



REO núm: 1016  
Data: 01/04/2022

## Enquesta a ens locals sobre polítiques de joventut. 2016

### Informe consells comarcals

# LA SITUACIÓ DE LES POLÍTIQUES MUNICIPALS DE JOVENTUT A CATALUNYA

Una anàlisi del desplegament del PNJCat  
a través de les dades de l'Enquesta a municipis  
i comarques 2016-2017



JOVENTUT

# **LA SITUACIÓ DE LES POLÍTIQUES MUNICIPALS DE JOVENTUT A CATALUNYA**

**Anàlisi del desplegament del PNJCat  
a través de les dades de l'Enquesta a municipis  
i comarques 2016-2017**



# LA SITUACIÓ DE LES POLÍTIQUES MUNICIPALS DE JOVENTUT A CATALUNYA

Anàlisi del desplegament del PNJCat  
a través de les dades de l'Enquesta a municipis  
i comarques 2016-2017

Quim Brugué i Torruella  
Domingo Comas Arnau  
Núria Comas López  
Leonardo Díaz Echenique  
Saleta Fabra Anton (coordinadora)  
Marçal Farré Ribas  
Esther Pano Puey  
Marta Plana Serrahina (suport tècnic)  
Núria Roca Samon  
Marta Rovira Martínez  
Miquel Salvador Serna  
Roger Soler-i-Martí



Generalitat de Catalunya  
**Departament de Treball, Afers Socials  
i Famílies**

Barcelona, desembre de 2019

Aquesta publicació es pot consultar a [www.gencat.cat/joventut/observatori](http://www.gencat.cat/joventut/observatori).  
També es pot sol·licitar i/o consultar al Centre de Documentació Juvenil de la Direcció General de Joventut.

© Generalitat de Catalunya  
Departament de Treball, Afers Socials i Famílies  
Direcció General de Joventut



**Avís legal:**

Aquesta obra està subjecta a una llicència Reconeixement-No Comercial-Sense Obres Derivades 3.0 de Creative Commons.

Se'n permet la reproducció, distribució i comunicació pública sempre que se'n citi l'autor o autors i l'editor, i no es faci un ús comercial de l'obra original ni se'n creïn obres derivades.

La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Observatori Català de la Joventut

1a edició: desembre de 2019

Disseny: Àrea d'innovació i programes estratègics. Unitat d'autoedició i disseny. Direcció General de Joventut

Maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions (EADOP)

D.L.: B 27757-2019

ISBN: 978-84-393-9979-7

# ÍNDEX

<b>PRESENTACIÓ</b>	<b>7</b>
<b>1. OBJECTIUS, METODOLOGIA I ENMARCAMENT DE LES POLÍTIQUES MUNICIPALS DE JOVENTUT</b>	<b>9</b>
1.1. Objectius d'anàlisi i proposta analítica	<b>10</b>
1.2. L'Enquesta a municipis i comarques	<b>16</b>
1.3. Objecte d'estudi i marc teòric. Els municipis com a agents estratègics de les polítiques de joventut	<b>22</b>
<b>2. LES ESTRUCTURES MUNICIPALS DE JOVENTUT I LA SEVA INSTITUCIONALITZACIÓ</b>	<b>29</b>
2.1. La rellevància de la institucionalització en l'anàlisi de les polítiques de joventut	<b>29</b>
2.2. El principi d'autoorganització i la capacitat d'estructuració de la matèria de joventut per part dels ajuntaments	<b>31</b>
2.3. La regidoria, la institucionalització política	<b>35</b>
2.4. L'àrea, la institucionalització de la gestió	<b>41</b>
2.5. La qualitat institucional	<b>48</b>
2.6. Instruments metodològics per al disseny i el seguiment de les polítiques	<b>61</b>
2.7. Índex d'institucionalització de les polítiques de joventut en les estructures locals	<b>63</b>
2.8. Conclusions	<b>66</b>
<b>3. ELS I LES PROFESSIONALS DE JOVENTUT</b>	<b>71</b>
3.1. Aportacions conceptuals per caracteritzar el col·lectiu de professionals de la joventut en l'àmbit local	<b>72</b>
3.2. L'anàlisi dels i les professionals de joventut en l'àmbit local a Catalunya	<b>83</b>
3.3. La importància dels i les professionals per impulsar les polítiques de joventut	<b>85</b>
3.4. Una primera imatge: el col·lectiu de professionals de l'àmbit de joventut en els ajuntaments	<b>87</b>
3.5. Una imatge de l'atomització: els i les professionals en els municipis	<b>94</b>
3.6. Un altre col·lectiu clau: els i les professionals de joventut dels consells comarcals	<b>104</b>
3.7. Conclusions	<b>106</b>

<b>4. L'ACCIÓ DELS MUNICIPIS CATALANS EN MATÈRIA DE JOVENTUT: CAPACITATS, CONDICIONANTS I OPORTUNITATS DE TREBALL</b>	<b>115</b>
4.1. Què són les polítiques de joventut?	<b>116</b>
4.2. Descripció de les polítiques de joventut realitzades en els municipis	<b>121</b>
4.3. Caracterització dels municipis segons l'abordatge de les polítiques de joventut	<b>129</b>
4.4. Els resultats de les polítiques municipals de joventut	<b>145</b>
4.5. Conclusions	<b>154</b>
<b>5. LES POLÍTIQUES DE PARTICIPACIÓ JUVENIL ALS AJUNTAMENTS</b>	<b>161</b>
5.1. Què entenem per participació juvenil?	<b>162</b>
5.2. Models de participació impulsats des dels ajuntaments	<b>178</b>
5.3. La participació de les persones joves en les polítiques de joventut	<b>183</b>
5.4. Perfils dels municipis en funció de les polítiques de participació juvenil	<b>187</b>
5.5. Conclusions	<b>194</b>
<b>6. ELS FILS INVISIBLES DE LA GOVERNANÇA RELACIONAL. EL CAS DE LES POLÍTIQUES DE JOVENTUT</b>	<b>199</b>
6.1. El PNJCat-2020 com a espai relacional	<b>200</b>
6.2. Governant la complexitat, gestionant les xarxes	<b>202</b>
6.3. La xarxa de les polítiques de joventut: identificant-hi fils invisibles	<b>205</b>
6.4. Factors propiciadors de les relacions (horizontals i verticals)	<b>223</b>
6.5. Conclusions	<b>231</b>
<b>7. EL PROJECTE TERRITORI DEL PNJCAT-2020: UNA ANÀLISI DEL SEU DESPLEGAMENT I PISTES PER MILLORAR-NE L'AVAUABILITAT</b>	<b>235</b>
7.1. Introducció	<b>235</b>
7.2. La implementació de les polítiques de suport al territori	<b>238</b>
7.3. El pla local de joventut: eina i clau d'accés al suport de la DGJ-ACJ	<b>245</b>
7.4. Les polítiques de joventut implementades pels municipis: l'alineament amb el PNJCat-2020	<b>252</b>
7.5. Conclusions	<b>268</b>
<b>AUTORS I AUTORES</b>	<b>273</b>



# PRESENTACIÓ

Les polítiques de joventut parteixen d'unes particularitats que fan aflorar desafiaments per al model d'Administració pública que impera avui dia; uns desafiaments que ens plantegen reptes a tots els que treballem pel jovent del nostre país. La transversalitat, entre d'altres, és un dels conceptes que va lligat, en general, a totes les polítiques públiques, però especialment a les de joventut. De fet, respecte a aquestes polítiques, preferim parlar més d'integralitat, vista com un pas més que ens permet tractar les necessitats del jovent de manera àmplia i integral i saber com les diferents institucions hi han de donar resposta. D'una banda, perquè els objectius i les matèries que s'aborden des de les polítiques de joventut inclouen una gran diversitat d'àmbits, i, de l'altra, perquè el desplegament dels programes i serveis d'atenció al col·lectiu jove requereix una acció coordinada entre totes les administracions que tenim la responsabilitat d'atendre les necessitats juvenils.

El Pla nacional de joventut de Catalunya (PNJCat) és el document de consens que estableix l'estratègia comuna de les polítiques de joventut del país. El document reconeix la importància del conjunt d'ens locals, com a porta d'entrada de les persones joves a l'Administració, i estableix un model de desplegament i coordinació a través del Projecte Territori. Aquest projecte es basa en un model de complementarietat entre la Generalitat de Catalunya, a través de la Direcció General de Joventut i l'Agència Catalana de la Joventut, i els ens locals en qualitat d'agents estratègics del treball amb joves d'acord amb el principi de proximitat.

La recerca que teniu a les mans proposa una anàlisi del Projecte Territori per mitjà de l'acció dels municipis de Catalunya en matèria de joventut. Concretament, la publicació parteix de les dades de l'Enquesta a municipis i comarques, impulsada per l'Observatori Català de la Joventut, i ofereix una mirada àmplia i aprofundida de l'acció dels municipis i els recursos de què disposen per fer front a les necessitats de les persones joves. Cadascun dels capítols posa el focus en un concepte clau vinculat al marc conceptual de les polítiques de joventut a Catalunya. D'aquesta manera, es dona una visió disciplinada i empírica sobre els diferents debats que caldrà abordar els propers anys en matèria de joventut. El conjunt de la recerca pretén ser una eina per conèixer amb més precisió el tipus de polítiques que es duen a terme als municipis catalans i quines condicions fan que aquestes polítiques es desenvolupin d'una manera o d'una altra, tot contrastant aquesta acció amb la capacitat per abordar les polítiques de joventut d'acord amb el marc discursiu que proposa el PNJCat-2020.

Per la Direcció General de Joventut, les recerques com aquesta resulten imprescindibles per avaluar l'eficàcia de les polítiques públiques fetes, per conèixer la realitat del que els passa i del que volen les joves del nostre país, i, partint d'aquests elements, per prendre

unes decisions més acurades i maximitzar l'impacte de les polítiques i programes que s'adrecen a les persones joves. Amb tot, aquesta recerca arriba en un moment clau per repensar, tots plegats, l'estratègia en joventut que cal seguir en els propers anys. Un procés de reflexió que, al marge de les institucions, és imprescindible que compti també amb la participació de les mateixes protagonistes: les joves de Catalunya. Esperem, doncs, que els resultats que es desprenen de l'informe ens ajudin a posar llum en la nostra tasca per garantir la igualtat d'oportunitats del jovent del nostre país i que siguin també útils per al conjunt d'agents de l'àmbit de la joventut.

**GEORGINA OLIVA I PEÑA**

Secretària d'Infància, Adolescència i Joventut

## 1. OBJECTIUS, METODOLOGIA I EMMARCAMENT DE LES POLÍTIQUES MUNICIPALS DE JOVENTUT

Saleta Fabra Anton

En les darreres dècades, els canvis socioeconòmics i l'aparició de noves dinàmiques socials, relacionals i demogràfiques han afectat de manera especial el col·lectiu jove, que els ha fet seus i els ha protagonitzat. I és que el col·lectiu jove, per la seva pròpia essència, està avesat als canvis. Però aquesta permeabilitat també es tradueix en una afectació més gran del risc. Si en moments de bonança econòmica el col·lectiu juvenil ja mostrava indicadors de vulnerabilitat superiors als del conjunt de la població, amb la crisi les condicions de vida d'aquest col·lectiu han empitjorat de manera més acusada que en altres col·lectius socials. En aquest context, el col·lectiu jove ha esdevingut un repte en les agendes de les diferents administracions públiques. I ho és en diferents sentits. D'una banda, és un col·lectiu divers que, independentment de la perspectiva des de la qual s'abordi el concepte de joventut, requereix d'una política pròpia, que incorpori les necessitats juvenils i una metodologia de treball amb joves, en el marc d'unes administracions immerses, al seu torn, en un procés de crisi i redefinició (Brugué *et al.*, 2015). D'altra banda, la flexibilitat i adaptabilitat del col·lectiu juvenil als canvis socials presenta un escenari de treball certament complex i canviant que obliga a oferir respostes en forma de polítiques públiques àgils i creatives, des d'unes estructures administratives que no sempre estan preparades per fer-ho.

A més, les polítiques de joventut, més que no pas altres polítiques sectorials, fan aflorar desafiaments propis del model d'administració pública imperant. En els darrers anys, tant a escala europea com nacional, el concepte de transversalitat s'ha popularitzat en el context de les polítiques públiques en general i, de les de joventut de manera més explícita, especialment, des de la publicació del llibre blanc *A new impetus for European youth* (2001) i de l'Estratègia Europea per a la Joventut (2009). Tanmateix, en el marc de les polítiques de joventut a Catalunya aquesta no és una qüestió nova. L'any 2000, el primer Pla nacional de joventut de Catalunya (2000) o la I Carta de la Joventut (1998) ja plantejaven la necessitat d'articular una política de joventut integral, que incorporés una resposta transversal des de les polítiques de joventut. En aquest escenari, la transversalitat, entesa com una dinàmica de treball que permet oferir una resposta integral a les necessitats de les persones, es desenvolupa en un context normatiu i operatiu molt concret. D'una banda, els objectius i les matèries que s'aborden des de les polítiques de joventut tenen a veure amb àmbits que són propis, en termes competencials, d'altres àrees; de l'altra, el desplegament territorial

dels programes i dels serveis d'atenció als joves requereix una articulació dels recursos amb perspectiva a diverses escales. Finalment, la participació juvenil, no només com un objectiu, sinó com una metodologia pròpia de les polítiques de joventut, agrega complexitat al model relacional d'aquestes polítiques.

Aquestes característiques, entronquen directament amb un model d'administració relacional i, en el cas de les polítiques de joventut, les administracions locals són la punta de llança d'aquest model. Els ens locals, especialment els municipis, són la porta d'entrada de les persones joves a l'Administració. Els consistoris municipals són els que treballen des de la proximitat que està lligada directament amb el concepte d'integralitat, i són alhora articuladors i subjectes de les dinàmiques de treball transversal, en tant que, sense tenir competència pròpia en joventut, són els que donen les respostes immediates al col·lectiu jove.

Aquest desequilibri entre competències i funcions, que és alhora fortalesa i debilitat, fa de les polítiques locals de joventut un camp d'experimentació certament interessant per plantejar nous models administratius que donin pas a una altra manera d'entendre i desplegar el conjunt de polítiques públiques.

La publicació que teniu a les mans pretén abordar diferents qüestions vinculades a l'acció dels municipis en matèria de joventut. Ho fa des d'una perspectiva àmplia, entenent les polítiques de joventut com a polítiques públiques. Cada capítol ha estat elaborat per un o diversos autors amb expertesa en diferents aspectes de les polítiques públiques a Catalunya. D'aquesta manera, la publicació pretén aportar un seguit de reflexions disciplinades que són, a priori, independents les unes de les altres, però que, en conjunt, ofereixen una visió polièdrica de les polítiques de joventut.

Les diferents anàlisis que presenta tenen com a font principal les dades obtingudes de l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (a partir d'ara, EMC16-17) impulsada des de l'Observatori Català de la Joventut. Aquesta enquesta recull informació diversa sobre les polítiques locals de joventut, així com de les estructures, els recursos i els processos de treball que s'hi associen. Concretament, s'utilitzen les dades obtingudes a través de la versió del qüestionari adreçada a municipis, i l'anàlisi se centra en les polítiques municipals.

## **1.1. Objectius d'anàlisi i proposta analítica**

L'objectiu d'aquesta publicació és oferir una visió empírica a algunes de les qüestions que han centrat els debats entorn de les polítiques locals de joventut en els darrers anys. Les diferents anàlisis que es plantegen, tot i que aborden qüestions diverses, contribueixen a generar un cos discursiu a través d'uns objectius d'anàlisi comuns.

- Descriure l'acció dels municipis en matèria de joventut i analitzar les seves capacitats per dur a terme programes i actuacions alineades amb els continguts del Pla nacional de joventut de Catalunya (a partir d'ara, PNJCat) 2020.

