econòmics dels capítols 4 i 7 a entitats juvenils (pressupost executat amb euros constants en el període 2000-2008 i pressupost inicial al 2009)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del GECAT

En referència als beneficiaris de les subvencions, entre 2000 i 2008 han rebut subvencions 920 entitats diferents que s'han pogut identificar, si bé hi ha hagut 2.051 subvencions a les que no ha estat possible associar un nom ni una localització perquè no hi havia correspondència amb des dades del Cens d'entitats juvenils.

La distribució de l'acumulat per trams de diners rebuts es mostra a la **taula 27**. La disparitat en l'assignació de les subvencions és força elevada, amb cinc entitats que acumulen més de dos milions d'euros i més de la meitat d'entitats que han acumulat subvencions per imports inferiors als 5.000 euros. En síntesi, al 0,8% d'entitats se li assignen 48,4% dels recursos disponibles, mentre que, el 91,6% de les entitats subvencionades es reparteixen el 16,4% de recursos.



Taula 27. Nombre, percentatge d'entitats subvencionades, volum de pressupost i percentatge de pressupost per trams (2000-2008)

Trams de subvenció (euros constants)	Nombre d'entitats beneficiades	Percentatge respecte del nombre total d'entitats	Percentatge respecte del total del pressupost	Volum de pressupost per trams (euros constants)
Entre 5 M. i 6,5 M	2	0,1%		11.746.211
Entre 2 M i 4 M	3	0,2%	0,8%	8.362.227
Entre 500.000 i 1,1 M	7	0,5%	48,4%	4.725.723
Entre 250.000 i 500.000	23	1,6%		8.520.495
Entre 100.000 i 250.000	38	2,7%	7,5%	6.274.591
Entre 50.000 i 100.000	47	3,3%	35,2%	3.295.027
Entre 10.000 i 50.000	253	17,7%		5.565.908
Entre 5.000 i 10.000	170	11,9%	91,6%	1.225.379
Entre 1.000 i 5.000	633	44,2%	16,4%	1.479.589
Menys de 1.000	257	17,9%		155.060
Totals	1.433	100%	100%	51.350.210

M.: milions d'euros

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Sistema de gestió econòmica de la Generalitat de Catalunya (GECAT). En aquest cas concret, els articles 48 (Transferències corrents a famílies, institucions sense fi de lucre i altres ens corporatius) i 78 (Transferències de capital a famílies, institucions sense fi de lucre i altres ens corporatius).



Les 12 entitats beneficiàries d'un import superior a 500.000 € es mostren a la **taula 28**.

Taula 28. Entitats beneficiades amb un import superior a 500.000 € amb indicació de l'import rebut en euros constants de 2009, en el període 2000-2008.

Entitats beneficiades amb un import superior a 500.000 €	Import total en el període 2000-2008 (Euros constants)
Coordinació catalana de colònies, casals i clubs d'esplai	6.529.576
Minyons escoltes i guies de Catalunya	5.216.635
Fundació catalana de l'esplai	3.923.213
Esplais catalans	2.276.502
Escoltes catalans	2.162.512
Moviment laic i progressista	1.026.112
Moviment de centres d'esplai cristians	797.284
Fundació escolta Josep Carol	704.770
Creu Roja (Joventut de Catalunya)	649.007
Federació de centres juvenils Don Bosco de Catalunya	525.512
Joventuts d'Esquerra Republicana de Catalunya	520.037
Federació catalana de joves cambres	503.002

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Sistema de gestió econòmica de la Generalitat de Catalunya (GECAT).

A més de les subvencions econòmiques, la Secretaria de Joventut ha desenvolupat durant el període de vigència del PNJC altres actuacions de suport a l'associacionisme juvenil. Així, s'han dut a terme accions relacionades amb el reconeixement social i institucional del teixit associatiu juvenil, com ara l'estudi sobre les entitats a Catalunya i la publicació del llibre del *Projecte Jove 2003*; s'han promociat les entitats a través del portal *Jove.cat* que alimenta un sistema de notificació d'activitats; s'ha facilitat la utilització de la xarxa d'albergs a les associacions; i s'han desplegat regulacions en l'àmbit de l'associacionisme educatiu. L'assessorament tècnic s'ha centrat fonamentalment en les instal·lacions i activitats de lleure, incloent el seguiment de la delegació que en el seu moment es va fer als consells comarcals per a la vigilància i la inspecció de les instal·lacions juvenils. Les activitats de formació s'han concentrat igualment en el suport a les escoles d'educació en el lleure. Algunes d'aquestes activitats disposen d'indicadors d'activitat per al període 2004-2007 a la **taula 24**.



5.3.4 Els productes del Projecte Jove

Segons refereix el llibre del *Projecte Jove* de 2003, aquest programa d'actuació "es planteja amb una doble finalitat: per una banda, fomentar la participació de la gent jove en el disseny de les polítiques de joventut dutes a terme per les institucions públiques catalanes; per l'altra, donar la màxima visibilitat i reconeixement a l'acció desenvolupada en matèria de joventut pel teixit social juvenil". D'acord amb la teoria del canvi descrita a la secció 1.1, tanmateix, les funcions que la Secretaria de Joventut ha desenvolupat en relació amb el *Projecte Jove* no només abasten la visualització de l'acció desenvolupada pel teixit social sinó el foment d'aquesta acció, especialment en la forma de subvencions.

En aquesta secció ens preguntem si els **productes** de les funcions del foment de la participació i del suport de l'associacionisme han estat els esperats.

Foment de la participació

En primer lloc, el producte de les actuacions del *Projecte Jove* en el camp del **foment de la participació**, segons hem descrit a la teoria del canvi, hauria de ser l'increment de processos participatius juvenils i de joves participants, i la millora de la qualitat d'aquests processos, entesa com el grau d'incidència del procés participatiu en la formació de polítiques de joventut i el valor de l'experiència de la participació com a procés d'aprenentatge, tant per als joves participants com per a les administracions locals.