El PNJCat, d'una banda, descriu el marc conceptual i discursiu de les polítiques de joventut a través d'un conjunt d'objectius a assolir i d'unes estratègies per fer-ho, i de l'altra, estableix un marc organitzatiu que atorga als ens locals, amb una funció destacada dels municipis, una posició estratègica per desenvolupar polítiques de joventut sota criteris de proximitat amb les persones joves. Tanmateix, no sempre és senzill definir què han de ser les polítiques locals de joventut, i encara menys si ens situem en un escenari competencial que no obeeix a les responsabilitats que se'ls atorga als municipis en aquesta matèria.

- Analitzar en quina mesura alguns dels principis metodològics històricament associats a les polítiques de joventut són efectivament aplicables des de l'acció municipal.

La interdepartamentalitat, la interinstitucionalitat i la participació jove són tres conceptes fortament lligats al desenvolupament de les polítiques de joventut, independentment del nivell de l'Administració que les dugui a terme. El primer PNJCat, amb vigència fins a l'any 2010, incorporava aquests tres principis com la pedra angular del desplegament de les polítiques de joventut; el segon PNJCat va agafar aquesta herència i la va plasmar en l'operativització organitzativa de les polítiques de joventut, a través del concepte de governança democràtica, la qual cosa implica generar un seguit de xarxes relacionals i fer-ho, a més, en el marc d'acció d'una organització administrativa amb certes rigideses. Tot i que aquesta afirmació no resulta gens innovadora, la posada en pràctica d'aquesta xarxa de relacions no és senzilla. En tot cas, cal que ens preguntem què és allò que fa possible que es generin models de treball flexibles, orientats a la transversalitat de l'acció i a les relacions multigovern i que, a més, s'articulin a través d'una interlocució estable amb els persones joves.

- Descriure els recursos de què disposen els municipis de Catalunya per fer front a les necessitats de les persones joves i com contribueixen a desenvolupar una acció determinada.

Les estructures de joventut i la seva dotació són condicionants indispensables per desenvolupar polítiques de joventut. L'existència de regidories de joventut —i la fórmula que adoptin—, el reconeixement d'una àrea o un departament de joventut en el consistori que resulti de referència per a la resta d'àrees i el fet de disposar d'una partida pressupostària diferenciada i de professionals que assumeixin de manera específica les funcions de joventut són elements que esdevenen fonamentals (i quasi sempre obvis) per entendre la capacitat dels municipis per dur a terme polítiques de joventut. Però ho són al mateix nivell? I tenen el mateix efecte en funció de l'àmbit o la problemàtica que es vulgui adoptar? I, en tot cas, quina és la situació actual dels municipis pel que fa a aquesta dotació? Aquestes qüestions resulten claus per copsar una estratègia de país en matèria de joventut que tingui els municipis com a protagonistes (reals i efectius, i no com a mers executors).

- Contrastar com es desplega el Projecte Territori que proposa el PNJCat-2020 i la seva contribució a l'acció municipal en matèria de joventut.

El Projecte Territori es defineix com el marc que concreta i desplega l'estratègia del PNJCat-2020 a escala local. Per fer-ho, desenvolupa un seguit d'eines i funcions que

han de permetre que els ajuntaments, les mancomunitats i els consells comarcals puguin implementar polítiques de joventut adaptades a les necessitats dels seus territoris i de les persones joves que hi viuen. A partir de les dades que proporciona l'EMC16-17, podem aproximar-nos als efectes d'algunes de les eines de desplegament que planteja el Projecte Territori: els plans locals de joventut, els diferents tipus de suport de la Direcció General de Joventut - Agència Catalana de la Joventut (a partir d'ara, DGJ-ACJ) als municipis i el Pla d'actuació territorial de polítiques de joventut (PATJ).

Més enllà d'aquests objectius analítics, la publicació té una segona finalitat que se situa en un plànol estratègic que tindria a veure amb orientar o, si més no, donar pistes sobre cap a on han de dirigir-se les polítiques de joventut en un moment que esdevé un punt d'inflexió d'aquestes polítiques: la finalització del segon PNJCat, la vigència del qual acabarà l'any 2020, i l'inici d'un procés de debat i construcció del que serà el proper pla estratègic de les polítiques de joventut a deu anys vista: el PNJCat-2030. Reconèixer quin tipus de polítiques duen a terme els municipis i quines condicions fan que aquestes polítiques es desenvolupin en una direcció o en una altra pretén contribuir a generar un espai de reflexió conjunta sobre quins papers poden assumir els municipis, i, per tant, la resta d'administracions públiques, per ser complementaris en les respostes a les necessitats de les persones joves. Aquesta és una condició indispensable per plantejar-nos, tots plegats, cap a on cal avançar en els propers anys.

## **Estructura de la publicació**

Per donar resposta als objectius plantejats es proposa una estructura d'informe no lineal, en què cadascun dels capítols aporta una reflexió sobre algun aspecte concret de les polítiques de joventut, i ho fa contrastant aquests elements amb els continguts del PNJCat-2020. Així, aquesta publicació permet posar en debat alguns dels conceptes clau a través dels quals es desenvolupa el marc discursiu i conceptual de les polítiques de joventut en els darrers deu anys.

L'informe s'estructura en un capítol introductor —aquest que esteu llegint— i sis capítols analítics que desenvolupen una mirada pròpia i segmentada de la resta. Atès que, a priori, els capítols són independents entre ells, cadascun presenta el seu propi marc teòric de referència amb uns objectius específics que contribueixen a donar resposta als objectius analítics comuns. Tanmateix, s'ha mantingut una coherència analítica a través de les variables independents que són comunes a totes les anàlisis proposades, amb alguna excepció molt concreta.

Pel que fa al contingut dels capítols analítics —els capítols 2 i 3—, obeeix l'objectiu de descriure en quin camp de lloc es desenvolupen les polítiques de joventut, de quins recursos disposen i com aquests recursos contribueixen a generar un escenari propi, i diferenciat d'altres esferes de treball municipals, que situa les polítiques de joventut en un espai d'intervenció concret.

- El primer capítol analític, el capítol 2, analitza els recursos i les estructures de què disposen els municipis en matèria de joventut, i ho fa a través del concepte teòric d'institucionalització. Aquesta anàlisi permet conèixer com són les estructures municipals de joventut, tant les polítiques com les tècniques, com es doten i què aporten a la gestió de la qualitat institucional de les polítiques de joventut.

El capítol parteix del concepte d'institucionalització de l'àmbit de la joventut, com allò que dota d'estabilitat les dinàmiques de treball i el funcionament d'una organització pública, així com els mecanismes que generen estabilitat interna. En aquest marc, analitza també com contribueix aquesta institucionalització a generar processos de qualitat, els quals es relacionen amb un dels principis metodològics clau del PNJCat-2020.

- Tot seguit, el capítol 3 se centra en els i les professionals de les polítiques de joventut i analitza en quin grau aquest col·lectiu constitueix una comunitat epistèmica que contribueix al reforçament institucional de les polítiques de joventut en els consistoris municipals.

El capítol aborda, d'una banda, una caracterització del col·lectiu de professionals en l'àmbit de la joventut que intervenen en els municipis, per a la qual cosa no analitza només els i les professionals que treballen a escala municipal, sinó que també inclou dades sobre el conjunt de professionals que, en el marc organitzatiu dels consells comarcals, desenvolupen la seva tasca en els municipis de referència. A través d'aquesta caracterització es reflexiona sobre qüestions vinculades a la singularitat i l'especificitat del col·lectiu que conformen els i les professionals locals de joventut, la seva contribució potencial a reforçar les capacitats institucionals de polítiques i com és gestionada des del punt de vista de l'àmbit de recursos humans. D'altra banda, ofereix una fotografia sobre com doten els municipis les seves estructures de joventut, és a dir, com són els equips de treball que desenvolupen les funcions associades a joventut. El capítol intenta aprofundir en el debat de si efectivament hi ha una xarxa de professionals de joventut, identificats com a tals, que permeti desplegar una estratègia comuna arreu del país.

A continuació, segueixen quatre capítols més que se centren en l'acció dels ens municipals i la seva capacitat per desenvolupar continguts específics del PNJCat-2020. Cadascun d'aquests capítols aborda un aspecte concret de les polítiques de joventut i, en conjunt, aporten informació sobre el què i el com del desplegament que els municipis de Catalunya fan de l'acció adreçada a joves.

- El capítol 4 fa una descripció de l'acció municipal des de l'anàlisi de la capacitat dels municipis per desenvolupar una acció determinada en matèria de joventut i de com s'alinea aquesta acció amb els continguts del PNJCat-2020.

El capítol parteix d'una primera descripció dels àmbits que són propis de les polítiques de joventut i els tipus de programa que s'hi duen a terme. I contrasta aquesta acció amb un seguit de variables independents amb l'objectiu de reflexionar sobre quins són els factors que afavoreixen el desplegament de polítiques de joventut des de diferents perspectives teòriques. Per acabar, el capítol ofereix una anàlisi sobre la capacitat municipal per dur a terme una acció en joventut amb una certa efectivitat, és a dir, no només fer realitat les polítiques adreçades a joves, sinó, a més, fer-ho bé.

- Seguidament, s'aborda un dels conceptes amb una trajectòria més llarga en les polítiques de joventut a Catalunya: el concepte de participació. El capítol 5 dona compte de com els municipis articulen accions adreçades a posar les persones joves en el centre de decisió política d'aquelles qüestions que els afecten.

El capítol es qüestiona fins a quin punt la participació, entesa des d'un model de democràcia directa o semidirecta, s'està implementant sobre el territori i a qui s'està adreçant. Per fer-ho, aborda la participació juvenil en les polítiques de joventut a través de dues perspectives: com a objectiu, desenvolupant polítiques adreçades a activar i motivar la participació juvenil, i com a metodologia de treball, incorporant la veu i la participació de les persones joves en el conjunt de les polítiques públiques que afecten el col·lectiu juvenil. El capítol analitza aquests dos vessants de les polítiques de participació i reflexiona entorn dels mecanismes i dels canals que fan servir les administracions municipals per articular la seva relació amb les persones joves. A més, caracteritza els municipis segons els possibles models de treball que utilitzen per motivar la participació juvenil i contrasta aquesta acció amb aquelles característiques municipals que motiven uns models o uns altres.

- El capítol 6 reflexiona sobre el concepte de *governança democràtica*, que és un dels conceptes clau que el PNJCat-2020 incorpora per establir una estructura organitzativa que permeti articular la coordinació entre els diferents agents del Pla.

El capítol aborda aquest concepte a partir de l'anàlisi de la dimensió relacional inter-administrativa que es dona en el marc de les polítiques de joventut, per a la qual cosa contrasta quines característiques municipals afavoreixen les relacions horitzontals (interdepartamentalitat) i les verticals (interinstitucionalitat) associades al desplegament de les polítiques de joventut dels municipis catalans.

- Per acabar, el capítol 7 analitza com, en els darrers anys, s'ha desplegat el Projecte Territori del PNJCat-2020. El Projecte Territori es defineix com la concreció de l'acció dels ens locals, amb el suport de la DGJ-ACJ, associada als continguts del PNJCat-2020.

El capítol reflexiona sobre tres aspectes clau del Projecte Territori, i ho fa amb una mirada evolutiva des de 2009, comparant alguns indicadors que ajuden a entendre com ha incidit el PNJCat-2020 en l'acció municipal. En primer lloc, analitza les relacions de suport entre la DGJ-ACJ i els municipis; en segon lloc, com es relacionen els municipis amb una de les principals eines de planificació territorial que contempla el Projecte Territori: els plans locals de joventut; en tercer lloc, analitza de quina manera han incorporat els municipis els objectius del PNJCat-2020 i, en quina mesura, la seva acció està alineada amb l'estratègia de treball que proposa el Pla; i, finalment, fa algunes recomanacions sobre com millorar l'avaluabilitat del Projecte Territori per, en última instància, enfortir les polítiques de joventut desenvolupades des dels ens locals.

Al web de l'Observatori Català de la Joventut podeu consultar en línia les taules de l'annex.



## Variables independents

Tot i que, com s'ha explicat, cadascun dels capítols presenta una anàlisi independent, per tal de cercar un fil conductor al conjunt de la publicació, que permeti donar resposta als objectius de recerca, s'utilitza un seguit de variables independents comunes, de manera que hi ha un lligam analític entre els capítols.

Les variables independents escollides obeeixen a tres possibles patrons explicatius de l'acció municipal en matèria de joventut:

- Els efectes de l'estructura territorial.
- Els efectes de la disposició d'estructures, polítiques i tècniques, de joventut i les fórmules que adopten.
- Els efectes de les eines de desplegament del Projecte Territori.

A continuació, es mostren les variables independents comunes i les seves característiques:

TAULA 1.1. Variables independents comunes

Dimensió	Variable	Categories
Estructura territorial	Mida municipal	Municipis de 0 a 499 hab. Municipis de 500 a 1.999 hab. Municipis de 2.000 a 4.999 hab. Municipis de 5.000 a 9.999 hab. Municipis de 10.000 a 19.999 hab. Municipis de 20.000 a 49.999 hab. Municipis de 50.000 a 99.999 hab. Municipis de 100.000 hab. o més
	Disposar de regidoria de joventut	Hi ha una regidoria exclusivament de joventut. Hi ha una regidoria de joventut compartida amb altres matèries. No hi ha regidoria de joventut.
Estructures de joventut	Disposar d'àrea o departament tecnicoadministratiu de joventut	Hi ha una àrea o departament exclusivament de joventut. Hi ha una àrea o departament de joventut compartida amb altres matèries. No hi ha àrea o departament de joventut.
	Disposar d'una partida pressupostària específica per a joventut	Sí No
	Disposar de recursos humans adreçats a joventut segons categoria	Disposa, com a mínim, d'un perfil tècnic o de coordinació. Disposa, únicament, de perfils de dinamització, informació o administració. No disposa de personal o només un perfil administratiu.

Dimensió	Variable	Categories
Eines de desplegament del Projecte Territori	Disposar de pla local de joventut	Exclusiu del municipi. Mancomunitat amb altres municipis. Sense pla local de joventut
	Rebre suport econòmic per part de la DGJ-ACJ	Sí No
	Rebre suport de la DGJ-ACJ en planificació de les polítiques de joventut	Sí No
	Rebre suport de la DGJ-ACJ en processos de participació/dinamització	Sí No
	Rebre suport de la DGJ-ACJ per al desenvolupament de projectes	Sí No
	Rebre suport de la DGJ-ACJ en formació sobre polítiques de joventut	Sí No

Cal puntualitzar que, en els capítols 2, 3 i 7, que, precisament, se centren en l'anàlisi de les estructures, els recursos humans i el desplegament del Projecte Territori, l'ús d'aquestes variables difereix del de la resta de la publicació. A més, com es lògic, tots els autors i les autores que prenen part en aquesta publicació han fet servir, a més d'aquestes variables, i al seu criteri, altres possibles variables independents.

## 1.2. L'Enquesta a municipis i comarques

L'Enquesta a municipis i comarques és una eina de l'Observatori Català de la Joventut que recull informació diversa de les polítiques de joventut que es desenvolupen des dels ens locals de Catalunya. Aquesta és la segona edició que es fa de l'EMC (EMC16-17), que s'impulsa des de la l'Agència Catalana de la Joventut, la primera, realitzada l'any 2009, va coincidir amb l'avaluació del primer PNJCat i va servir per contextualitzar alguns dels espais de treball que es van dur a terme en el procés de consulta per elaborar el Pla vigent actualment.

Durant el darrer trimestre de 2016 i fins al febrer de 2017, es va dur a terme la segona onada d'aquesta enquesta, l'anàlisi de la qual coincideix amb el procés de tancament del PNJCat-2020 i l'obertura d'un nou procés de treball per definir el que serà el tercer PNJCat.

Amb tot, l'EMC, més enllà d'associar-se a determinats continguts del PNJCat i al seu seguiment, esdevé una eina per generar productes i coneixement que orientin diferents processos de treball entre la DGJ-ACJ i els ens locals i, en aquest sentit, recull informació aprofundida sobre què són les polítiques locals de joventut i com es duen a terme.