D'acord amb les opinions expressades a les entrevistes i grups de discussió:

- Els processos participatius han tingut lloc eminentment en l'**àmbit local**. D'acord amb l'opinió de diversos tècnics de la Secretaria de Joventut i de les administracions locals això és perquè l'àmbit local és l'espai on el productes previstos (tenir incidència, constituir un procés i implicar aprenentatge) poden generar-se de manera més efectiva, mentre que en àmbits superiors s'ha demostrat molt complicat fomentar la participació més enllà de la interlocució amb entitats juvenils.
- 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. L'objectiu principal dels fòrums d'instituir plataformes de diàleg no acabava d'aconseguir els efectes esperats, i l'objectiu secundari de difondre del PNJC al territori ja havia decaïgut. En aquest context, es va passar a promoure una diversitat de mètodes adaptables al context de cada municipi i situació, "que han funcionat raonablement bé" en aconseguir que els joves definissin 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 de l'impuls i els recursos públics en menyscaba els resultats: "totes les propostes de dinamització de la participació que parteixen de propostes de l'Administració es mantenen mentre es financen. Quan això s'acaba, la participació també. Per exemple, els fòrums que va impulsar la Secretaria de Joventut durant dos anys van comportar molts diners, en queda alguna cosa?".



- En l'àmbit de Catalunya la interlocució amb les entitats juvenils s'ha limitat a determinades propostes normatives. Els representants de les entitats juvenils consultades lamenten que **és habitual que l'Administració consulti les iniciatives normatives amb les entitats juvenils, però no en altres fases del cicle de formació de les polítiques públiques**. En aquesta línia cal interpretar alguns arguments del Consell Nacional de Joventut de Catalunya recollits en els seus informes polítics i de gestió, especialment sensibles en l'àmbit del seguiment i de l'avaluació de les polítiques i, en particular, de les més directament vinculades a l'emancipació.
- Alguns tècnics entrevistats alerten que **la hipòtesi causal que relaciona la participació amb la formulació de polítiques més efectives es podria demostrar falsa**. Tot i reconèixer la importància de l'aportació dels joves i la singularitat de la interlocució amb els joves com a tret diferencial de les polítiques de joventut, sostenen que "les polítiques de joventut, per ser efectives, no les han de fer els joves sinó els professionals especialitzats."
- Alguns participants dels grups de discussió han expressat que les limitacions en la interlocució en l'àmbit català no s'han degut només a una qüestió de dificultat de la participació a aquesta escala sinó a la "**consagració en el PNJC del Consell Nacional de Joventut de Catalunya com a únic interlocutor**", donat que aquesta institució -afirmen- no és totalment representativa del conjunt d'entitats juvenils de Catalunya.
- Més enllà del caràcter instrumental de la participació, no hi ha dades ni s'han aportat reflexions que permetin valorar l'impacte dels processos de participació juvenil sobre el desenvolupament de la cultura i els valors democràtics i de ciutadania dels joves participants.

D'altra banda, l'enquesta municipal de polítiques de joventut de 2009 permet identificar que:

- El **73,4% dels municipis desenvolupen alguna actuació en l'àmbit de la participació**, dels quals un 58,3% han desenvolupat actuacions i espais d'interlocució dels joves amb l'Administració. Un 26,5% han distribuït publicacions per fomentar la participació i un 23,7% han realitzat actuacions de formació en participació adreçada a joves.
- El **37,4% dels municipis tenen algun òrgan o plataforma d'interlocució amb les persones joves** reconeguda. L'estructura d'aquest òrgan és molt divers, ja que la forma majoritària (que és un consell local o municipal de joventut) s'aplica només en el 37,7% dels casos. La resta de municipis utilitzen fórmules com ara comissions, taules de joves, reunions informals, coordinadores, etc. La institució d'un òrgan d'interlocució és més habitual a mesura que les dimensions del municipi o la proporció de població jove creix.
- El **públic preferent són els joves de 16 a 20 anys**, en el 89,7% dels municipis que fan alguna actuació de participació, i els de 21 a 29 en el 76%. La participació dels menors de 15 anys es dóna també en la meitat dels municipis, mentre que la de majors de 30 anys es limita a una tercera part.
- En demanar als ajuntaments quin àmbit d'actuació compta amb un major grau de participació dels joves en la formulació de les polítiques, **l'àmbit que obté una valoració del grau de participació més elevada és el lleure educatiu i l'esport (amb un 7,2 sobre 10) seguit per l'associacionisme (6,8) i la cultura (6,8)**. Per contra, obtenen una valoració inferior al 5 els àmbits de relacions internacionals i cooperació (4,0), risc d'exclusió social (4,2), gènere (4,5), interculturalitat (4,6) i habitatge (4,9).



- 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**. Així, només un 36,2% afirma que és un criteri metodològic que es pot implementar sense dificultats, per un 59,9% que percep algunes o moltes dificultats en la seva aplicació i un 3,9% que considera que la seva implementació és impossible. Aquest nivell de escepticisme és lleugerament menor al dels dos altres criteris metodològics (la interdepartamentalitat i la interinstitucionalitat) i està fortament associat a l’existència d’un pla local de joventut (**taula 29**). Aquesta associació no és conclouent, ja que tant pot indicar que els plans locals de joventut han estat un mitjà efectiu per promoure el criteri de la participació jove en els municipis, com que els municipis amb més afinitats pels postulats metodològics del PNJC són els que tendeixen a adoptar plans locals de joventut.

Taula 29. Percepció sobre la viabilitat d’actuacions de participació als municipis

Grau de viabilitat de la participació als municipis	Amb pla local exclusiu (n=344)	Sense pla local (n=92)
És possible	37,9%	30,3%
Hi ha algunes dificultats	38,4%	20,7%
Hi ha moltes dificultats	22,1%	36,9%
No és possible	1,6%	12,1%

Font: *Les polítiques municipals de joventut*, unpubl., 2009.

- Malgrat aquest escepticisme sobre la viabilitat de la participació, entre els àmbits de les polítiques locals de joventut, el de participació és dels que té un **grau de percepció d’èxit per part dels responsables municipals més elevat: un 6,5 (sobre 10)**, només per darrera del lleure i esport (7,5), cultura (7) i associacionisme (6,7).
- Les accions de participació tenen un **grau d’interdepartamentalitat notable**, ja que es desenvolupen conjuntament amb altres àrees municipals en el 62,4% dels casos.
- **En 80,3% dels municipis desenvolupa les seves actuacions en participació en col·laboració amb alguna altra institució** (essent la més freqüent el consell comarcal (50,1% dels casos) els serveis territorials de joventut (32,9%) les diputacions (19,7%), altres ajuntaments (18%), i els serveis centrals de la Secretaria de Joventut (9,3%).



Suport de l'associacionisme

En segon lloc, el producte de les actuacions del *Projecte Jove* en el camp del **suport a l'associacionisme**, segons hem descrit a la teoria del canvi, hauria de ser un teixit associatiu reforçat, tant en termes de nombre d'associacions i joves associats, com de la capacitat tècnica i econòmica d'aquest teixit per produir activitats i serveis alineats amb els objectius del PNJC i de qualitat, definida en termes d'incidència de les associacions en la formulació de les polítiques de joventut (incloent, en aquest cas, la cogestió de serveis als joves), com en el procés d'aprenentatge dels joves que formen part de les associacions.

En aquest sentit, **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 per la Secretaria de Joventut mostra que el nombre d'entitats juvenils va augmentar entre els anys 2005 i 2007 i va disminuir entre 2007 i 2009 (**taula 30**). No obstant això aquesta font és més fiable per mesurar la creació d'entitats (ja que registrar-se al cens és obligatori per poder accedir a subvencions de la Secretaria de Joventut) que per estimar el nombre total d'entitats, ja que hi ha dificultats per registrar-ne les desaparicions. Així el creixement entre 2005 i 2007 podria ser degut a la inflació provocada per l'acumulació d'organitzacions desaparegudes mentre que el descens de 2009 respon molt probablement a les tasques de depuració del cens que s'ha emprés al llarg de l'any.

Taula 30. Nombre d'entitats del Cens d'entitats juvenils per anys

	2005	2006	2007	2008	2009 (abril)
Entitats censades ⁵⁵	2.243	2.344	2.401	n.d.	2.141

Font: Elaboració pròpia a partir dels informes de seguiment del Pla d'actuació de polítiques de joventut (2004-2007) i del cens d'entitats de la Secretaria de Joventut (abril de 2009)

Una altra font és l'enquesta municipal de 2009, que assenyalava que un 29,8% dels municipis no disposen de cap entitat juvenil. Això representa una reducció lleugera del nombre de municipis que no disposen de cap entitat en comparació amb els resultats de l'enquesta de 1996, en què un 34,0% dels municipis va respondre que no hi havia cap entitat juvenil. Tanmateix, sembla que, paral·lelament a aquest procés d'expansió territorial de l'associacionisme juvenil, hi ha hagut un descens de la densitat d'associacions: mentre que l'any 1996 un 48,4% dels municipis va manifestar que hi havia entre una i cinc entitats juvenils i un 17,6% va respondre que en tenia més de cinc, l'any 2009 havia augmentat fins al 59,1% el nombre de municipis que en disposaven entre 1 i 5, i s'havia reduït a 11,1% els que en tenien més de cinc.

⁵⁵ La informació de la taula prové dels informes de seguiment del *Pla d'actuació de les polítiques de joventut 2004-2007* per als anys 2005, 2006 i 2007, amb dades a 31.12 de cada any. Per a l'any 2008 no disposem de dades. I la de 2009 és una consulta directa al Cens d'entitats juvenils a data 20.04.

El Cens d'entitats juvenils es regula per l'*Ordre de 31 d'octubre de 1985 per la qual es crea el Cens General d'Associacions juvenils i entitats de serveis a la joventut* i l'*Ordre de 7 de novembre de 1994, del Departament de la Presidència, de modificació*, i inclou els tipus d'entitats següents:

- Les associacions juvenils i les unions de qualsevol tipus d'associacions legalment constituïdes.
- Les entitats que presten serveis a la joventut legalment constituïdes.
- Les seccions juvenils d'entitats, associacions, partits polítics, sindicats i parròquies amb òrgans de decisió propis i que estiguin reconegudes com a grups juvenils per les entitats respectives, sigui quina en sigui la denominació i naturalesa jurídica.



D'altra banda, **tampoc 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 ampli i general del PNJC, i no tant a voler determinar quin tipus d'actuacions han de desenvolupar les associacions juvenils. 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 de la secció anterior. Així, és significatiu que les mencions al PNJC en el preàmbul de les convocatòries no apareixen fins l'any 2005. A més, les vuit entitats que han acumulat més subvencions en el període 2000-2008, i 9 de les 12 entitats que han rebut més de 500.000 euros (i conjuntament gairebé la meitat dels recursos distribuïts) són de l'àmbit de l'educació en el lleure, per una que abasta diversos sectors, una altra de caràcter polític i una darrera de l'àmbit del treball i del foment de l'emprenedoria. Dissortadament, no ha estat possible efectuar una anàlisi més aprofundida dels objectes subvencionats i la seva correspondència amb els eixos del PNJC, ja que el Sistema de gestió econòmica de la Generalitat de Catalunya (GECAT) no conté informació sobre el tipus d'activitats, inversions, projectes o iniciatives subvencionades. D'altra banda, cal tenir en compte que les associacions poden rebre finançament d'altres departaments de la Generalitat i d'altres administracions (especialment ajuntaments i diputacions), amb la qual cosa l'anàlisi de les subvencions de la Secretaria de Joventut a les entitats juvenils permet identificar només una part, si bé important, de l'assignació de recursos a les entitats. En conseqüència, la informació disponible no és només insuficientment desagregada, sinó també incompleta.

El desequilibri en l'assignació de recursos a favor de les entitats de lleure i d'educació en el lleure sembla reflectir no tant una prioritat de la Secretaria de Joventut com la preponderància d'aquest sector entre l'associacionisme juvenil. Així, la **taula 31** mostra que les entitats registrades al cens sota les tipologies d'esplai, escoltisme, cultura, excursionisme i activitats lúdiques representen el 61,8% del total d'entitats censades a l'abril de 2009. A més, el sector de l'educació en el lleure no és només nombrós sinó que sembla viure un període d'elevat dinamisme, com ho mostra l'augment del nombre de diplomes de monitors, activitats i participants entre 2002 i 2007. En paraules d'un tècnic entrevistat "es pot construir un discurs sobre què es vol subvencionar, però tenint en compte que les entitats són les que són, i que es dediquen al que es dediquen". Més enllà de la naturalesa de bona part de les entitats, alguns participants dels grups de discussió hi afegeixen els seus dubtes sobre la viabilitat d'orientar l'acció de les entitats a través de les subvencions: "les entitats de joves poden estar preocupades pels objectius del PNJC o poden no estar-ho. És molt complicat dir als joves el que han de fer".



Taula 31. Entitats juvenils per àmbits d'actuació i tipus.