## El qüestionari

El qüestionari, que es desenvolupa en dues versions, una adreçada als municipis i una altra als consells comarcals, aborda qüestions que ens aproximem no només a l'acció dels ens locals, sinó també a les condicions en què es desenvolupen aquestes accions. Les preguntes del qüestionari s'agrupen en els apartats següents:

- Existència, fórmula i dotació de les estructures locals de joventut.
- Nombre i característiques dels recursos humans que assumeixen les funcions associades a l'àmbit de la joventut en els ens locals.
- Dotació de recursos econòmics específics per a les polítiques locals de joventut, capítols pressupostaris als quals es destinen i evolució respecte a l'any pressupostari anterior.
- Processos de treball i disposició d'eines vinculades a la planificació, la diagnosi, el disseny i l'avaluació de les polítiques locals en matèria de joventut.
- Àmbits d'actuació i programes adreçats a joves que es despleguen des dels ens locals, franges d'edat a les quals es dirigeixen, importància de cada àmbit en termes de dedicació de recursos i de percepció d'èxit subjectiu.
- Models de coordinació interdepartamental i interinstitucional que es vinculen al desplegament de les polítiques de joventut i àmbits en què es donen aquestes relacions.
- Models, mecanismes i graus de participació juvenil en les polítiques locals de joventut.
- Necessitats de suport interadministratiu per al desplegament de polítiques de joventut.
- Valoració de les eines de planificació supralocals: PNJCat i Pla d'actuació territorial de polítiques de joventut (a partir d'ara, PATJ).

El disseny del qüestionari s'ha dut a terme partint de la versió de l'any 2009, per tant, no es tracta tant d'un disseny com d'una revisió i actualització d'alguns conceptes i formulacions. Aquesta revisió s'ha fet prenent en consideració alguns criteris que tenen un efecte directe en el tractament i, per tant, la interpretació de les dades que se'n deriven:

- **L'any de referència.** El fet que el treball de camp encavalqui un canvi d'any té algunes implicacions en les preguntes i, per tant, en els indicadors que se'n deriven:

La major part de les preguntes —les que tenen a veure amb l'acció municipal— estan referides a l'any 2016, entenent que les respostes no havien de variar en els mesos de desembre i gener. Per exemple, les preguntes que recullen dades sobre els tipus de programes desenvolupats o els suports rebuts d'altres administracions sempre fan referència a l'any 2016.

Així mateix, hi ha un seguit de preguntes que tenen a veure amb pràctiques quotidianes, processos de treball o coneixements. Aquestes, si bé poden associar-se a l'any 2016, tenen una certa atemporalitat, atès que difícilment poden circumscriure's a un període temporal concret.

Finalment, les preguntes referides a la dotació pressupostària fan referència a l'any 2015, atès que era el darrer exercici pressupostari que tots els municipis havien completat, independentment que responguessin l'enquesta al desembre de 2016 o a inicis de 2017.

- **Evolució.** En el procés de revisió del qüestionari es va optar per mantenir una bona part de les preguntes amb la mateixa formulació que a l'onada de 2009. Això ha permès comparar molts dels indicadors i analitzar-ne l'evolució durant un període que ha marcat les polítiques de joventut a partir de dos processos clau: el període de vigència del PNJCat-2020 i el procés d'establiment i consolidació de la crisi econòmica que, sens dubte, ha tingut un efecte decisiu en la capacitat d'acció de les administracions locals.
- **Actualització de conceptes i noves eines.** Tot i el que diu el punt anterior, s'hi han inclòs algunes preguntes noves amb referència a nous continguts del PNJCat actual que el Pla anterior no contemplava. Per exemple, totes les preguntes sobre processos de treball associats al principi de qualitat (planificació, diagnosi, disseny i avaluació), les referides al PATJ i algunes noves qüestions sobre la valoració del PNJCat-2020. També s'han actualitzat algunes preguntes sobre les característiques dels i les professionals de joventut, per tal de poder-ne aprofundir en l'anàlisi.
- **Traçabilitat de les preguntes vinculades a professionals de joventut.** L'EMC16-17 manté —i, com s'ha indicat, actualitza amb noves preguntes— un tret molt interessant del qüestionari anterior, que és la traçabilitat de les característiques de cadascun dels i les professionals que treballen en les organitzacions locals en matèria de joventut. El fet que el qüestionari preguntí per les característiques de cada professional de manera nominal, és a dir, persona a persona, permet generar un fil conductor entre els diferents indicadors i aprofundir en la caracterització del col·lectiu de professionals de joventut amb força precisió.
- **Comparabilitat.** Els indicadors que s'obtenen amb l'EMC16-17 permeten la comparabilitat de les dades en dos sentits, d'una banda, el fet de dur a terme simultàniament dos treballs de camp, un d'adreçat als municipis i un altre als consells comarcals, amb dues versions del mateix qüestionari adaptades, ofereix una fotografia complementària de tots dos tipus d'ens. D'altra banda, en la revisió del qüestionari s'han adaptat algunes preguntes per tal que les dades siguin comparables amb altres enquestes d'àmbit català que se centren en l'acció municipal en altres polítiques sectorials. És el cas de les preguntes associades al pressupost adreçat a les polítiques de joventut que, atesa la baixa taxa de resposta que van obtenir en l'onada de l'any 2009, s'han reformulat en la línia que proposa el Panel de polítiques Públiques Locals, impulsat per la Fundació Carles Pi i Sunyer.

## Fitxa tècnica

Les anàlisis i les dades de què parteix aquesta publicació s'obtenen, tret d'alguna comparativa molt específica amb altres fonts, de les dades obtingues a través del qüestionari i el treball de camp adreçat als municipis.

A continuació, es presenten les característiques tècniques de l'enquesta i del treball de camp específicament adreçat als municipis. Més endavant, s'aprofundeix en alguns aspectes tècnics del tractament de dades posterior.

**Univers:** ajuntaments de Catalunya  
**Mostra:** 645 municipis  
**Mètode de recollida de la informació:** entrevista en línia autoadministrada.  
Reequilibrament de la mostra segons la grandària i la demarcació de joventut.  
**Error mostral:**  $\pm 2,23$  per a un nivell de confiança del 95,5% (2 sigmes)  
i sota supòsit de màxima indeterminació ( $p = q = 50\%$ ).  
**Treball de camp:** del 12 de desembre de 2016 al 3 de febrer de 2017.

## L'univers

Catalunya es caracteritza per tenir una estructura territorial força atomitzada, amb una proporció elevada de municipis de petites dimensions. Aquesta estructura, força diferent de la d'altres països d'Europa, té efectes en la manera com es despleguen les polítiques socials a escala territorial, atès que la disposició de recursos i la capacitat d'acció competencial està força determinada pel volum poblacional. Prenent com a referència les dades de l'any 2016 —any en què es duu a terme el treball de camp associat a l'EMC16-17—, que componen l'univers d'estudi de la recerca que teniu a les mans, el 63% dels municipis catalans (596 municipis) tenien una població de menys de 2.000 habitants, i el 35,5% (336 municipis) tenien menys de 500 habitants.

TAULA 1.2. Distribució dels municipis catalans segons trams de població. Catalunya, 2016. Percentatge i absoluts

	Nre.	%
De 0 a 499 hab.	336	35,5
De 500 a 1.999 hab.	260	27,5
De 2.000 a 4.999 hab.	141	14,9
De 5.000 a 9.999 hab.	89	9,4
De 10.000 a 19.999 hab.	57	6,0
De 20.000 a 49.999 hab.	41	4,3
De 50.000 a 99.999 hab.	13	1,4
Més de 100.000 hab.	10	1,1
Total	947	100

Font: Padró municipal d'habitants 2016. Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat)

Una altra variable que resulta clau per entendre l'objecte d'estudi és la demarcació territorial de joventut, que resulta d'una divisió del territori i, alhora, administrativa. La DGJ-ACJ organitza i coordina el seu desplegament territorial a través de les coordinacions territorials de joventut, que són les que mantenen i articulen la interlocució entre els ens locals i la DGJ-ACJ, i a més, són les principals proveïdores de suport als municipis i als consells comarcals dels seus territoris de referència. Les coordinacions territorials de la DGJ-ACJ són, per tant, les responsables d'adaptar l'estratègia conjunta en polítiques de joventut a les característiques territorials de la seva demarcació.

En aquest sentit, la variable demarcació de joventut ajuda a entendre l'acció municipal en dos sentits: el territorial i l'organitzatiu. D'una banda, respon a una lògica de la realitat territorial, en la mesura que delimita un espai de referència en funció de les característiques sociodemogràfiques dels municipis i les comarques que en formen part. D'altra banda, el fet que els municipis i les comarques d'una demarcació tinguin una coordinació territorial de referència, amb un referent polític i tècnic propi, genera una delimitació organitzativa, amb efectes en la manera en què l'estratègia comuna en joventut es fa aterrar i s'adapta a les característiques de cada territori.

La taula 1.3 mostra la distribució dels municipis catalans en les cinc demarcacions territorials de joventut segons la mida poblacional, amb la desagregació de la demarcació de Barcelona en les dues subdemarcacions que la componen: àrea metropolitana i comarques centrals.

TAULA 1.3. Distribució dels municipis catalans segons trams de població per cada demarcació de joventut. Catalunya, 2016. Percentatges en columna

	<b>Barcelona, àrea Metropolitana</b>	<b>Barcelona, Comarques Centrals</b>	<b>Girona</b>	<b>Lleida</b>	<b>Tarragona</b>	<b>Terres de l'Ebre</b>	<b>Total</b>
De 0 a 499 hab.	4,0	40,3	39,6	51,8	45,8	15,4	35,5
De 500 a 1.999 hab.	12,6	22,7	32,9	31,7	28,0	48,1	27,5
De 2.000 a 4.999 hab.	21,3	20,8	12,4	9,4	11,9	17,3	14,9
De 5.000 a 9.999 hab.	19,0	10,4	6,2	4,9	7,6	11,5	9,4
De 10.000 a 19.999 hab.	18,4	3,2	5,3	1,8	1,7	3,8	6,0
De 20.000 a 49.999 hab.	14,4	1,9	3,1	0,0	3,4	3,8	4,3
De 50.000 a 99.999 hab.	6,3	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	1,4
Més de 100.000 hab.	4,0	0,0	0,0	0,4	1,7	0,0	1,1
<b>Total</b>	<b>174</b>	<b>154</b>	<b>225</b>	<b>224</b>	<b>118</b>	<b>52</b>	<b>947</b>

Font: Padró municipal d'habitants 2016. Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat)

## Mostra i tractament de les dades

Aquesta recerca no parteix d'un disseny mostral definit prèviament. Com que, partint d'una població finita, es pretenia obtenir el màxim possible de respostes (unitats mostrals), es va optar per adreçar el treball de camp al conjunt de l'univers. Tanmateix, tot i que no es van establir quotes mostrals, sí que es va fer un seguiment acurat dels municipis que responien l'enquesta, a través del contacte directe de les coordinacions territorials de joventut, per tal d'aconseguir una certa proporcionalitat en funció de les dues variables que esdevenen claus per entendre el model de desplegament territorial de les polítiques de joventut: la mida poblacional i la demarcació de joventut.

Finalment, van respondre l'enquesta 645 municipis d'arreu de Catalunya, i això suposa una taxa de resposta del 68%, amb la distribució següent segons la mida poblacional i la demarcació territorial de joventut.

TAULA 1.4. Distribució dels municipis que responen l'enquesta segons trams de població per cada demarcació de joventut. Catalunya, 2016. Percentatges en columna

	Barcelona, àrea Metropolitana	Barcelona, Comarques Centrals	Girona	Lleida	Tarragona	Terres de l'Ebre	Total
De 0 a 499 hab.	1,4	21,7	26,2	49,0	36,4	18,4	25,9
De 500 a 1.999 hab.	9,7	20,5	36,9	34,0	27,3	44,9	27,6
De 2.000 a 4.999 hab.	22,1	31,3	17,4	10,5	18,2	16,3	18,6
De 5.000 a 9.999 hab.	20,7	15,7	8,7	3,9	9,1	12,2	11,5
De 10.000 a 19.999 hab.	19,3	4,8	6,7	2,0	3,0	4,1	7,6
De 20.000 a 49.999 hab.	15,2	4,8	3,4	0,0	3,0	4,1	5,4
De 50.000 a 99.999 hab.	6,9	1,2	0,7	0,0	0,0	0,0	1,9
Més de 100.000 hab.	4,8	0,0	0,0	0,7	3,0	0,0	1,6
Total	145	83	149	153	66	49	645

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per tal d'ajustar els biaixos mostrals i assegurar la proporcionalitat de les dades, aquestes han estat ponderades segons la mida municipal i la demarcació de joventut. Aquest reequilibrament de la mostra permet oferir dades representatives tant a escala poblacional com de demarcació.

## El treball de camp

El procés d'enquêtació es va fer a través d'una entrevista en línia autoadministrada, que va estar a disposició dels municipis entre el 12 de desembre de 2016 i el 3 de febrer de 2017. Per tal de motivar la resposta es va enviar una carta informativa, i fins a tres recor-

datoris posteriors, als 947 municipis catalans. Aquesta carta es va enviar a les persones de referència en joventut de cada municipi, o en cas que no hi hagués, a l'alcaldia. A més, com s'ha indicat, es van fer trucades de seguiment des de les mateixes coordinacions territorials de joventut de la DGJ-ACJ.

Així doncs, l'enquesta ha estat resposta, preferentment, pel referent tècnic i/o polític de l'àrea o la regidoria de joventut, i en els casos en què no ha estat possible, per l'alcaldia. La taula 1.5 mostra els perfils de les persones que han proporcionat les dades.

TAULA 1.5. Perfils que han respost el qüestionari. Catalunya, 2016. Percentatge

	%
Regidor/a de joventut (exclusiu o compartit amb altres àmbits)	36,3
Tècnic/a de joventut (exclusiu o compartit amb altres àmbits)	34,6
Tècnic/a compartit per diferents municipis	13,3
Alcalde/essa	7,4
Secretari/ària, administratiu/iva o auxiliar administratiu/iva	4,2
Dinamitzador/a o informador/a	2,2
Cap o responsable del departament de joventut	0,8
Altres	1,3
Total	645

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

### **1.3. Objecte d'estudi i marc teòric. Els municipis com a agents estratègics de les polítiques de joventut**

Tot i que, cada capítol desenvolupa un marc teòric propi, cal tenir en compte algunes qüestions generals que resulten d'interès per entendre el conjunt d'anàlisis que proposa la publicació. A continuació, es revisen, de manera sintètica, els elements normatius i organitzatius que caldrà considerar a l'hora de plantejar una revisió del paper que tenen les administracions municipals en el desplegament de les polítiques adreçades a joves, i que tenen a veure amb la manera com resol l'arquitectura competencial de les polítiques de joventut el PNJCat-2020. Les polítiques de joventut mostren unes característiques, en termes de model de desplegament territorial, que poden recollir dimensions relacionades amb nous models d'Administració pública. En aquest sentit, aquesta publicació pot aportar algunes proves empíriques als debats teòrics sobre com cal articular les polítiques públiques en un context de redefinició del paper de les administracions.



## Marc competencial

El primer que cal tenir en compte és que les competències en matèria de joventut són exclusives de la Generalitat de Catalunya que, a través de la Direcció General de Joventut (DGJ), articula, d'una banda, programes adreçats directament al col·lectiu juvenil i, de l'altra, un model de desplegament i de relació amb els agents que intervenen en l'àmbit de la joventut arreu del territori català.

Pel que fa a l'esfera normativa, la Llei 33/2010, de l'1 d'octubre, de polítiques de joventut de Catalunya, estableix un model de desplegament territorial i interadministratiu basat en tres projectes: el *Projecte Govern* (constituït per l'òrgan competent en matèria de joventut de la Generalitat de Catalunya), el *Projecte Territori* (constituït pel conjunt d'ens locals de Catalunya) i el *Projecte Jove* (constituït pel moviment juvenil organitzat).