Àmbits d'actuació	Tipus d'entitat			Total
	Associació juvenil	Entitat de serveis a la joventut	Secció juvenil Grup joves	
Artístic	18	18	3	39
Casal de joves	39	5	6	50
Consell de Joventut	18			18
Cooperació, solidaritat i pau	7	25	4	36
Coordinació d'Entitats	39	13	13	65
Cultura popular	4	2		6
Cultural	182	138	40	360
Escola d'Educació en el Lleure		27		27
Escoltisme	18	1	184	203
Esplai	384	5	143	532
Estudiantil	37	10	6	53
Excursionista	111	15	60	186
Internacional	7	5		12
Lúdic	26	12	4	42
Medi ambient i ecologisme	10	21	1	32
Musical	1	8	2	11
Polític	14			14
Professional	25	3		28
Promoció de la salut	1	8	1	10
Serveis a joves amb discapacitat	8	46	6	60
Serveis a la infància	32	8	7	47
Serveis a la joventut	72	72	18	162
Serveis socials i assistencials	8	42	56	106
Sindical	9			9
Pendent de determinar	15	15	3	33
Total	1085	499	557	2141

Font: Elaboració pròpia a partir del cens d'entitats de la Secretaria de Joventut (abril de 2009)



Per acabar, els participants dels grups de discussió perceben que la **provisió de serveis cogestionats per les entitats juvenils ha augmentat durant els darrers anys, si bé no hi ha dades per quantificar aquest augment ni per valorar la qualitat d'aquests serveis**. Tanmateix, la interpretació que en fan els participants dels grups de discussió és ambigua: d'una part consideren que és un factor de reforçament de les associacions i de coresponsabilització en les polítiques de joventut que valoren positivament. De l'altra, algunes entitats temen que l'assumpció d'aquestes responsabilitats acabi resultant en detriment del mateix teixit associatiu. Primer, perquè la professionalització de les entitats i la mercantilització del valor social que creen sovint s'acompanya d'un afebliment o qüestionament del valor del voluntariat sobre el qual s'havia constituït l'entitat. A més, a judici d'algunes entitats, la contractació de serveis a entitats encobreix, de vegades, una reducció del cost de provisió del servei derivat de la presumpció que les entitats admeten treballar en unes condicions laborals precàries. D'altra banda, en les ocasions en que les dimensions del servei a gestionar superen les capacitats de l'entitat, la cogestió pot arribar a comprometre la mateixa existència de l'entitat a mig termini. Per acabar, la coproducció de serveis pot comprometre l'activisme polític consubstancial a certes entitats juvenils, en tant que situa l'entitat en la posició de "treballar amb l'Administració sense pensar amb el Govern"⁵⁶ En síntesi, les entitats juvenils semblen trobar-se en la disjuntiva del reforçament que implica el finançament i les responsabilitats que acompanyen la cogestió, i els perills de saturació i desmobilització que se'n poden derivar.

⁵⁶ Brugué, Quim; Font, Joan; Gomà, Ricard. *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. [s.l.]: Universitat Autònoma de Barcelona, [s.a.]



6. Conclusions i recomanacions

El Pla Nacional de Joventut de Catalunya va ser concebut amb una doble vessant: d'una banda, va constituir un acte de concertació entre el govern de la Generalitat, els partits polítics i els agents socials per establir un marc de referència de les polítiques de joventut a Catalunya. De l'altra, pretenia esdevenir un instrument de planificació que orientés l'acció del govern, les administracions locals i les entitats juvenils per un període de deu anys.

Les carències del PNJC com a instrument de planificació han estat paleses des de la seva concepció. Els problemes del disseny del PNJC no només s'han detectat en el marc d'aquesta avaluació sinó que, ja des de l'any 2003, es troben identificats en diversos documents interns de la Secretaria de Joventut, es perceben de forma generalitzada entre els seus tècnics, i han motivat diversos canvis en l'estructura d'objectius i de la planificació operativa al llarg del període de vigència del Pla. La manca d'una anàlisi prèvia i exhaustiva de les necessitats dels joves, la formulació d'una missió genèrica com és "millorar les condicions bàsiques que permetin als joves assolir la seva autonomia personal i l'exercici ple de la ciutadania", i la definició d'objectius estratègics poc tangibles i de gran abast, no només limiten les possibilitats d'aquesta avaluació, en tant que no existeix un referent clar sobre el qual mesurar els assoliments del PNJC, sinó que han dificultat la direcció i la gestió del PNJC des de la seva aprovació.

No obstant això, és igualment obvi que 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 que aquest model ha estat capaç d'assolir alguns èxits notables.

L'avaluació sembla indicar que el principal assoliment del PNJC s'ha esdevingut en el nivell discursiu i en l'àmbit local. Així, l'èxit del procés d'institucionalització de les polítiques locals de joventut al llarg del període 2000-2009, de la mà dels plans locals de joventut promoguts per la Secretaria de Joventut ha estat notable: l'increment del número de regidories i cossos tècnics de joventut en les administracions ha estat acompanyat d'una assumpció generalitzada tant del discurs de la integralitat i la centralitat de les polítiques de joventut, i del reconeixement, almenys en el pla teòric, com dels principis metodològics que el PNJC va consagrar com a pilars per a la seva implementació: la interdepartamentalitat, la interinstitucionalitat i la participació jove.

No obstant això, aquest procés de territorialització de les polítiques de joventut mostra algunes limitacions clares que el nou PNJC hauria d'intentar adreçar. Així, el procés de creació de regidories de joventut no sembla anar acompanyat de la creació de dispositius transversals: l'àmbit de les polítiques de joventut s'està consolidant com un sector propi, vertical, autònom i identificable dins l'estructura política i administrativa municipal, la majoria de les vegades compartit amb matèries allunyades de les polítiques nuclears, com ara cultura, festes o esports. Igualment, a la clara expansió quantitativa dels plans locals de joventut, que a data d'avui ateny ja el 65% dels municipis catalans, l'acompanyen els testimonis que alerten que els plans tendeixen a un excessiu ritualisme, cada cop menys innovadors i més clarament adreçats a l'obtenció de subvencions. A les dades de l'enquesta municipal de polítiques de joventut de 2009, que indiquen que el percentatge d'ajuntaments que implementen alguna política de joventut en l'àmbit de l'educació, la salut, el treball i l'habitatge supera en tots els casos el 60%, s'hi contraposen les opinions dels tècnics consultats en aquesta avaluació, els quals expressen que aquesta participació en les polítiques nuclears és, massa sovint, marginal. De fet, la pròpia enquesta municipal mostra com l'educació en el lleure, l'esport i la cultura no només són els àmbits als que els municipis dediquen més recursos, sinó també aquells en que perceben un major grau d'èxit.