A més, estableix tres principis d'actuació de les polítiques de joventut:

- **La integralitat.** Partint de la idea que els problemes socials són multidimensionals, implica treballar de manera interrelacionada els diversos àmbits de la vida de les persones joves.
- **La transversalitat.** Les polítiques de joventut han d'incorporar les diverses òptiques de treball sectorial i les diverses dinàmiques associatives i comunitàries pròpies de les persones joves, tenint en compte l'articulació en les diverses escales territorials. Els departaments, les institucions, les entitats i els agents als quals els correspongui han de treballar coordinadament en cada intervenció sobre les polítiques de joventut.
- **La territorialitat.** Les polítiques de joventut han d'incorporar un punt de vista territorial. Totes les actuacions necessàries en benefici de les persones joves s'han de dur a terme tenint en compte les diferents realitats territorials.

Així mateix, aquesta llei dona cobertura normativa, en forma de decret de Govern, al PNJCat, com a document que dota d'estratègia el desplegament que preveu la llei.

Al seu torn, el PNJCat, articula les polítiques de joventut (i en recull la trajectòria discursiva). Aquest Pla és impulsat des de la DGJ, la qual, a través d'un òrgan rector, articula la coordinació dels tres projectes que preveu la llei. La DGJ assumeix el desplegament del PNJCat a través de la funció de coordinació entre administracions: departaments de la Generalitat que duen a terme polítiques de joventut, municipis i comarques, i moviment juvenil organitzat a través del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya. D'altra banda, a través de l'Agència Catalana de la Joventut es despleguen els programes i les actuacions propis.

En aquest punt, i sense fer una revisió aprofundida del desenvolupament de les polítiques de joventut a Catalunya, cal assenyalar que el PNJCat neix com una resposta de l'Administració al moviment juvenil organitzat. Les polítiques de joventut, com moltes de les

polítiques socials, van tenir els seus inicis en el desenvolupament del sistema de suport comunitari predemocràtic. En aquest marc, durant les primeres etapes de la democràcia, el moviment juvenil organitzat va ser l'impulsor del debat entorn de la consideració de la joventut com una etapa clau del cicle vital i que, per tant, havia de ser considerada com un afer de les administracions públiques.

En aquestes primeres etapes, els discursos sobre les polítiques de joventut s'ubicaven, principalment, en el marc de les polítiques afirmatives que parteixen de la consideració de l'etapa juvenil com una etapa plena, en què les persones joves generen unes dinàmiques culturals, de consum i d'interessos que els són pròpies. Des d'aquesta concepció, les polítiques de joventut se centren en els àmbits que són exclusius de les persones joves (cultura, lleure, etc.) deixant de banda aspectes nuclears com l'educació, el treball o la ciutadania (Serracant i Llopart, 2004).

A partir de la dècada de 1990, el discurs sobre les polítiques de joventut se centra en el fet que és indispensable abordar les problemàtiques i les necessitats de les persones joves en els diferents àmbits de vida per tal d'afavorir el seu projecte vital. Des d'aquesta concepció es reclama una resposta integral als problemes de les persones joves que implica l'acció coordinada entre les diferents àrees (interdepartamentalitat) i administracions (interinstitucionalitat). La culminació d'aquesta etapa es plasma amb la signatura del primer PNJCat pel Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, les dues principals entitats municipalistes —la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis— i la, llavors, Secretaria General de Joventut.

En la dècada a partir de l'any 2010 s'inicia una nova vigència del PNJCat. El segon PNJCat es va elaborar a partir d'un ampli procés de consulta amb joves, administracions locals i departaments de la Generalitat, de manera que es va generar una estratègia que està referida a la compatibilitat i coordinació entre agents. Aquest nou document representa un pas més en el discurs de les polítiques de joventut, i ho és en la mesura que articula una manera de fer polítiques de joventut. En aquest punt, el debat no se centra tant en el contingut de les polítiques de joventut com en la seva manera de fer. D'una banda, planteja i dota de contingut una metodologia de treball basada en la integralitat de les polítiques de joventut, la participació juvenil, la transformació social i la qualitat; de l'altra, contribueix a normativitzar aquests conceptes que tenen a veure amb els nous models d'Administració pública.

- Els problemes juvenils s'han d'abordar des d'una òptica multicausal. Les respostes de l'Administració han de ser, en conseqüència, capaces d'abordar aquesta multidimensionalitat. Això requereix una coordinació entre tots els agents que estan implicats en el problema o en la necessitat que cal abordar i, en aquest punt, s'articulen els principis de interdepartamentalitat i interinstitucionalitat.
- Les persones joves han de formar part activa del desenvolupament de les qüestions que els afecten. L'Administració pública ha de disposar de mecanismes d'interlocució que permetin que els i les joves dialoguin amb ella i canalitzin les seves demandes i iniciatives.

- Les polítiques de joventut, en qualsevol dels seus àmbits d'actuació, han de partir d'una perspectiva inclusiva, que reculli la diversitat juvenil com una riquesa i que treballi per mitigar les desigualtats derivades de l'estructura social.
- Finalment, des de les polítiques de joventut s'han de posar en pràctica processos i eines de planificació, diagnòstic i avaluació que permetin un grau més alt d'eficiència en l'acció.

## **El Projecte Territori**

Amb relació al desplegament territorial, i partint del principi de territorialitat que estableix la Llei 33/2010, de l'1 d'octubre, de polítiques de joventut de Catalunya, el PNJCat planteja un model de desplegament territorial a través del Projecte Territori. Aquest projecte ha de contribuir a que als municipis i les comarques, mitjançant un seguit d'eines, es donin les condicions adequades per al desplegament del PNJCat en termes de contingut i metodologia de treball:

- Els plans locals de joventut, com a eina de planificació de les polítiques municipals de joventut que incorpora els continguts del PNJCat.
- El suport, coordinat, per al desplegament de les polítiques locals de joventut que ofereix la DGJ-ACJ als ens locals:
  - Suport econòmic als ens locals, en forma de subvenció o contracte programa per a la delegació de competències, que cal assenyalar que està condicionat a l'existència i la valoració d'un pla local de joventut.
  - El suport a la planificació vinculat principalment a l'acompanyament en el disseny, la planificació i el desenvolupament dels plans locals de joventut.
  - El suport al foment de la participació juvenil a través de l'acompanyament als ens locals per dur a terme processos de participació, dinamització juvenil i diàleg entre Administració i joves.
  - El suport per al desenvolupament de programes i actuacions adreçats a joves des dels diferents àmbits de les polítiques de joventut.
  - El suport en format de formació sobre polítiques de joventut.

A més, planteja un model de relació basat en la coordinació interadministrativa (DGJ-ACJ, consells comarcals i municipis) en què el consell comarcal assumeix un doble paper: d'una banda, a través de les oficines joves (majoritàriament de caràcter comarcal), desplega serveis per a joves, amb una funció destacada a les comarques conformades per municipis petits i amb menys recursos; i, d'altra banda, col·labora amb els municipis per desplegar polítiques de joventut amb perspectiva territorial comarcal i els dona suport per a la posada en marxa de programes i projectes. Al seu torn, la coordinació dels ens locals amb la DGJ-

ACJ pivota sobre l'acció de les coordinacions territorials de joventut, que, d'una banda, són les encarregades d'aplicar l'estratègia del PNJCat adaptada a les característiques i les necessitats dels diferents territoris i, d'altra, contribueixen a canalitzar aquestes necessitats per tal que estiguin reflectides en l'estratègia comuna.

## **Nous models d'organització administrativa**

Aquest marc competencial i organitzatiu entronca amb un debat més ampli, i que sobrepasa el camp de lloc de les polítiques de joventut, sobre cap a on s'han de dirigir les administracions públiques en un moment en què les organitzacions públiques es veuen obligades a reinventar els seus processos de provisió de serveis a la ciutadania. Les administracions públiques, en tant que són les responsables de donar resposta a les necessitats de la ciutadania, han vist desbordada la seva capacitat de reacció i resolució dels problemes socials (Brugué *et al.*, 2015). L'Administració pública tradicional, inspirada en models burocràtics, ha generat unes estructures administratives amb una difícil adaptabilitat al context social actual. Davant d'aquesta orientació neixen diferents corrents i discursos associats a la nova gestió pública, que proposen un reforç del paper actiu de la ciutadania, que va més enllà de la seva concepció com a mera usuària, i de la necessitat de disposar de mecanismes administratius relacionals que facilitin una acció transversal en la política pública.

Des d'aquesta contestació als models tradicionals, el concepte d'administració relacional contribueix a articular els nous rols que poden desenvolupar els agents socials i polítics en la gestió d'allò públic. L'Administració relacional s'ubica en un context de proximitat —context local— i es basa, fonamentalment, en la idea d'interacció a través de la qual la ciutadania i els agents socials passen a ser part activa de l'organització municipal. Per fer-ho, calen mecanismes i estratègies de relació amb la ciutadania que es materialitzen en espais i canals, formals i informals d'interlocució (Campillo, 2013). En el marc d'aquest model deliberatiu, el concepte d'administració intel·ligent també apunta a la necessitat de partir d'una integralitat de les respostes que abordi els problemes des de la complexitat i que articuli una xarxa de relacions entre els agents que intervenen en el problema (Brugué i Canal, 2012). Aquesta integralitat, que es desplega a través d'una acció transversal, pot articular-se per mitjà de determinats mecanismes, però, sobretot, implica un canvi en la cultura organitzativa de les administracions públiques que passa necessàriament per un procés de transformació.

En la mateixa línia, la introducció del concepte de govern multinivell recull aquestes idees i s'emmarca en la relació entre diferents administracions. La relació entre administracions, excessivament basada en una assignació de competències per a cadascun dels nivells de l'Administració, requereix avançar en una compatibilitat interadministrativa, tant en els objectius i les fites a assolir com en les maneres de fer (Brugué i Canal, 2012). En terminologia de polítiques de joventut, aquests conceptes enllacen directament amb els termes de interdepartamentalitat, quan les relacions es donen en el marc d'una mateixa organització, interinstitucionalitat, a partir de les relacions d'interdependència entre administracions públiques, i participació juvenil, quan es refereix a la participació juvenil.

Així doncs, les polítiques de joventut es poden situar en el centre del debat de cap a on han d'avançar les polítiques públiques en un context d'una complexitat elevada i en què les administracions locals assumeixen un paper de subsidiarietat i proximitat que s'ha de regir per un seguit de relacions interdependents, reconegudes pel conjunt d'administracions públiques.

## **Bibliografia**

ALGUACIL, J. (2012). "Administración relacional". A: *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Madrid: Universidad Carlos III, núm. 2, p. 152-160.

BRUGUÉ, Q.; CANAL, R. i PAYA, P. (2015). "¿Inteligencia administrativa para abordar 'problemas malditos'? El caso de las comisiones interdepartamentales". A: *Gestión y Política Pública*, 24 (1), p. 85-130.

BRUGUÉ, J. i CANAL, R. (2012). "Govern multi-nivell: dependència, independència o interdependència?". A: DÍAZ *et al.* *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, p. 279-299.

CAMPILLO, C. (2013). "La administración municipal relacional y participativa. Cómo construir la identidad de las ciudades desde una perspectiva de comunicación neopública". A: *Revista de Comunicación de la SEECI*, núm. 30, p. 74-93.

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

GENERALITAT DE CATALUNYA (2013). *Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2020*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2013). *Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2010-2020*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya.

NICO, M. (2014). *Life is cross-sectoral, why shouldn't youth policy be? Overview of existing information on cross-sectoral youth policy in Europe*. Estrasburg: Youth Partnership

OBREGON, I.; BLASCO, J. i FERRER, L. (2009). *Informe final d'avaluació. Pla nacional de joventut de Catalunya 2000-2010*. Barcelona: Institut d'Avaluació de Polítiques Públiques de Catalunya (Ivàlua).

RESIDORI, C.; REICHERT, C.; BIEWERS GRIMMANN, S. i WILLEMS, H. (2015). *Building Strategic Cooperation: The Implementation of Cross-Sectoral Youth Policy in Luxembourg - Findings from an Evaluation Study. Report*. Luxemburg: University of Luxemburg.

SERRACANT, P. (coord.) (2013). *Enquesta a la joventut de Catalunya 2012. Volum 2. Les diferents vivències de la joventut*. Barcelona: Direcció General de Joventut, Generalitat de Catalunya.

SERRACANT, P. i LLOPART, I. (2004). *Debats i lectures sobre polítiques de joventut*. Barcelona: Secretaria General de Joventut, Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya, col·lecció Sinergia, núm. 7.

CATALUNYA. "Llei 33/2010, de l'1 d'octubre, de polítiques de joventut". *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5731 (8 octubre 2010).

## **2. LES ESTRUCTURES MUNICIPALS DE JOVENTUT I LA SEVA INSTITUCIONALITZACIÓ**

Leonardo Díaz Echenique i Esther Pano Puey

### **2.1. La rellevància de la institucionalització en l'anàlisi de les polítiques de joventut**

L'anàlisi de les estructures institucionals i dels mecanismes d'institucionalització suposa acceptar un pressupòsit que no ha de resultar necessàriament obvi i implica que les formes que adquireixi l'organització institucional són rellevants. En aquest sentit, autors com March i Olsen (1984; 1990; 2016), en un text que s'ha considerat seminal, construeixen una proposta teòrica que revisa plantejaments clàssics que fonamentaven les anàlisis en una perspectiva exclusivament jurídica i formal. Les dades de l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (en endavant, EMC16-17) ofereixen eines per a l'estudi que permeten un apropament molt més inclusiu i ampli, i això facilita l'examen dels comportaments i les decisions dels individus d'acord amb el marc que defineixen les estructures institucionals.

En aquesta mateixa línia, Peters (1999; 2000a; 2000b; 2005; 2013) planteja la possibilitat d'una anàlisi institucional basada en una metodologia que es fonamenti en les observacions de la realitat i la possibilitat d'analitzar a partir d'aquesta informació el rendiment de la institució en termes d'estabilitat i de capacitat per implementar polítiques, així com de la seva efectivitat. El món local, a més, proporciona unes condicions particularment interessants per a l'anàlisi institucional, atès que implica un elevat nombre d'ens, sotmesos a condicions estables —context polític i econòmic i règim jurídic, per exemple—, però que, alhora, presenten diferències en el comportament i el funcionament.

Un dels supòsits bàsics del nou institucionalisme es fonamenta en el fet que les institucions polítiques creen elements d'ordre i previsibilitat en la vida política, tenen efectes duradors i independents, i donen una certa robustesa als actors i els entorns individuals. És a dir, doten d'estabilitat tant els comportaments individuals com els organitzatius. En el pla material, doncs, diríem que la institucionalització d'un determinat àmbit suposa la seva incorporació en el funcionament habitual de les organitzacions públiques i el desenvolupament de mecanismes que doten d'estabilitat interna.

En aquest sentit, per tal d'examinar l'estructura institucional i els graus d'institucionalització d'un àmbit concret, resulta determinant identificar els elements que han de permetre oferir aquesta "perdurabilitat" en el seu tractament i implementació. Les eines, en aquest cas, poden ser múltiples. D'una banda, per exemple, hi ha àrees d'actuació que estan recollides de forma específica en normes de compliment obligat. Així, el nivell d'obligatorietat és per si mateix un element d'institucionalització. Altres mecanismes, que ja han estat aplicats a l'anàlisi de les polítiques de participació (Ramió i Salvador, 2007), per exemple, són elements propis del funcionament: la dimensió política, la dimensió administrativa i la relació entre l'àmbit propi i altres àrees de treball. Als àmbits esmentats, també pot resultar útil afegir-hi les eines de planificació que també suposen una eina d'ancoratge i visió a mitjà termini per a aquella política o activitat.

En el cas específic de les polítiques de joventut a escala local, ens trobem davant d'un àmbit de política pública amb algunes especificitats que val la pena de tenir presents. D'una banda, cal tenir en compte que s'ha tendit a distingir bona part de les funcions i competències municipals entre les obligatòries i les no obligatòries o de desenvolupament voluntari. Aquest element, que probablement podria tenir una rellevància relativa en altres escales de govern, és un factor determinant en l'àmbit del govern local i, de fet, pot arribar a condicionar la "supervivència" d'una àrea d'activitat. De fet, la terminologia administrativa sovint ha distingit les segones competències amb l'expressió de "competències impròpies".