La tendència dels municipis a assumir el discurs de la centralitat i la integralitat de les polítiques de joventut que postula el PNJC i alhora mantenir bona part de les actuacions en els àmbits tradicionals de cultura, lleure educatiu i esport, no ha de ser entès, al nostre parer, com una fallida en la implementació del PNJC. Creiem, més aviat, que es deu a aspectes del disseny del PNJC que haurien de ser clarificats en el nou Pla Nacional.

Primer, no sembla que la manca d'influència es degui tant a una manca d'instruments o de voluntat per dur a terme la interdepartamentalitat, com que el discurs i els objectius del PNJC no estan ben equilibrats amb els recursos econòmics, humans i les competències que tenen les regidories o departaments de joventut. En aquest sentit, el problema consistiria a orientar d'entrada les polítiques de joventut vers un paper de coordinació i influència sobre totes les grans polítiques de benestar que afecten els joves, enlloc d'abordar en primer terme la identificació de necessitats específiques dels joves, dels serveis que, en conseqüència, seria adequat adreçar als joves de forma segregada de la resta de població, i la identificació de les polítiques i programes d'altres departaments en què la contribució que pot oferir la regidoria o àrea de joventut dóna un sentit funcional a la transversalitat.

Segon, cal tenir en compte que l'administració local, amb el suport i el lideratge estratègic de la Secretaria de Joventut, ha acabat tenint un paper prominent en la implementació del PNJC (tant en el cas del *Projecte Territori* com el del foment de la participació), i sembla molt probable que continuï sent així en el futur. Tanmateix, mentre les actuacions se centren en l'àmbit local, la majoria d'objectius fixats pel PNJC són d'escala nacional i fan referència a les grans polítiques de benestar. Aquest és, al nostre entendre, un element particularment feble del disseny del PNJC, que el nou Pla hauria de corregir, establint clarament uns objectius estratègics generals del Pla, però també definint les funcions i objectius de cadascun dels actors i nivells administratius que participen en la seva implementació, i especialment de les corporacions locals.

En tercer lloc, en les entrevistes i grups de discussió realitzades en el marc d'aquesta avaluació hem detectat que una font d'incoherències entre el discurs del PNJC i la implementació als municipis molt important rau en una manca de coincidència en la població diana. Així, el discurs de l'emancipació del PNJC comporta implícita la definició d'una població diana en edat d'emanciparse, la qual se situa, almenys, en els 25 anys. Per contra, els responsables municipals reconeixen que, en la majoria dels casos, la població a qui adrecen els seus serveis és fonamentalment adolescent.

En aquest sentit, considerem que, en l'àmbit local, el proper Pla Nacional hauria de reforçar les funcions d'anàlisi i direcció estratègica i en canvi introduir una certa flexibilització dels instruments de suport a les administracions municipals, oferint un cistell d'instruments als quals els ajuntaments podrien escollir adherir-s'hi en funció de les seves especificitats. A efectes pràctics, això implicaria realitzar una anàlisi de necessitats que reculli convenientment la realitat local, desacralitzant els principis metodològics del PNJC a favor de la institució d'uns objectius estratègics compartits entre la Secretaria i els ajuntaments, i rebaixar el control de la Secretaria de Joventut sobre el procés de planificació *ex-ante* per concentrar-se, en canvi en l'avaluació contínua i *ex-post* d'assoliment d'objectius per part dels municipis.

Els problemes en el disseny del PNJC són especialment remarcables en el cas del *Projecte Govern*, ja que considerem que, contràriament al que ha succeït amb les actuacions en el territori, l'ambigüitat en la finalitat d'aquest programa d'actuació no s'ha aconseguit resoldre al llarg del període de vigència del PNJC. Així, en la seva redacció original, sembla que la finalitat del programa és aportar un valor afegit a la formulació de les polítiques de la Generalitat que afecten els joves. Tanmateix, en altres documents, el *Projecte Govern* es defineix com la suma de tots els programes de la Generalitat que s'adrecen als joves, una definició que implicaria una finalitat més



aviat divulgativa, i no tant d'introducció de noves perspectives en l'acció del govern. L'avaluació de la implementació del *Projecte Govern* sembla ratificar aquesta primera orientació, donat que la principal tasca realitzada ha estat la generació d'inventaris d'actuacions, programes i plans dels diferents departaments de la Generalitat, amb una anotació de la despesa associada i referències puntuals als seus objectius i productes. No tenim constància que s'hagin analitzat els problemes que volen abordar aquestes polítiques, els impactes que assoleixen, o les eventuales millores que hagin estat aportades per la Secretaria de Joventut en la seva formulació.

Ivàlua considera que aquest és un aspecte especialment feble detectat en l'avaluació del PNJC, al qual se suma una consolidació insuficient dels mecanismes de coordinació interdepartamental de nivell tant tècnic com polític. En aquest sentit, la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut, creada l'any 2004, sembla haver anat perdent el perfil polític de forma progressiva, alhora que el temps transcorregut entre convocatòries ha tendit a augmentar al llarg del temps. Del contingut de les actes i de les persones entrevistades se'ns desprèn que la Comissió ha esdevingut un espai de comunicació unidireccional de la Secretaria de Joventut vers els altres departaments. Aquests problemes comprometen l'efectivitat del *Projecte Govern* en tant que constitueix un instrument important per canalitzar la influència de la Secretaria de Joventut en l'acció dels altres departaments de la Generalitat. D'altra banda, els grups de treball interdepartamentals previstos pel PNJC han caigut en desús, si bé la Secretaria de Joventut continua participant en altres comissions interdepartamentals i grups de treball liderats per altres departaments.

La nostra recomanació, en conseqüència, és que la funció del *Projecte Govern* en el nou PNJC sigui replantejada amb profunditat. Primer, la funció d'anàlisi s'ha de poder connectar amb la formació de l'agenda, la formulació i la modificació de les actuacions de la Generalitat en l'àmbit de la Joventut. Això requereix la generació d'informació que sigui rellevant per a la presa de decisions, és a dir, més centrada en l'anàlisi i seguiment de les necessitats dels joves i en l'avaluació de les polítiques públiques existents. Segon, creiem que la Secretaria de Joventut hauria d'identificar nous mecanismes d'interlocució i influència amb els altres departaments de la Generalitat que complementin les funcions de la Comissió. Segons el nostre criteri, això passa per la cerca de nous formats bilaterals i informals, i per redefinir els objectius de la transversalitat. De forma similar a les consideracions que fèiem pel *Projecte Territori*, considerem que la Secretaria de Joventut, en lloc d'assumir d'entrada un paper de coordinació i influència sobre totes les grans polítiques de benestar que afecten els joves, podria prioritzar la funció d'identificació i anàlisi d'aquelles polítiques i programes d'altres departaments en què la contribució que pot oferir doni un sentit funcional a la transversalitat.

Finalment, i de nou en l'àmbit local, la implementació del PNJC sembla haver estat un èxit notable en el foment de la participació. La promoció d'una diversitat de mètodes als quals els ajuntaments han pogut adscriure's d'acord amb les seves necessitats ha menat a una percepció positiva respecte la capacitat dels processos participatius per influir el disseny de les polítiques locals de joventut, que és compartida pels tècnics de la Secretaria de Joventut i els de les administracions locals. Per contra, el principal dèficit en el foment de la participació sembla ser la cobertura, ja que els processos promoguts per la Secretaria de Joventut és força limitat (41, entre 2004 i 2007) i amb una distribució territorial molt heterogènia. No obstant això, els efectes positius de l'acció de la Secretaria de Joventut en aquest àmbit es perceben més enllà de la dinamització directa de processos participatius. Així, gairebé un 43% dels municipis que han respost l'enquesta de 2009 declaren haver desenvolupat actuacions o espais d'interlocució dels joves amb l'administració, mentre que el suport al desenvolupament de processos de participació és la forma de suport de la Secretaria de Joventut als municipis que obté una valoració més alta (7,6 sobre 10, tot i que ateny menys del 20% dels municipis), i la participació jove és el criteri metodològic del PNJC amb una valoració més alta per part dels ajuntaments, amb més d'un 90% que el consideren útil o molt útil.



Mentre la Secretaria de Joventut sembla haver assolit un èxit notable en introduir la participació en els processos de formació de les polítiques locals de joventut, considerem que el repte per al nou Pla s'ha d'enfocar en l'increment de la cobertura territorial dels processos participatius, l'avaluació d'aquests processos en l'assoliment dels seus objectius, i la identificació de fórmules d'interlocució en l'àmbit nacional.



Annexos





Annex I. Bibliografia

BIBLIOGRAFIA

BARCELONA. DIPUTACIÓ. **Joventut i polítiques de joventut: 25 aportacions**. Barcelona: Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, 2007. (Documents de treball. Igualtat i ciutadania; 9)

BENEDICTO, Jorge; MORÁN, María Luz, coord. **Aprendiendo a ser ciudadanos: experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes**. Madrid: INJUVE, 2003

BLASCO JULIÀ, Jaume. **Avaluació del disseny**. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 3)

BLASCO JULIÀ, Jaume. **Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació**. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1)

BRUNET i GARCIA, David. **Guia per a la creació de Fòrums Joves**. Barcelona.: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2002. (Guies pràctiques Sinergia; 2)

CASADO, David. **Avaluació de necessitats socials**. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 2)

CASAL, Joaquim [et al.]. **Enquesta als joves de Catalunya 2002: itineraris educatius, laborals i familiars**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2004. (Estudis; 13)

CATALUNYA. GENERALITAT. DEPARTAMENT D'ACCIÓ SOCIAL I CIUTADANIA. SECRETARIA DE JOVENTUT. **Memòria de l'any 2006**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria de Joventut, 2007

CATALUNYA. GENERALITAT. DEPARTAMENT D'ACCIÓ SOCIAL I CIUTADANIA. SECRETARIA DE JOVENTUT. **Pla d'actuació de les polítiques de joventut 2004-2007: informe final**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria de Joventut, 2009

CATALUNYA. GENERALITAT. DEPARTAMENT D'ACCIÓ SOCIAL I CIUTADANIA. **Pla Nacional de Joventut de Catalunya**. Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria de Joventut, 2007

CATALUNYA. GENERALITAT. DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA. **Pla d'actuació de les polítiques de joventut 2004-2007**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, [200?]

CATALUNYA. GENERALITAT. DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA. **Pla d'actuació de les polítiques de joventut 2004-2007: informe de seguiment**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2006



CATALUNYA. GENERALITAT. **Enquesta de consum i pràctiques culturals de Catalunya 2001**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura : Idescat, 2003

CATALUNYA. GENERALITAT. **Enquesta de consum i pràctiques culturals de Catalunya 2006**. [2a versió corregida 24.10.2008]. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació : Idescat, 2008

COMAS ARNAU, Domingo. **Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud**. Madrid: INJUVE, [s.a.]

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

CORNUDELLA I LAMARCA, M. Mercè, coord. **III Carta de la Joventut Catalana: el programa polític del moviment associatiu juvenil**. 2a ed. Barcelona: Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, 2006. (Xarxa jove; 4)

EUROPA. COMISSIÓ. **Libro Blanco de la Comisión europea: un nuevo impulso para la juventud europea**. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2001.

EUSKADI. DIRECCIÓN DE JUVENTUD Y ACCIÓN COMUNITARIA. **Evaluación final del I Plan Joven de Euskadi: 1999-2001**. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2006

EUSKADI. DIRECCIÓN DE JUVENTUD Y ACCIÓN COMUNITARIA. **Manual de programación y evaluación de planes y programas de juventud: el modelo del Plan Joven de la CAV**. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004

FUSTÉ, Benet; ROSSELL, Àngel. **Joves i habitatge**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2005. (Guies pràctiques Sinergia; 8)

GONZÁLEZ i BALLETBÓ, Isaac, coord. **Participació, política i joves: una aproximació a les pràctiques polítiques, la participació social i l'afeció política de la joventut catalana**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria de Joventut, 2007 (Estudis; 22)

GUERRERO I TARRAGÓ, Marc; TOLOSA I PLANET, Lluís, coords. **Pla Nacional de Joventut: joves 2010: Projecte Govern 2001**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2001

GUERRERO I TARRAGÓ, Marc; TOLOSA I PLANET, Lluís, coords. **Pla Nacional de Joventut: joves 2010**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, DL 2000