Des d'aquesta perspectiva, doncs, les polítiques de joventut havien quedat normalment emparades dins de l'àmbit de les polítiques socials o bé en l'espai per a l'actuació dels municipis que oferia l'antic article 28 de la Llei reguladora de les bases del règim local (en endavant, LRBRL), que es configurava com una clàusula que habilitava els ajuntaments en tot allò que pogués ser de l'interès dels veïns i les veïnes de forma genèrica. Cal tenir present que justament aquests dos títols van patir modificacions rellevants en la darrera reforma de la LRBRL, que, des de la lògica de les competències impròpies a què fèiem referència, limitava tot allò que no era estrictament obligatori. Dit d'una altra manera, tot allò que no era obligatori per llei esdevenia inadequat o impropri per a l'actuació municipal.

Les polítiques municipals en matèria social no han arribat mai a plantejar-se en el mateix nivell de reconeixement i obligatorietat que altres àmbits, molt més protegits. De fet, en l'escala municipal, s'hauria de distingir un nucli funcional molt protegit, compost per les competències i activitats mínimes obligatòries. En aquest cas, el règim jurídic mateix articula un conjunt de mecanismes que garanteixen el dret de la ciutadania d'exigir aquella prestació. Aquell servei, doncs, ha d'estar garantit, per una administració o altra. En el nivell següent hi hauria activitats per a les quals hi ha un títol competencial, però que no gaudeixen del mateix nivell de protecció pel que fa a la garantia de provisió pública.

Així, en l'àmbit local, els esforços que ha fet la Direcció General de Joventut s'han d'emmarcar en la necessitat d'establir un àmbit d'activitat que gaudeix de poca protecció jurídica. De fet, l'àrea de polítiques de joventut gaudeix de reconeixement estatutari, fet que posa de manifest l'interès del Parlament de Catalunya i de la Generalitat en la matèria. L'article 142 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de joventut, i això inclou el disseny, l'aplicació i l'avaluació



de polítiques, plans i programes destinats a la joventut. Aquesta competència la concreten la Llei 33/2010, de polítiques de joventut, i el Decret 90/2013, de 29 de gener, d'aprovació del Pla nacional de joventut de Catalunya 2010-2020 (PNJCat). Aquest mecanisme, amb rang de pla sectorial de coordinació administrativa en matèria de joventut, té com a finalitat coordinar l'actuació de les diferents institucions públiques que duen a terme polítiques de joventut, per tal d'aconseguir la coherència metodològica en l'actuació de totes aquestes institucions. El text mateix ja introdueix la limitació que comporta l'autonomia dels organismes que hi intervenen, i en particular l'autonomia dels ens locals.

En aquesta línia, doncs, davant de la mancança d'elements que posin de manifest una obligatorietat en la prestació o un dret al tractament de la matèria per part de la ciutadania, la planificació ha esdevingut una eina d'institucionalització i de coordinació interinstitucional.

En aquest capítol s'analitzen les estructures de les polítiques de joventut, des d'una perspectiva vinculada a la intensitat i l'estabilització en les estructures locals, com a aproximació al concepte d'institucionalització de l'àmbit. Per fer-ho, s'han pres en consideració les variables disponibles en l'EMC16-17, i, molt especialment, tres aspectes:

- La construcció de les estructures polítiques i l'existència de les regidories de joventut.
- Les àrees administratives.
- La qualitat de la gestió.

Aquests aspectes s'ajusten a les previsions de les principals entitats internacionals que treballen amb conceptes com *institucional and administrative capacity* (European Commission, 2014) o els indicadors treballats per Pires i Gomide (2016), amb l'adaptació que suposa analitzar dades d'un qüestionari previ.

El capítol s'inicia amb una introducció a les capacitats per prendre decisions amb relació a l'organització política i administrativa mateixa de què disposen els municipis i l'impacte d'aquests principis en la matèria de joventut. S'atura després en la regidoria com a màxima expressió de l'estructura política municipal de les matèries sectorials. En l'apartat següent, s'analitza l'existència d'arquitectures administratives i, més concretament, la previsió d'àrees dins de l'organització del consistori. L'apartat que se centra en la qualitat de la gestió analitza diferents eines com la planificació, el seguiment i l'avaluació de les polítiques. Tots aquests instruments constitueixen principis metodològics que preveu el Pla nacional de joventut per fonamentar i millorar les decisions públiques.

## **2.2. El principi d'autoorganització i la capacitat d'estructuració de la matèria de joventut per part dels ajuntaments**

Els municipis, d'acord amb el marc jurídic vigent, tenen capacitat per organitzar la seva estructura política i organitzativa en la forma que considerin més adient per respondre als interessos de la ciutadania. Així, els articles 1 i 4 de la LRBRL i 3 i 8 del Decret legislatiu

2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMLRC), preveuen una àmplia capacitat d'actuació dels municipis en matèria d'organització i funcionament intern. Aquesta capacitat de què han estat dotats els municipis enllaça amb principis clàssics en el disseny local, i, més en concret, amb el principi d'autonomia local. De fet, la Carta Europea de l'Autonomia Local és un document de referència per als estats en la previsió de la regulació dels ajuntaments i que pot desplegar nombrosos efectes en els termes aplicats.

En el sistema municipal català, una de les manifestacions pràctiques d'aquest principi es concreta en la capacitat d'autoorganització. Així, els municipis poden decidir lliurement, d'acord amb la voluntat de l'òrgan plenari o de l'alcaldia, en funció del tipus d'acord que s'hi requereixi, quina és la seva estructura tant des de la perspectiva política com des de l'administrativa i de gestió. En aquest sentit, els ajuntaments catalans han optat per una organització política sectoritzada en forma de carteres. Aquesta opció no era una previsió inevitable; en principi, la normativa no obliga a portar a terme cap divisió específica, però el cert és que gairebé tots els governs consistorials s'articulen en forma de carteres d'una manera o altra. Alhora, la regulació tampoc no estableix cap criteri per a l'adopció d'una morfologia o altra i, per tant, ni les matèries ni les responsabilitats no hi troben gaires limitacions.

Pel que fa a la perspectiva de la manifestació política, aquest element no és gens menor, ja que estableix la possibilitat d'introduir una clara orientació en totes les escales de l'organització municipal. Dit d'una altra manera, els municipis tenen la capacitat de determinar lliurement el nombre de regidories específiques i d'identificar-les amb les matèries que considerin més adients en cada cas. Aquest element ofereix una molt bona oportunitat per fer un seguiment de les matèries que els municipis identifiquen com a rellevants i amb quina formulació concreta ho fan. De fet, les matèries que han estat identificades amb regidories han experimentat canvis importants al llarg del temps, de la mateixa manera que els enunciats que les defineixen, que poden esdevenir més o menys concrets i posar també de manifest un determinat trànsit en les preocupacions i els enfocaments. Aquest plantejament s'evidencia, per exemple, en l'aparició de carteres que recullen matèries que identifiquen interessos d'un caire clarament no material —com podrien ser els “usos del temps”— o els canvis en la forma de fer referència a una matèria concreta —com seria el cas de la temàtica vinculada a la immigració, que, en ocasions, varia cap a altres construccions semàntiques com ara “nova ciutadania”.

És a dir, la mera existència d'una cartera amb un nom determinat implica l'existència d'un cert interès polític, com també el nom concret que se l'hagi donat i si inclou la matèria de manera aïllada o ho fa conjuntament amb altres matèries, i quines poden ser aquestes matèries. No hi ha cap obligació de generar una regidoria concreta, però, alhora, tampoc no hi ha cap limitació formal. En conseqüència, els municipis poden decidir lliurement si institucionalitzen l'àmbit de la joventut de manera específica mitjançant la creació d'una regidoria, cosa que es correspondria amb l'àmbit polític.

L'existència d'una regidoria específica posa de manifest la voluntat política que la matèria tingui una visibilitat particular en el cartipàs municipal i que es pugui identificar un

responsable polític d'aquesta matèria. Ara bé, aquesta és l'única conseqüència directa del fet de crear la regidoria, ja que això no suposa res més d'una manera immediata. Cal tenir present, de fet, que en l'àmbit municipal pot haver-hi una certa dissociació entre les estructures polítiques i l'arquitectura organitzativa, de tal manera que el fet que hi hagi un responsable polític de la matèria no suposa que hi hagi mitjans materials, ni en forma d'unitat administrativa ni en forma de personal, com tampoc pressupost. Cal dir que aquesta dimensió posterior, és a dir, fins a quin punt l'existència d'aquesta cartera específica implica conseqüències institucionals, és un element poc estudiat.

El fet que hi hagi una regidoria de joventut i la possible associació amb altres matèries no ha de desenvolupar cap efecte de manera automàtica. La creació d'una regidoria no ha de suposar la contractació de personal, la disposició de crèdit associat ni l'existència de cap estructura administrativa associada. Alhora, el fet que la regidoria de joventut pugui estar associada a un altre àmbit tampoc no implica que les matèries hagin de rebre un tractament conjunt o que segueixin vies comunes dins de l'organigrama municipal. Sovint, l'estructura política de carteres no té una correspondència immediata en l'arquitectura administrativa; per tant, les carteres es dissenyen amb una lògica completament diferent i independent de les unitats administratives.

Les implicacions administratives dels principis d'autonomia i autoorganització comporten que els municipis gaudeixin de llibertat completa per dissenyar les fórmules administratives que els resultin més adients. En aquest sentit, doncs, els ajuntaments es poden dotar del personal que considerin oportú per al desenvolupament dels seus interessos, activitats i serveis, i poden ordenar-lo en la forma que estimin més adequada per atendre aquestes necessitats. El disseny de l'arquitectura administrativa respon, per tant, també a la voluntat particular de cada ens. La normativa no exigeix que hi hagi cap estructura concreta o que tingui una disposició particular. Aquest aspecte resta circumscrit a una qüestió de d'ordre intern que no requereix grans majories o acords polítics d'ampli espectre, llevat que es decideixi d'incloure'l en el reglament orgànic municipal. En conseqüència, l'ordenació interna, l'existència d'àrees o unitats i les fórmules de coordinació interna les pot decidir cada municipi, i pot modificar-les si ho considera necessari.

En la mateixa línia que altres elements vinculats a la lògica institucional, podem establir amb caràcter general que l'existència d'una forma o altra d'organització dels mitjans i els recursos pot desenvolupar implicacions en la implementació de la política. Ara bé, aquest extrem no sempre és fàcilment demostrable empíricament i, en realitat, sovint l'admetem com una qüestió implícita. En termes generals, es considera que l'existència d'una estructura més gran i més específica per a la gestió d'unes activitats determinades hauria d'esdevenir un element de reforç en la gestió i l'impacte de les actuacions. Aquesta relació, però, resta en gran manera pendent d'una demostració empírica clara. Sí que podem afirmar, en qualsevol cas, que una estructuració organitzativa i administrativa més gran i més específica posa de manifest la voluntat del consistori de dotar aquella temàtica d'un grau més elevat de formalització interna.

Una opció d'ordenació i coordinació que pot no disposar d'una translació estructural és la creació d'instruments de planificació. Aquests instruments poden esdevenir mecanismes

que permetin la coordinació de les diferents àrees o unitats de l'ajuntament i l'alineació dels mitjans de l'organització per a la consecució d'objectius, i, alhora, esdevenir una eina per a la deliberació i la incorporació de les sensibilitats o les reivindicacions ciutadanes. Els ajuntaments poden establir els processos que considerin adients per a la seva redacció i aprovació, i els plans mateixos podrien tenir capacitat per preveure indicadors, mecanismes de seguiment i de coordinació.

La concreció material del principi d'autoorganització pot incloure també altres eines; algunes suposen la creació d'òrgans o altres ens, amb personalitat jurídica diferenciada o sense. La figura més rotunda des de la perspectiva jurídica és la creació d'ens o la participació en entitats de cooperació amb altres administracions. El primer cas, i per a la matèria que ens ocupa, fa referència a la creació d'organismes autònoms. Els municipis també poden crear entitats públiques empresarials o societats mercantils de capital íntegrament públic, però aquest fet comportaria la possibilitat d'incorporar elements de contingut econòmic en el desplegament dels serveis o les activitats encomanats a l'ens, cosa que, en el cas de l'àmbit de joventut, no sembla gaire probable. La creació d'ens està molt regulada i suposa un procés complex i llarg per donar lloc a una nova organització, dependent de l'ajuntament, però materialment diferenciada i autònoma, que haurà de disposar de pressupost propi i portar a terme tots els processos que la normativa aplicable exigeixi a les administracions públiques.

L'alternativa a aquesta modalitat, molt costosa en temps, recursos i esforç, és la generació de plantejaments estructurals que prevegin una certa autonomia de funcionament, però que no hagin estat dotats de personalitat jurídica pròpia. Aquest aspecte no és en absolut un matís en cap sentit —no requerirà el mateix procediment de creació i tampoc el seguiment de la normativa pel que fa a l'estructura, la creació d'òrgans o la formalització del funcionament ordinari—, però pot proporcionar una solució per dotar-los d'una certa autonomia sense haver d'assumir tots aquests elements afegits.

L'estructura municipal mateixa també pot crear instruments de deliberació o participació. En aquest sentit, de nou, els ajuntaments tenen tota la capacitat per constituir comissions derivades del ple o d'altres estructures, com també de preveure'n el funcionament, el règim intern i la posició en l'estructura institucional. En aquest cas, podríem esmentar diferents tipologies: des de comissions derivades del ple i vinculades a l'òrgan plenari per a la discussió i debat de matèries fins a estructures específiques constituïdes per vehicular la participació cívica.

Els òrgans de cooperació, mancomunitats i consorcis també poden ser un element d'utilitat, atès que permetrien construir xarxes de col·laboració fonamentades en la voluntat municipal. Les primeres, constituïdes només per municipis, han estat tradicionalment lligades a serveis bàsics municipals de provisió obligatòria (residus o abastament d'aigua potable, per exemple). Els segons incorporen la possibilitat de participació d'escales de govern diferent i, fins i tot, d'entitats no públiques. En ambdós casos, ens trobem davant de nous ens, que suposen processos de creació i funcionament complexos. Els consorcis han estat àmpliament utilitzats per a la concertació de polítiques al llarg del territori amb una lògica multinivell i la participació d'una administració de nivell superior (consells comarcals,

diputacions o, fins i tot, la Generalitat, en molts casos), la qual cosa permet trobar el suport d'estructures administratives amb més capacitat operativa per superar aquestes dificultats a què fèiem referència. Ara bé, tot i això, les obligacions són també àmplies i, per tant, és recomanable avaluar amb cura la necessitat de crear un ens d'aquestes característiques abans de començar-ne el procediment formal.

En conclusió, la normativa ofereix un marge de maniobra amplíssim per al disseny i l'ordenació dels mitjans polítics i administratius per tal de definir prioritats i fer front a les reivindicacions i les necessitats socials. Els elements que recull aquest epígraf es configuren només com a exemples de la capacitat efectiva dels municipis, atès que aquests es troben en disposició de configurar altres mecanismes i eines. Altres normatives d'impacte en els consistoris, com, per exemple, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableixen l'obligació de disposar de catàlegs de serveis i de cartes de serveis, com també d'elements d'avaluació dels serveis públics. Aquestes obligacions suposen, a més, una nova oportunitat de dotar-se d'elements interns que contribueixin a assolir un grau més elevat d'institucionalització de les activitats i les accions que s'hi desenvolupen.

## **2.3. La regidoria, la institucionalització política**

### **2.3.1. Què és una regidoria i per a què serveix**

L'article 19 de la LRBRL diu que l'administració i el govern del municipi corresponen a l'alcalde/essa i als regidors/ores, excepte en aquells municipis sotmesos règim de consell obert. La definició normativa del funcionament municipal no estableix una estructura que necessàriament hagi de suposar l'existència d'un govern i una oposició i tampoc no obliga a una formulació específica de l'executiu. De fet, com s'aprecia en l'article esmentat, el plantejament de la regulació inclou en les responsabilitats de govern el conjunt del consistori. Així doncs, la distribució de les responsabilitats en carteres no la recull d'una manera explícita la legislació, sinó que es tracta d'una pràctica estesa, de fet, de forma pràcticament completa, però de la qual no hi ha una previsió específica.