HERNÁNDEZ MARCH, Julio. **La Emancipación juvenil: un análisis estadístico aplicado a la Comunidad de Madrid: tesis doctoral**. Madrid: Universidad Complutense, 2003

JARQUE, Marina, coord. **186 propostes per a l'associacionisme juvenil per una democràcia participativa**. Barcelona: Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, 2002. (Xarxa jove; 2)

LLOPART, Íngrid; SERRACANT, Pau. **Debats i lectures sobre polítiques de joventut**. Barcelona.: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2004. (Guies pràctiques Sinergia; 7)



LONGO, Francisco; ISA, Tamyko. **Els Escenaris de la gestió pública del segle XXI**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007

MENDOZA MAYORDOMO, Xavier. "Las Transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional". **Papers de la formació municipal** (1996), núm. 23

MIRET I GAMUNDI, Pau [et al.]. **Enquesta de la joventut a Catalunya 2007: una anàlisi de les transicions educatives, laborals, domiciliars i familiars**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria de Joventut, 2008. (Estudis; 24)

MIRET, Pau [et al.]. **Informe sobre la joventut al 2005**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2005. (Estudis; 17)

MONTES I SALA, Pep. **Polítiques locals de joventut: criteris, eines i recursos**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008. (Estudis. Igualtat i ciutadania; 4)

OBERTI, Annie. **Politiques publiques de jeunesse en Europe**. Paris: L'Harmattan, 2007. (Agora: débats/jeunesse; 42)

PARÍS, Pilar [et al.]. "La Recerca sobre joventut a Catalunya". **Papers** (2006), núm. 79, p. 285-317

PATÓN I CASAS, Juan Manuel. **Joves adults i polítiques de joventut a Europa: marc conceptual, punts de partida i criteris per a l'anàlisi transnacional comparada de les polítiques de joventut a Europa**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2005. (Estudis; 15)

PÉREZ MARTÍN, David; TOLOSA I PLANET, Lluís, coords. **Pla Nacional de Joventut: joves 2010: Projecte Govern 2002**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2002

PÉREZ, David; CULLELL, Víctor, coords. **Pla Nacional de Joventut de Catalunya: Projecte Govern 2003**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2003

PLEGUEZUELOS, Maribel, coord. **Polítiques locals de joventut**. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, DL 1998

RAMIÓ, Carles. "E-Administració i nous models de gestió pública". A: **Repensar el paper del sector públic en el segle XX: actes del I Congrés Català de Gestió Pública**. Barcelona: Associació Catalana de Gestió Pública: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003

SELLARÈS I CIRACH, Anna. **La Participació jove**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2003. (Guies pràctiques Sinergia; 6)

SERRA, Albert. **La Transversalitat en la gestió de polítiques públiques**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2004. (Síntesi; 7)

SERRACANT, Pau. **Viure al dia: condicions d'existència, comportaments i actituds dels joves catalans: informe sobre la joventut catalana al 2001**. Barcelona.: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2002. (Estudis; 6)



SERRACANT, Pau; BRUNET, David. **L'anàlisi de la realitat juvenil**. Barcelona.: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2002. (Guies pràctiques Sinergia; 3)

TOLOSA, Lluís, coord. **Projecte Jove 2003: Pla Nacional de Joventut de Catalunya**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut: Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, 2003

TOLOSA, Lluís, coord. **Projecte Territori 2001-2003: Pla Nacional de Joventut de Catalunya**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2003

TOLOSA, Lluís; BRUNET, David. **Avaluació de Plans Locals de Joventut**. Barcelona.: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Secretaria General de Joventut, 2002. (Guies pràctiques Sinergia; 4)

UNITED KINGDOM. GOVERNMENT. **Guidance on the children and young people's plan**. Nottingham: Department for Education and Skills, 2005

UNIVERSITAT DE BARCELONA. **Món rural i joventut a Catalunya 2007: estudi per a l'Observatori Català de la Joventut**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2008

VIDAL, Pau [et al.]. **Un model d'autoreflexió per a les organitzacions juvenils: estudi sobre el finançament de les organitzacions juvenils: document de síntesi**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. CETC. (Col·lecció OTS, reflexions sobre el tercer sector; 2)

VIDAL, Pau, dir. **Libro blanco del tercer sector cívico-social**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. CETC, [2002?]

WEISS, Carol. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2nd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998



Altra documentació utilitzada

A continuació citem una relació de fonts de documentació internes utilitzades.

PNJC

Procés d'elaboració, implementació i avaluació de l'actual PNJ 2000-2010

Informació sobre plans nacionals de joventut i plans transversals

Anàlisi comparada de plans

Projecte Territori

Exemples de Plans locals de joventut

Exemples de Plans comarcals de joventut

Informe de situació sobre els municipis petits

Revisió del Projecte Territori (2006-2010) (2 documents)

Rols i funcions de suport al territori

Informe d'evolució dels plans locals (2008)

Projecte Govern

Actes de la Comissió Interdepartamental de Polítiques de Joventut

Informes de seguiment dels Pla d'actuació de les polítiques de joventut. Anys 2005, 2006 i 2007

Informe sobre la coordinació interdepartamental

Projecte Jove

Informes polítics i de gestió del CNJC (2000 a 2007)

Memòries dels anys 2004, 2005, 2006 i 2007 i resum 2004-2007 de la Unitat de Foment de la Participació

Projecte de foment de la participació juvenil

Exemple de conveni marc entre l'Administració de la Generalitat i diverses entitats juvenils

Presentació i memòries 2006 i 2007 del Servei d'Educació en el lleure

Altres

Regulació dels òrgans (SJ, ACJ, CNJC)

Base de dades d'estadístiques sobre joventut (OCJ)

Compareixences de la persona titular de la Secretaria de Joventut al Parlament

Bases reguladores i convocatòries de subvencions (1994, 1999, 2000-2010)

Pressupostos de la SJ, ACJ i CNJC (2000-2010), memòries anuals i annexos de personal





Annex II. Anàlisi qualitativa: relació de persones entrevistades i grups de discussió realitzats.