És cert, però, que altres preceptes fan pensar en la possibilitat que els regidors/ores desenvolupin funcions de govern. Es podria esmentar com a mínim tres elements que apunten en aquest sentit: el fet de poder formar part de la junta de govern local, el fet de poder ser destinataris de delegacions d'atribucions de l'alcaldia i la possibilitat de percebre remuneracions per la seva dedicació. Cal tenir present, però, que la concepció de distinció per matèries és, per tant, més pròpia d'una pràctica, molt estesa, però no d'una obligació expressa. De fet, l'article 21 de la LRBRL, que designa les atribucions de l'alcaldia, preveu un conjunt de funcions que poden ser delegades en altres membres del ple. Aquests títols de capacitat no es defineixen de forma sectorial o temàtica, sinó que tenen una morfologia més assimilable a procediments específics dins de la tramitació de manera transversal.

La tècnica que s'ha utilitzat habitualment per determinar aquest contingut sectorial és la confecció de les regidories a partir de la delegació d'un títol habilitant que sol incloure

alguna referència del tipus “direcció i gestió de...”. Aquesta formulació genèrica pot ser complementada especificant quina capacitat de decisió pot tenir la persona que rep aquella delegació, si té capacitat de resolució i si aquestes capacitats inclouen les situacions que poden generar efectes jurídics a tercers. El més habitual, però, és que les delegacions incloguin la capacitat de formular propostes, tot i que, de vegades, l'alcaldia reté la capacitat de firmar el decret que donaria la validesa completa a la decisió. Aquesta delegació es formalitza mitjançant decret de l'alcaldia, que s'inclou dins del assumptes que ha de resoldre el ple següent a la sessió constitutiva.

La normativa, en aquest cas el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, recull un conjunt de previsions afegides, com la necessitat d'una certa coherència entre les regidories i l'estructura funcional de l'ajuntament i algunes diferències pel que fa a l'abast de les delegacions. Cal dir, però, que, a la pràctica, els consistoris han actuat d'una manera molt autònoma en aquest àmbit i han dissenyat les seves estructures polítiques de forma molt adaptada. En concret, en el cas de les regidories de joventut, cal entendre que hi ha un nomenament específic de l'alcaldia que identifiqui una persona que ha de ser membre del consistori, és a dir, ha de tenir la condició de regidor o regidora, i que li assigni aquesta matèria.

Aquest nomenament té una doble dimensió: externa i interna. Pel que fa a la dimensió externa, normalment, a la persona que ocupa la regidoria de joventut se la considera l'interlocutor natural per a aquesta matèria amb el consistori. El regidor o regidora de joventut és considerat en l'àmbit del seu municipi com el responsable de la gestió municipal d'aquella matèria.

Pel que fa a la dimensió interna, dins dels murs de l'ajuntament, aquesta situació no és sempre tan clara, ja que depèn de la redacció i el contingut concret del decret de la delegació. De forma genèrica, la regidoria, formalment, té la capacitat de dirigir i supervisar aquella matèria i, si escau i així ho determina el decret de delegació, també pot tenir la capacitat de dirigir políticament les unitats o les àrees administratives que aquesta delegació pugui incloure. Aquestes capacitats les ha de preveure específicament el decret de delegació. És a dir, la persona que ocupa la regidoria de joventut podria tenir capacitat de gestió econòmica en els assumptes del seu àmbit, però només si així ho preveu el decret. En aquest cas, doncs, la casuística podria ser molt àmplia i caldria examinar específicament cada decret de delegació per tal d'establir l'abast exacte de la capacitat d'actuació.

### **2.3.2. Quina situació pot tenir la regidoria dins de l'estructura política municipal**

Les regidories són identificades i nomenades per l'alcaldia. Aquest fet ja posa de manifest que la persona que desenvolupa aquestes funcions ho fa, en gran manera, per la confiança de l'alcaldia. Cal dir que això no implica que hagin de formar part del mateix grup polític. Aquest fet és així com a mínim per dos motius: en primer lloc, perquè pot haver-hi una coalició de govern i que una part de les regidories hagi estat assignada a membres d'altres candidatures; i, en segon lloc, perquè formalment res no obliga que hi hagi d'haver una configuració de govern i oposició. Tot i que aquesta ha estat l'opció més estesa en la

major part dels ajuntaments, es pot intuir que en els de mida més petita és probable que s'hagin pogut adoptar altres fórmules que no permetin aquesta distinció de forma nítida.

Un dels primers elements que es pot tenir en compte és si la regidoria és específica i diferenciada o si la persona titular de l'àmbit s'ocupa també d'una altra temàtica de forma conjunta. No hi ha cap limitació en aquesta línia i tampoc pel que fa a quines matèries poden coincidir. Des de la perspectiva de la visibilització, l'existència d'una regidoria única pot tenir uns avantatges determinats, atès que permet identificar clarament la matèria amb una persona. Ara bé, cal tenir present que les característiques particulars de la matèria de joventut també poden constituir oportunitats per a un tractament conjunt amb altres temàtiques.

La teoria (Ramió, 1999: 47), de fet, estableix que en l'àmbit de la gestió pública hi ha diferents fórmules d'organització: per processos interns —per exemple, hisenda o recursos humans—, per serveis i activitats públiques —gestió i tractament de residus o serveis funeraris, en podrien ser casos—, i per sectors de població —dona, gent gran o, naturalment, joventut estarien dins d'aquest cas. Aquesta circumstància genera àmbits d'encreuament i la necessitat d'un tractament amb una visió transversal de les matèries. Aquesta visió transversal no sempre és un objectiu fàcil d'assolir. Hi ha la possibilitat que el fet que la responsabilitat de joventut pugui estar compartida amb altres àmbits pugui contribuir a canalitzar aquesta necessitat de transversalitat i a millorar la coordinació amb altres matèries properes.

Cal tenir present, però, que aquesta matèria es pot veure afectada per un element que queda fora de l'àmbit de decisió del consistori: el nombre de regidors que componen l'òrgan plenari. La normativa electoral (la Llei orgànica del règim electoral general) determina la grandària del ple, que varia en funció del nombre d'habitants del municipi. Així, els municipis amb més població tenen plens compostos per un nombre més alt de regidors i regidores. Encara que pugui semblar un fet menor, això pot ser determinant a l'hora de decidir si les regidories acumulen diverses matèries. Un nombre més alt de membres del ple sol suposar, alhora, grups de govern més amplis i més disponibilitat de persones que poden assumir aquesta responsabilitat. Aquest fet, però, no és estrictament automàtic. Com dèiem, el més habitual és que hi hagi una certa lògica de govern i oposició. En aquest cas, el nombre de persones que han rebut delegacions o carteres depèn de l'alcaldia i de la forma en què s'ha configurat el govern.

Un altre element d'interès està relacionat amb el contingut concret del decret de delegació a què ens referíem en l'epígraf anterior. En aquest sentit, cal diferenciar entre les delegacions genèriques —redactades sense concretar-ne les funcions i les capacitats— i les delegacions específiques —que identifiquen les capacitats d'actuació delegades i habiliten expressament determinades actuacions. En principi, com més capacitat d'actuació interna i més autonomia es té en el procés de presa de decisions, cal suposar una capacitat més gran de lideratge i actuació en aquell àmbit de política.

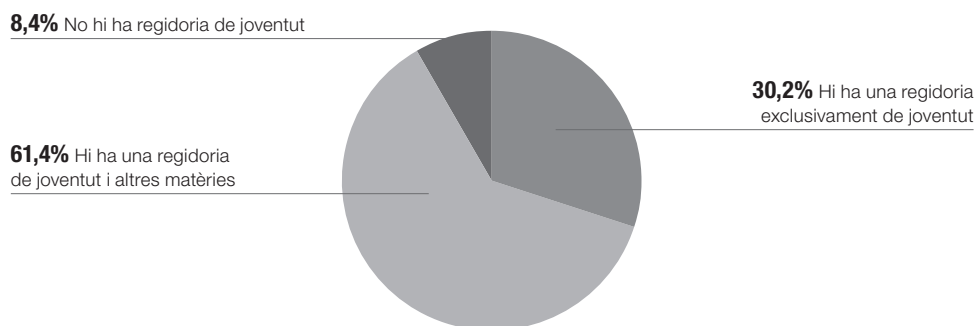
En aquest sentit, també es pot valorar quina és la vinculació de la persona que ocupa la regidoria amb el consistori en termes de dedicació. La normativa preveu tres possibilitats:

la dedicació exclusiva, la dedicació parcial o no tenir reconeguda cap dedicació específica al càrrec. Fins a l'aprovació de la Llei de racionalitat i sostenibilitat de l'Administració local, que va reformar aquest aspecte i hi va introduir modificacions que afecten la possibilitat d'assignar dedicacions i remuneracions, aquesta decisió restava a la lliure disposició del ple. Amb la modificació s'hi han introduït algunes limitacions, tant pel que fa al nombre de persones que poden desplegar una dedicació exclusiva com pel que fa als imports a percebre. En qualsevol cas, però, continua sent una decisió plenària la que estableix quins regidors o regidores tenen reconeguda una determinada fórmula de dedicació i amb quina remuneració concreta, d'acord, això sí, amb les limitacions que hi introdueix la normativa.

### 2.3.3. Regidories de joventut. Imatge des dels municipis

L'EMC16-17 permet que ens apropem a la realitat de les regidories de joventut al llarg del territori català. D'acord amb les dades que ens ofereix aquest estudi, només el 8,4% dels municipis de Catalunya no disposa de regidoria de joventut. El 91,6% restant disposen d'aquest mecanisme, en una fórmula específica o conjunta amb altres matèries. El gràfic 2.1 mostra les dades que manifesten que el 30,2% del municipis disposen d'una regidoria específica i el 61,4% s'han dotat d'una regidoria que recull la matèria de joventut i alguna matèria afegida. Aquesta seria, doncs, l'opció més freqüent. La major part dels municipis, d'acord amb aquestes dades, hauria optat per un disseny de regidoria de joventut que inclou més matèries.

GRÀFIC 2.1. Disposició de regidoria de joventut en els municipis catalans. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

L'anàlisi per mida municipal en termes de població ofereix una visió més concreta i detallada d'aquesta distribució. D'acord amb la distribució dels municipis per trams de població, l'opció de no disposar de la regidoria només pot considerar-se que té una certa presència entre els municipis amb un volum poblacional més petit. Així, com mostra la taula 2.1, en els trams que se situen per sota dels 2.000 habitants, aquesta opció es dona en el 17,7%



(menys de 500 hab.) i 6,24% (entre 500 i 1.999 hab.), respectivament. Per sobre d'aquest llindar, és molt poc habitual que els municipis no hagin configurat una regidoria. En aquesta línia, val la pena destacar el comportament particular dels municipis amb més població (en els trams per sobre dels 50.000 habitants), on podria semblar que l'impacte és més elevat. El fet que el nombre total de municipis d'aquest tram sigui reduït genera que la manca de la figura en un nombre reduït de municipis pugui tenir un pes percentual relativament elevat. De tota manera, aquest fet no deixa de ser peculiar i probablement requerriria una anàlisi particular. De fet, aquest comportament diferenciat pel que fa als municipis que se situen en els trams d'un volum de població més gran es reproduïx amb relació a l'existència de regidories específiques. L'existència d'una regidoria específica s'incrementa de forma clara fins a arribar al tram de població que compren els municipis de fins a 20.000 habitants. En els dos trams següents es manté com a opció més habitual, tot i que experimenta un lleu retrocés, per tornar a caure en el cas dels municipis de població superior als 100.000 habitants. Aquests municipis presenten un comportament clarament diferenciat i han optat d'una manera molt generalitzada per configuracions compostes de regidories que inclouen la matèria de joventut.

TAULA 2.1. Disposició de regidoria de joventut, i fórmula adoptada, segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna<sup>1</sup>

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Hi ha una regidoria exclusivament de joventut	13,5	20,5	41,3	58,5	64,5	53,5	55,9	7,2	30,2
Hi ha una regidoria de joventut compartida amb altres matèries	68,8	73,3	58,7	41,5	33,3	43,4	26,5	73,3	61,4
No hi ha regidoria de joventut	17,7	6,2	0,0	0,0	2,2	3,1	17,6	19,5	8,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En qualsevol cas, la taula 2.1 posa clarament de manifest que la creació d'una regidoria que contingui d'alguna manera la matèria de joventut és una opció molt generalitzada entre els municipis catalans en tots els trams de població. A més, els municipis compresos en els trams de població entre els 5.000 i els 99.999 habitants opten majoritàriament per una regidoria específica per a l'àmbit de joventut.

<sup>1</sup> La tècnica utilitzada en aquest capítol per portar a terme els encreuaments per mida poblacional pot introduir algunes lleus variacions en els percentatges.

Pel que fa a les regidories compartides, el gràfic 2.1 ja posa de manifest que aquesta és l'opció habitual, que es dona en el 61,4% dels municipis catalans. Per complementar aquesta informació és interessant saber amb quines matèries s'agrupa l'àmbit de joventut. En aquest cas, la taula 2.2 mostra les matèries que, d'acord amb les respostes dels municipis, estan recollides de forma conjunta amb la regidoria de joventut. Sembla que la matèria més habitual és la de l'àmbit de cultura i festes: més de la meitat dels municipis amb una regidoria compartida (el 51,6% dels ajuntaments) disposen d'una regidoria que també acull aquesta matèria. El segon àmbit, d'acord amb aquestes dades, és la temàtica d'esports, que apareix en el 46,6% dels casos.<sup>2</sup> Els àmbits següents, segons la taula, recullen educació i/o ensenyament (amb un 28,5%); la participació, el lleure i l'associacionisme (amb un 22,8%); els àmbits de serveis socials, benestar social i/o igualtat (que són presents en un 22,1% de les regidories); i, a certa distància, l'àmbit d'infància i adolescència (en un 16,2% dels ajuntaments). La resta d'opcions apareixen clarament distanciades d'aquestes primeres. Val la pena destacar que les matèries esmentades entren dins de l'espai dels anomenats "serveis a les persones" i es configuren com a serveis i drets de "segona generació". És a dir, no formen part de les responsabilitats que es configuren com a serveis mínims bàsics, sinó que superen aquest àmbit per enllaçar més amb altres realitats i necessitats de la ciutadania.

**TAULA 2.2. Matèries amb què es comparteix la regidoria de joventut. Municipis amb regidoria de joventut compartida. Municipis amb regidoria de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge (resposta múltiple)**

	% de municipis
Cultura/festes	51,6
Esports	46,7
Educació/ensenyament	28,5
Participació/lleure/associacionisme	22,8
Serveis socials /benestar social/igualtat	22,1
Infància/adolescència	16,2
Promoció econòmica/treball/comerç	10,0
Noves tecnologies	5,5
Salut	4,9
Comunicació	4,9
Alcaldia	4,9
Medi ambient/parcs i jardins	3,6
Turisme	3,2
Economia/hisenda/tresoreria	2,7
Obres/serveis	2,6
Urbanisme	1,7

<sup>2</sup> El fet que aquesta pregunta es plantegés amb una estructura d'opció múltiple fa que la suma global dels percentatges no sigui 100, atès que en alguns casos pot compartir-se amb més d'una matèria.

	% de municipis
Agricultura/ramaderia/pesca	1,4
Gent gran	1,4
Patrimoni	1,1
Transparència	0,8
Transports/infraestructures	0,7
Brigada municipal	0,6
Tinença d'alcaldia	0,6
Sostenibilitat	0,3
Altres	3,5

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Ahora, sembla que el fet que les matèries esmentades de forma més habitual siguin específicament cultura i festes, i esports situa la matèria enllaçada en àmbits vinculats al temps lliure i l'oci. Tot i que no és adient extreure conclusions d'aquest fet, el cert és que pot ser un element que caracteritzi el perfil de la matèria i del tipus de tractament.

## **2.4. L'àrea, la institucionalització de la gestió**

### **2.4.1. Com s'estructura la gestió de la matèria de joventut**

L'existència d'estructures administratives permet identificar responsables materials de la implementació i la gestió de les activitats previstes. En aquest sentit, cal tenir present que, com s'ha comentat, els ajuntaments poden optar lliurement per crear àrees i unitats o per no fer-ho. En conseqüència, s'hauria d'entendre que la voluntat de crear aquestes arquitectures per a l'ordenació dels recursos i els mitjans vinculats al desplegament de les polítiques de joventut posa de manifest certa voluntat municipal i cert compromís amb la matèria, i també el reconeixement explícit de la matèria en els organigrames municipals.

Val la pena tenir present que, si bé les configuracions polítiques són extremadament flexibles d'acord amb la previsió normativa, la configuració organitzativa pot estar sotmesa a altres lògiques. En efecte, la configuració política depèn formalment només de l'alcaldia, de manera que cal pensar en el disseny inicial de l'organigrama polític en el procés de constitució i aprovació del cartipàs municipal. Les decisions que impliquen la formulació de les estructures administratives i que, d'una manera o altra, implicaran el personal i la forma en què aquest es vincula i posiciona en l'organigrama municipal poden estar sotmeses a altres consideracions i suposar implicacions que superen l'estricta voluntat política.

En aquest sentit, la normativa no estableix obligacions concretes pel que fa als canvis organitzatius interns; depèn, en cada cas, de quines eren les fórmules d'organització prèvies, i el grau de flexibilitat en aquest àmbit estarà molt relacionat amb els plantejaments que s'hagin introduït mitjançant el Reglament orgànic municipal (en endavant, ROM), amb l'estructura i amb els nivells de vinculació del personal. La manca de previsions normatives d'aplicació

general pot induir a una conclusió inexacta, ja que els canvis d'ordenació administrativa interna poden ser costosos i d'implementació complexa. En aquest sentit, l'existència d'una àrea formal pot ser un element de gran estabilitat en les estructures institucionals, i fins i tot pot esdevenir un element de consolidació d'un determinat àmbit de polítiques públiques.

La regulació permet una dissociació entre l'àmbit polític i l'administratiu, que poden fluctuar com dues realitats flotants que s'interrelacionen, però que no necessàriament tenen vies de comunicació directa. Dit d'una altra manera, les connexions entre els responsables polítics —les persones titulars de les regidories— i les unitats administratives no és directa i, de fet, pot implicar encreuaments o la intervenció en diverses àrees, o que aquestes puguin ser compartides. A priori, l'estabilitat en el temps de les àrees i les unitats organitzatives és superior a la configuració política. Aquesta afirmació no disposa d'un contrast empíric que en permeti la inferència, però és una característica que es pot observar en bona part dels municipis, i, de fet, de la resta d'institucions públiques, i que implica que els àmbits polítics es mouen i es transformen, mentre que l'Administració tendeix a mantenir-se.

FIGURA 2.1. Fluctuació entre les escales administratives i les escales polítiques en el sistema municipal



Font: Elaboració pròpia

Aquest fet és perfectament coherent tant amb la teoria (Ramió, 1999) com amb la tradició en què s'emmarquen les administracions catalanes, que tindria una inspiració de tipus d'administració maquinal weberiana clàssica. En aquest paradigma, les institucions, i, en concret, l'Administració, són un element d'estabilitat i neutralitat i, en conseqüència, estan dissenyades per actuar com a element consolidador. Aquesta lògica, que ha estat sovint criticada, té alguns avantatges i, molt en particular en el cas de les polítiques o els serveis amb graus baixos d'obligatorietat en la provisió. Cal tenir present que altres serveis i activitats desenvolupats pels municipis els defineix la normativa i, en moltes ocasions, se n'estableix l'obligatorietat de la provisió i, en conseqüència, el dret dels individus a rebre'ls.

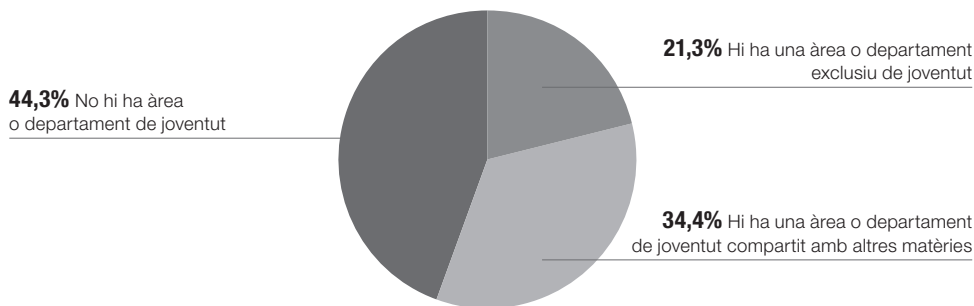
En aquests casos, els consistoris han de buscar les fórmules adients per garantir aquesta prestació. Les altres activitats, que, a més, sovint han estat objecte de crítica per la possibilitat de caure en “duplicitats”, no gaudeixen d’aquest nivell de protecció i, en conseqüència, podrien ser sensibles a canvis polítics i situacions de contingència econòmica, com les viscudes en els darrers anys.

En aquest sentit, l’existència d’estructures administratives consolidades pot esdevenir una eina que traslladi a la política elements d’estabilitat i que permeti una definició d’objectius i plantejaments a mitjà termini. A manca, doncs, d’elements que ens permetin afirmar que un nivell més alt de consolidació estructural genera més impacte en la política, sembla força plausible, en canvi, entendre que aquest grau més elevat de previsió en el disseny organitzatiu pot suposar unes condicions més bones de desenvolupament de les activitats i accions i millorar les oportunitats per a una definició d’objectius a un termini més llarg.

### 2.4.2. Àrees de joventut

En primer lloc, un dels elements que cal tenir present és identificar la freqüència en què hi ha una àrea de joventut. En aquest cas, el gràfic 2.2 mostra la distribució per al conjunt dels municipis catalans. Les dades posen de manifest una certa igualtat entre els municipis que tenen una àrea (sigui específica o compartida) i aquells que no disposen d’aquesta estructura, tot i que és més freqüent que hi hagi algun tipus d’estructura (més del 55% dels municipis n’han previst algun). Ara bé, només el 21,3% dels municipis han creat una àrea específica que només s’encarrega de matèries de joventut; el 34,4% han optat per una fórmula compartida.

GRÀFIC 2.2. Disposició d’àrea de joventut en els municipis catalans. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

És interessant, en aquest cas, analitzar quina és la distribució segons la mida municipal. En aquest cas, detectem, com era d’esperar, una certa tendència lligada al volum poblacional del municipi. La taula 2.3 mostra que el percentatge de municipis que no disposen de cap

tipus d'estructura administrativa disminueix a mesura que ascendim en el tram de població; de fet, aquesta opció disminueix gairebé fins a termes residuals a partir dels 5.000 habitants i no es dona en cap municipi per sobre dels 50.000 habitants. És particularment destacable el canvi que manifesten els municipis que se situen en trams de població a partir dels 5.000 habitants. Així, en els tres primers trams (fins a 499, des de 500 fins a 1.999 i des de 2.000 fins a 4.999 habitants), el percentatge d'ajuntaments que no disposen d'una àrea o una estructura administrativa és majoritari o ampli. En canvi, el percentatge de municipis sense estructura en els trams a partir de 5.000 habitants es redueix de forma molt marcada. De fet, com s'aprecia en la taula 2.3, descendeix bruscament des del 35,5% fins al 7,3%, i a partir d'aquest tall, aquesta opció es converteix en una alternativa gairebé residual, fins al punt que no apareix entre els municipis que se situen en els trams de població superior.

TAULA 2.3. Disposició d'àrea de joventut, i fórmula adoptada, segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Hi ha una àrea exclusivament de joventut	5,5	11,9	23,7	49,4	52,1	51,3	64,7	56,3	21,3
Hi ha una àrea de joventut compartida amb altres matèries	29,4	29,4	40,9	43,3	40,4	45,6	35,3	43,7	34,4
No hi ha àrea de joventut	65,2	58,6	35,5	7,3	7,5	3,1	0,0	0,0	44,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Aquest fet posa de manifest diversos elements. En primer lloc, l'existència de les àrees és un element clarament vinculat al volum de població del municipi. En termes generals, en els estudis locals s'associa el volum poblacional a molts aspectes vinculats a la capacitat d'actuació i gestió. En efecte, el fet que bona part de la normativa vinculi els recursos, l'obligatorietat per a la prestació de determinades activitats i fins i tot la grandària del ple, suposa que el nombre d'habitants d'un municipi pot esdevenir un factor rellevant per explicar un ampli ventall de característiques i pot desplegar moltes conseqüències en gairebé qualsevol àmbit. La normativa, a més, situa el tall dels 5.000 habitants com un llindar important amb relació a diferents aspectes vinculats a l'estructura administrativa i l'obligatorietat en la prestació de determinats serveis i activitats. En aquest sentit, doncs, veiem que aquest tall, que desplega efectes amb relació a algunes matèries molt regulades, desenvolupa efectes també amb relació a àmbits com el de joventut, que és un àmbit poc regulat i que es porta a terme en el marge de maniobra que tenen els municipis per actuar per iniciativa pròpia.

Un altre aspecte que posen de manifest aquestes dades és la relació particular d'aquesta matèria amb l'existència d'una regidoria. En aquest sentit, val la pena tenir present que entre els municipis que se situen en trams de població més elevats es detecten alguns casos que manifesten que no han previst una regidoria de joventut. En aquests municipis, doncs, no hi ha regidoria, però sí que disposen d'una àrea. Aquesta situació reforça la idea a què es feia referència amb anterioritat de la independència dels dos plànols —polític i tècnic— i de l'estabilitat de les estructures administratives més enllà de la voluntat política.

També cal valorar com es produeix la distinció entre els ajuntaments que disposen d'una àrea exclusiva i una àrea compartida amb altres àmbits. En aquest cas, la taula 2.4 mostra la mateixa informació que la taula 2.3, però no inclou els ajuntaments que han manifestat no disposar d'àrea. D'aquesta manera es pot veure de forma més clara la interacció entre aquestes dues alternatives i la seva evolució en funció del tram de població en què se situa el municipi. La taula 2.4 mostra també l'impacte del llindar dels 5.000 habitants, tot i que en aquest cas es dona de forma més moderada. En concret, fins a aquest tall l'opció majoritària entre els municipis que disposen d'algun tipus d'àrea és l'estructuració d'una àrea compartida. Aquesta situació es capgira en assolir aquest límit, a partir del qual la disponibilitat d'una àrea específica per a l'àmbit de joventut esdevé majoritària. En qualsevol cas, aquest canvi no presenta unes xifres tan marcades com en el cas anterior i ambdues situacions mantenen una certa igualtat, encara que sigui més comú que hagin creat una àrea específica. Entre els municipis de menys població que disposen d'alguna estructura administrativa, l'opció més estesa fins al tram dels 5.000 habitants és l'existència d'una àrea compartida amb altres àmbits.

TAULA 2.4. Tipus d'àrees de joventut entre els municipis amb àrea o departament segons mida municipal. Municipis amb àrea de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Hi ha una àrea exclusivament de joventut	15,7	28,8	36,7	53,3	56,3	53,0	64,7	56,3	38,3
Hi ha una àrea de joventut compartida amb altres matèries	84,3	71,2	63,3	46,7	43,7	47,0	35,3	43,7	61,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Aquesta anàlisi ens permet identificar un llindar clar a partir del qual sembla que es produeix un canvi de comportament. Així, els ajuntaments que se situen entre les localitats de volums poblacionals inferiors als 5.000 habitants presenten una tendència més gran a no disposar d'àrea, i, si en disposen, aquesta sol ser compartida amb altres matèries. A partir

d'aquest tall, els consistoris reforcen les seves estructures administratives, no sempre amb un disseny específic i diferenciat, però sí amb la identificació d'una estructura de referència per a la matèria. Pel que fa a la configuració concreta d'aquesta estructura, s'aprecia també un canvi de tendència, però potser no tan marcat com en el cas de la disponibilitat d'estructura. És a dir, entre els grans, la gran diferència és si creen o no creen una àrea de referència —i molt majoritàriament l'han creada—, mentre que l'opció entre si aquesta àrea és segregada o compartida sembla menys definitiva, atès que les dues alternatives mantenen un cert equilibri, fins i tot en els municipis de més volum.

Per complementar aquesta anàlisi sobre les àrees val la pena detenir-se en dos factors més: d'una banda, la dotació de personal d'aquestes àrees i, d'una altra, la possible relació entre la creació d'una regidoria en l'àmbit polític i l'existència d'una àrea. Pel que fa a la primera, com ja s'ha dit, els ajuntaments poden decidir lliurement com en configuren l'organització interna i, per tant, si opten per una opció conjunta o segregada amb altres matèries. Una possibilitat seria que aquest aspecte pogués implicar conseqüències des de la perspectiva del personal que treballa en el desenvolupament de les polítiques de joventut. Per tal d'aprofundir-hi, la taula 2.5 mostra les dades amb referència a màxims i mínims, mitjana i desviació estàndard segmentades en funció de si es disposa d'una àrea específica o compartida, o si no es disposa de cap estructura.

TAULA 2.5. Nombre mitjà de recursos humans en les àrees de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Mitjana i descriptius associats

	Nre. mínim de treballadors/ores	Nre. màxim de treballadors/ores	Mitjana del nre. de treballadors/ores	Desviació estàndard del nre. de treballadors/ores
Hi ha una àrea exclusivament de joventut	1	18	2,6	2,7
Hi ha una àrea de joventut compartida amb altres matèries	1	29	2,1	2,7
No hi ha una àrea de joventut	0	4	0,6	0,7

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La informació que afegeix la taula 2.5 resulta d'interès precisament perquè pot considerar-se, almenys en algun aspecte, com a contraintuïtiva. En efecte, d'acord amb les dades de l'enquesta, els municipis que disposen d'una àrea específica de joventut presenten una mitjana de 2,6 treballadors/es i, en canvi, les àrees compartides disposen de mitjana de 2,1 persones al servei d'aquesta matèria. Aquest fet, que a priori sembla coherent amb la necessitat de segregat l'àrea, contrasta, en canvi, amb la informació del màxim, ja que el municipi que presenta un volum més alt de personal dedicat a les polítiques de joventut ha estructurat els recursos humans en una àrea compartida. Dels deu consistoris que registren els nombres més alts de professionals en aquesta matèria, la meitat disposen d'una àrea segregada, mentre que l'altra meitat han optat per un disseny conjunt.



Ara bé, la tercera opció, és a dir, la no disponibilitat de cap tipus d'estructura, sí que posa de manifest una situació clarament diferent pel que fa al volum de treballadors/es en l'àmbit de joventut. Les dades en aquest cas oscil·len entre 0, com a valor mínim, i 4, com a nombre màxim, mentre que, de forma lògica, cap municipi amb una estructura d'un tipus o altre manifesta no disposar de personal. La mitjana per a aquesta tipologia de municipis que, si es resitua en la caracterització anterior, és un municipi de dimensions reduïdes, se situa en 0,62. És a dir, els municipis que no disposen d'àrea, sovint tampoc no disposen de personal, i, si en disposen, ho fan amb un nombre relativament reduït de treballadors. Ara bé, es detecten diversos espais de juxtaposició que poden resultar interessants per a una anàlisi de tipus més qualitativa. Seria el cas dels municipis que disposen d'entre 1 i 4 treballadors/es i que podríem identificar en qualsevol de les tres categories.

Pel que fa a la vinculació entre l'existència d'una regidoria i l'articulació d'una àrea, les taules 2.6 i 2.7 mostren la relació entre les diferents tipologies de regidoria i àrea en cada cas. D'acord amb les dades que es mostren en aquestes taules, sembla que hi ha una certa relació, tot i que aquesta no és conclouent i es confirma que hi ha casos en què una opció o altra no pressuposa un comportament diferent. Així, la major part dels casos en què hi ha una regidoria específica de joventut, alhora, també hi ha una àrea específica de joventut. L'existència d'una àrea segregada sol estar vinculada amb la identificació d'una regidoria específica. En l'altre extrem, la major part dels municipis que no disposen de regidoria tampoc no tenen cap tipus d'estructura administrativa. A partir d'aquí, però, les altres opcions, manifesten una interpretació menys nítida i resulta destacable el fet que hi hagi municipis amb àrea segregada però sense regidoria.