Persona	Entrevistada en qualitat de	Perfil	Data
2008			
Núria Vallès	Responsable de l'Àrea de Suport metodològic. Observatori Català de la Joventut. ACJ	Projecte Territori	28.11
Aina Zabala	Cap de l'Equip de Foment de la Participació. Direcció de Programes. ACJ	Projecte Jove	28.11
Joaquim Parera	Cap Servei de Subvencions a Entitats i Ens Locals	Projecte Jove	9.12
Marc Díaz	Cap de la Unitat del Projecte Govern. Gabinet de Relacions Institucionals. SJ	Projecte Govern	9.12
Xavier Costas	Unitat del Projecte Govern. Gabinet de Relacions Institucionals. SJ	Projecte Govern	9.12
Joan Tarrida	Cap del Servei Educació en el Lleure . SJ	Disseny PNJC Projecte Jove	9.12
Jordi Casals	Director de Programes de Joventut. ACJ	Projecte Govern Projecte Jove	19.12
2009			
Josep Montes	Autor del llibre Polítiques locals de joventut. Criteris, eines i recursos (Diputació de Barcelona, Barcelona: 2008) i (en aquell moment) President de l'Associació catalana de professionals de les polítiques de joventut	Àmbit científic i perspectiva dels professionals de les polítiques de joventut	05.05
Rosa M. Pujol	Secretària general de Joventut (març de 1998 a gener de 2004)	Àmbit polític SJ	08.05
Olivier Bayón	Secretari general de Joventut (maig a novembre de 2006)	Àmbit polític SJ	13.05
Marta Rosàs	Secretària general de Joventut (gener de 2004 a maig de 2006)	Àmbit polític SJ	13.05
Lluís Tolosa	Responsable tècnic de la Secretaria General de Joventut (2000-2004)	Disseny PNJC	14.05
David Brunet	Responsable tècnic de la Secretaria General de Joventut (2000-2006)	Disseny PNJC	19.05
Agnès Russiñol	Presidenta del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya	Àmbit estratègic PNJC Projecte Jove	18.05



Joaquim Gascó	Director General de Promoció de l'Habitatge, Departament de Medi Ambient i Habitatge	Projecte Govern	03.06
Desirée Garcia	Adjunta a la cap del Gabinet de la Consellera. Departament de Treball	Projecte Govern	05.06
Carmen Cabezas	Subdirectora general de Promoció de la Salut, Direcció General de Salut Pública, Departament de Salut	Projecte Govern	15.06
Albert Giménez	Director del Programa per a la Prevenció i Assistència de la SIDA, Direcció General de Salut Pública, Departament de Salut		
Neus Fernández	Regidora de Joventut de l'Ajuntament d'El Prat de Llobregat	Projecte Territori: Àmbit polític municipal	17.06
Miquel Buch	Representant de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques en el Consell Rector	Àmbit estratègic PNJC Projecte Territori	26.06
Víctor Cullell	Responsable tècnic de la Secretaria General de Joventut (2000-2004). Actualment a l'ACM		
Jordi Garcia	Representant de la Federació Catalana de Municipis en el Consell Rector	Àmbit estratègic PNJC Projecte Territori	17.07
Gemma Jordi	Tècnica de la Direcció General d'Actuacions Comunitàries	Projecte Govern	21.07
Isabel Darder	Directora general d'Atenció a la Comunitat Educativa, Departament d'Educació	Projecte Govern	22.07
Oriol Yuguero	Regidor de Joventut de l'Ajuntament de Lleida	Projecte Territori: Àmbit polític municipal	22.07
Josep M. Civis	Secretari d'Acció Ciutadana	Projecte Govern	27.07
Raül Buirà	Regidor Joventut i Infància de l'Ajuntament d'El Vendrell	Projecte Territori: Àmbit polític municipal	28.07
Fernanda Moreno	Regidora de Benestar Social, Ocupacions de Mercats i Fires i Joventut de l'Ajuntament de Cadaquès	Projecte Territori: Àmbit polític municipal	17.08
Julià Fernández	Actual director de l'Agència Catalana de Joventut	Àmbit polític SJ	03.09



Grups de discussió celebrats:

Grup de discussió de responsables tècnics de la SJ i de l'ACJ

25.05.2009

Aina Zabala	Tècnica Programes de Joventut-Participació
Josep Garcia	Tècnic Programes de Joventut-Emancipació
Xavier Ramos	Tècnic OCJ/Suport metodològic
Sergi González	Tècnic Coordinació territorial Lleida
Neus Panella	Tècnic Coordinació territorial Girona
Xavier Costas	Projecte de Govern
Juanjo Sánchez	Atenció a la Xarxa de PIJ
Joaquim Parera	Associacionisme i Gestió de Subvencions
Joan Tarrida	Educació en el Lleure

Grup de discussió de responsables tècnics d'ens supramunicipals

19.06.2009

Pep Comte	Servei Comarcal de Joventut de la Garrotxa
Xavier Barniol	Consorci Promoció dels Municipis del Lluçanès
Bartomeu Agudo	Cap d'Oficina Pla Jove (DIBA)
Montse Carrillo	Servei comarcal de la Joventut del Baix Camp
Laura Mencia	Consell Comarcal del Maresme
Josefina Pinyol	Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre
Mireia Granger	Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre
Pedro Martín	Consell Comarcal del Barcelonès

Grup de discussió de responsables tècnics locals

30.06.2009

José Pérez Ibáñez	Informador de Joventut Ajuntament de Vila-Seca
Narcís Turon	Tècnic de Joventut Ajuntament de Girona
Carles Viñas Aulet	Associació Catalana de Professionals de Polítiques de Joventut
Juanma Patón	Tècnic de Joventut Ajuntament de Tarragona



Grup de discussió d'entitats juvenils
30.06.2009

Magí Senserrich Guitart	Jove Cambra de Catalunya
Miguel Ángel Díaz González	Joves Esquerra Verda
David Gutiérrez López	Joventut Socialista de Catalunya
Josep García Pinteño	Avalot - Unió General de Treballadors
Ricardo Gulletta	Recursos d'Animació Intercultural
Lídia Marimon	Associació Diomira
Benjamí Aguilar Doménech	Minyons escoltes i guies de Catalunya
Marta Cots Sastre	Consell de Joventut de Barcelona
César Martínez López	DONA - Joves Nacionalistes per a la Igualtat / Vicepresident primer i responsable d'Internacional del CNJC
Sònia Villoro Lacosta	Servei Civil Internacional (SCI) / Secretària responsable de Cooperació i Cohesió social del CNJC



Annex III. Taula d'actuacions recollides en els informes de seguiment dels Plans d'actuació de polítiques de joventut

En format electrònic





Annex IV. Aplicació informàtica de consulta de dades de base territorial sobre aspectes diversos del PNJC

En format electrònic



Annex V. Mapa d'actors