TAULA 2.6. Existència d'àrea de joventut i fórmula adoptada. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge

	Hi ha una regidoria exclusivament de joventut	Hi ha una regidoria de joventut compartida amb altres matèries	No hi ha regidoria de joventut	Total
Hi ha una àrea exclusivament de joventut	48,7	10,6	1,9	21,3
Hi ha una àrea de joventut compartida amb altres matèries	29,2	37,2	31,5	34,4
No hi ha àrea de joventut	22,1	52,2	66,7	44,3
Total	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

TAULA 2.7. Existència de regidoria de joventut i fórmula adoptada. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge

	Hi ha una àrea exclusivament de joventut	Hi ha una àrea de joventut compartida amb altres matèries	No hi ha àrea de joventut	Total
Hi ha una regidoria exclusivament de joventut	68,8	25,8	15,1	30,2
Hi ha una regidoria de joventut compartida amb altres matèries	30,4	66,5	72,3	61,4
No hi ha regidoria de joventut	0,7	7,7	12,6	8,3
Total	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En resum, el fet d'haver estructurat una àrea sembla tenir certa vinculació amb el volum de personal vinculat i també amb l'existència d'un àmbit polític. Ara bé, dins de la pluralitat municipal que recolza sobre els principis d'autonomia i autoorganització, la variabilitat pot ser molt àmplia, i les altres opcions, fins i tot les que poden semblar més peculiars, també hi són presents. A les situacions peculiars, probablement, seria més oportú d'apropar-se amb tècniques i aparells metodològics de perfil qualitatiu que permetin aprofundir en aspectes com ara per què es donen i quina és la relació entre aquestes dues dimensions de la institucionalització.

## 2.5. La qualitat institucional

La gestió de qualitat implica una implementació eficaç i eficient de tots els serveis i les prestacions que busquen millorar el benestar dels ciutadans. La qualitat està definida pels processos que generen coneixements que ajuden a fonamentar les decisions públiques. La naturalesa complexa i canviant dels assumptes públics obliga a una adaptació i una revisió contínues dels procediments i les propostes de solució per prendre decisions basades en proves. Per aquests motius, la planificació, el seguiment i l'avaluació de les polítiques són condicions imprescindibles a l'hora de buscar les millors propostes respecte a les necessitats socials. Aquestes condicions estan reconegudes en el Pla nacional de joventut de Catalunya 2010-2020 (en endavant, PNJCat-2020), que defineix la qualitat com un dels principis metodològics que guien les polítiques de joventut.

Des de diferents instàncies, com l'Agència Catalana de la Joventut, s'han posat a disposició dels municipis els suports tècnics i les eines bàsiques que ajudin a elaborar i implementar correctament els plans. A més dels criteris bàsics, s'hi ha insistit que les metodologies de disseny contemplin la participació dels joves (CNJC, 2017), amb un doble propòsit: complir amb una aspiració normativa que dona legitimitat a aquestes polítiques i millorar les eines tecnològiques de gestió. Al seu torn, el PNJCat-2020 reconeix la complexitat de les matèries de joventut i planteja un model de gestió integral d'aquestes polítiques que requereix un treball coordinat i transversal entre tots els departaments i les àrees municipals

implicades. Tenint en compte que la participació i la transversalitat de les polítiques de joventut s'analitzen en altres capítols, l'anàlisi de la qualitat se centrarà en la planificació i en els instruments de seguiment i avaluació.

L'EMC16-17 aporta informació d'interès sobre la gestió de qualitat de les polítiques de joventut referides a la planificació local —desplegament territorial, factors explicatius, prioritats municipals i concordança amb la planificació general— i un conjunt d'indicadors metodològics referits al seguiment i l'avaluació d'aquestes polítiques.

### 2.5.1. La planificació de les polítiques de joventut

La planificació és una de les funcions bàsiques de les ciències de l'Administració i es considera una condició imprescindible per a una bona gestió pública. L'objectiu d'aquesta funció és preveure un conjunt sistemàtic d'accions per implementar les millors solucions possibles per als problemes més rellevants que s'han diagnosticat. Les administracions espanyoles s'han caracteritzat pel seu estil reactiu, atesa la seva incapacitat per atendre amb prou previsions els problemes emergents (Subirats, 1992). En aquest context, les polítiques de joventut constitueixen una excepció, ja que des dels seus inicis, als anys vuitanta, van mostrar una ambiciosa voluntat d'atendre els múltiples problemes dels joves a partir de programes elaborats (Montes, 2008).

Aquest rendiment positiu de les polítiques de joventut contrasta amb la tradició reactiva de les administracions locals. Si es comparen aquests resultats amb els d'altres polítiques públiques, s'hi poden observar diferències importants. En l'estudi del Panel de Polítiques Públiques de l'any 2016 per a municipis de més de 10.000 habitants, sobre les polítiques d'educació, participació ciutadana, habitatge, persones grans i salut pública, la proporció de municipis amb plans variava entre un màxim del 60%, en educació, i un mínim del 10,7%, en salut pública. En el cas de les polítiques de joventut, el 91% dels municipis de més de 10.000 habitants disposen d'un pla específic.

Taula 2.8. Disposició d'un pla específic per a diferents matèries l'any 2016. Municipis de més de 10.000 habitants. Catalunya, 2016. Percentatge

	Joventut*	Educació**	Habitatge **	Participació ciutadana**	Persones grans**	Salut pública**
Disponibilitat de pla específic	90,1	60,0	49,0	21,4	11,5	10,7

Font: \* Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut); \*\* Panel de Polítiques Públiques 2016, Fundació Carles Pi i Sunyer

Aquesta tradició planificadora de les polítiques de joventut ha estat recollida amb caràcter prescriptiu per la legislació catalana. La Llei 33/2010, de l'1 d'octubre, de polítiques de joventut, reconeix el paper central del PNJCat-2020 com a marc estratègic de les polítiques de joventut a Catalunya. En aquest cas, la planificació busca institucionalitzar discursos,

metodologies i estructures que consolidin una manera d'entendre i d'actuar davant del fenomen de la joventut. El PNJCat-2020 defineix les línies estratègiques, els actors i els mecanismes de coordinació per implementar aquestes actuacions en què es prioritza el paper dels municipis. L'articulació d'aquests objectius generals que preveu el PNJCat amb les diferents demandes i necessitats territorials es duu a terme a través del Pla d'actuació territorial de joventut (en endavant, PATJ). A escala municipal i comarcal, el PNJCat estableix dos instruments de proximitat per desenvolupar aquestes estratègies: els plans locals de joventut (en endavant, PLJ) i els plans mancomunats de joventut (en endavant, PMJ). El PNJCat-2020 estableix que les polítiques 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, emmarcats en l'àmbit estratègic del PNJCat” (PNJCat: cap. 3, 191).

Des de la seva implementació, el PNJCat ha tingut una influència decisiva en l'impuls de la planificació local. L'any 2001, menys d'un 5% dels municipis catalans disposava d'un PLJ. L'any 2017, els municipis amb plans arribaven al 78%. Si es comparen aquests resultats amb els d'altres polítiques públiques, s'hi poden observar diferències importants. Una de les raons que explica aquesta proliferació de plans són els incentius externs —suports econòmics o tècnics— que reben els municipis per impulsar la planificació. Concretament, l'impuls dels plans estaria directament relacionat amb les convocatòries anuals fetes des de la Direcció General de Joventut o l'Agència Catalana de la Joventut, que donen suport als municipis interessats a impulsar el PLJ amb subvencions o serveis tècnics (Obregón, Blasco i Ferrer, 2009).

Si es valoren aquests resultats en termes d'eficàcia, l'estratègia planificadora ha estat exitosa, ja que ha complert el propòsit d'estendre la planificació a un nombre elevat de municipis. Però si es valora en termes d'eficiència o d'impacte real davant dels reptes o els problemes de les polítiques de joventut, sorgeixen alguns interrogants. Concretament, la principal crítica que es va plantejar fa una dècada, quan es va fer una avaluació integral del primer PNJCat, amb vigència fins a l'any 2010, era que els PLJ es podien transformar en una finalitat en si mateixos, ja que importava més complir-ne els requisits formals d'aprovació que assolir-ne la implementació efectiva. L'incentiu de la planificació estava més centrat a “caçar subsidis” que a implementar solucions reals. A conseqüència d'això, la reproducció de plans homogenis o copiats acabava esdevenint un obstacle per a la innovació i la millora de les polítiques (Obregón, Blasco i Ferrer, 2009).

Han passat més de deu anys des que es va dur a terme aquesta avaluació, i en aquest temps s'han produït canvis institucionals importants i transformacions socials que afecten aquestes polítiques. Un d'aquests canvis ha estat l'aprovació del PATJ de l'any 2014, que, tenint en compte les avaluacions descrites, proposava un conjunt d'estratègies per garantir una implementació efectiva dels objectius del PNJCat a tot el territori de Catalunya. En aquest sentit, la informació que aporta l'EMC16-17 sobre les actuacions municipals pot ajudar a reconèixer els canvis que s'han produït en matèria de planificació local.

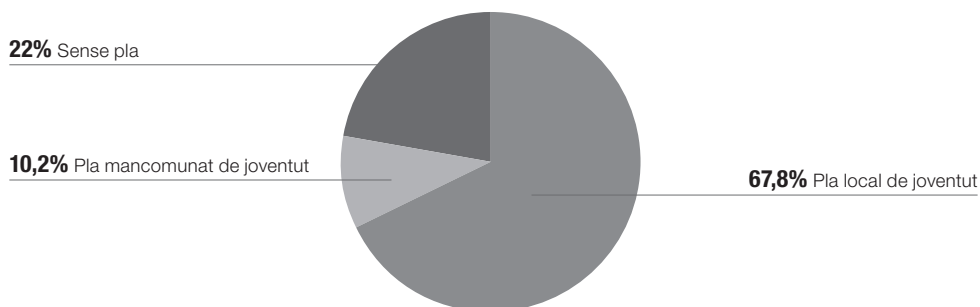
## 2.5.2. Els plans de joventut. Una eina al servei de les polítiques

El PNJCat estableix dues eines de planificació per concretar el desplegament territorial de les estratègies previstes. La primera eina són els PLJ, que representen el marc estratègic del PNJCat adaptat al context de cada municipi, amb independència de la seva grandària. L'altre instrument són els PMJ, de caràcter intermunicipal i pensats per a municipis molt petits amb necessitats similars, mancomunitats de municipis, etc.

La planificació s'ha estès de forma progressiva a tot el territori de Catalunya des dels municipis més grans fins als més petits. En aquest mapa divers i nombrós de 947 municipis es poden distingir almenys quatre situacions diferents: municipis que disposen de PLJ exclusius; municipis amb PLJ mancomunats amb altres municipis; municipis que no disposen de PLJ, però que disposen d'altres instruments de planificació o diagnòstic; i municipis que no disposen de cap tipus de planificació.

Com ja s'ha esmentat, el 78% dels municipis disposen de PLJ. Aquests plans es poden diferenciar entre els d'abast exclusivament municipal, que estan implantats en el 67,8% dels municipis, i els que es fan de manera mancomunada entre més d'un municipi, que estan implementats en el 10,2% dels municipis. Dins del grup de municipis que no tenen PLJ —un 22% en total—, el 16% té previst o té en marxa un procés d'elaboració de PLJ; el 22% disposa d'eines de planificació alternatives; i el 42,4% duen a terme algun tipus de diagnòstic per conèixer les necessitats del jovent.

GRÀFIC 2.3. Disposició de pla local de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

L'evolució de la planificació indica que el desplegament territorial dels PLJ està directament relacionat amb la grandària del municipi. Això es deu al fet que les dimensions dels municipis afecten les capacitats institucionals i de recursos. Els més grans disposen de més recursos organitzatius, humans i econòmics, cosa que facilita el disseny i la implementació de la planificació. Pràcticament tots els municipis de més de 5.000 habitants disposen d'estructures tècniques, personal exclusiu o una partida pressupostària destinada a joventut. Aquests recursos van minorant en els municipis més petits, i això justifica que hagin de mancomunar-se per impulsar aquestes accions.

Per aquestes raons, com més habitants té un municipi, més alta és la probabilitat que disposi d'un PLJ i que sigui exclusiu del municipi. El 90,1% dels municipis de més de 10.000 habitants disposen d'un PLJ, i aquesta proporció arriba al 100% en els de més de 100.000 habitants. A més, la major part dels municipis de més de 5.000 habitants que no tenen un PLJ, disposen d'altres eines de planificació o diagnòstic vinculades a les polítiques de joventut. Com que els municipis grans concentren la major part de la població juvenil, es pot concloure que més del 90% dels joves d'entre 15 i 30 anys viuen en algun municipi que disposa d'un PLJ.

En canvi, la proporció de municipis amb un PLJ decreix en la mesura que disminueix la grandària de la població. Una quarta part dels municipis de menys de 2.000 habitants no disposen de PLJ, i aquest tram de població és el que concentra la major part dels plans mancomunats. Al seu torn, a la major part dels municipis petits que no disposen d'un PLJ els manquen altres instruments alternatius de planificació.

TAULA 2.9. Disposició de pla local de joventut segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Sí, exclusiu del municipi	48,5	67,2	79,7	82,1	96,6	81,1	82,4	100,0	67,8
Sí, mancomunat amb altres municipis	21,1	7,8	4,5	3,1	0,0	1,8	0,0	0,0	10,2
No	30,4	25,0	15,8	14,8	3,4	17,2	17,6	0,0	22,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Una altra característica d'aquest desplegament territorial ha estat el nivell de participació dels joves (taula A2.1).<sup>3</sup> En l'EMC16-17 es va consultar els municipis sobre el nivell d'intervenció dels joves en el disseny i la implementació dels PLJ. D'acord amb aquestes dades, el 78,3% dels PLJ s'ha desenvolupat amb algun nivell d'implicació per part de les persones joves del municipi. Segons els nivells de participació, els PLJ es poden classificar en tres grups.

El primer grup comprèn els plans amb un nivell alt de participació dels joves; és a dir, que participen en les decisions i en la gestió dels plans. Una tercera part dels municipis (33,1%) ha impulsat aquest nivell de participació. La distribució de casos és similar en tots els trams de població.

3 Al web de l'Observatori Català de la Joventut podeu consultar en línia les taules de l'annex.

El segon grup —l'opció més estesa, amb un 45,2% dels casos— inclou PLJ amb un nivell mitjà de participació, en què els joves disposen d'espais i instruments per fer-hi propostes. Aquest nivell de participació habitualment es vincula als mecanismes de consulta i deliberació que s'implementen a través de processos o òrgans de participació. És l'opció més habitual entre els municipis de més de 50.000 habitants.

L'últim bloc comprèn els PLJ amb un nivell baix de participació. El 18,5% dels municipis va respondre que els joves no han participat o no han tingut una participació activa en el disseny o la implementació dels plans. Aquesta situació és més freqüent entre els municipis de menys de 5.000 habitants i és inexistent entre els de més de 50.000 habitants.

Els nivells de participació mitjans són els més estesos, i això es correspon amb les tendències generals de les polítiques de participació. El que crida l'atenció és l'existència de dos blocs contraposats que congreguen un nombre considerable de municipis amb nivells alts o baixos de participació. En primer lloc, la proporció de casos amb un nivell alt de participació pot considerar-se elevada si es té en compte que aquest tipus d'experiències són excepcionals en les polítiques de participació ciutadana. En termes relatius, són molt poques les experiències participatives en què els ciutadans intervenen en les decisions o en la gestió. Però també pot considerar-se alta la proporció de casos amb un nivell baix de participació si es té en compte que la participació ha estat un element consubstancial de les polítiques de joventut.

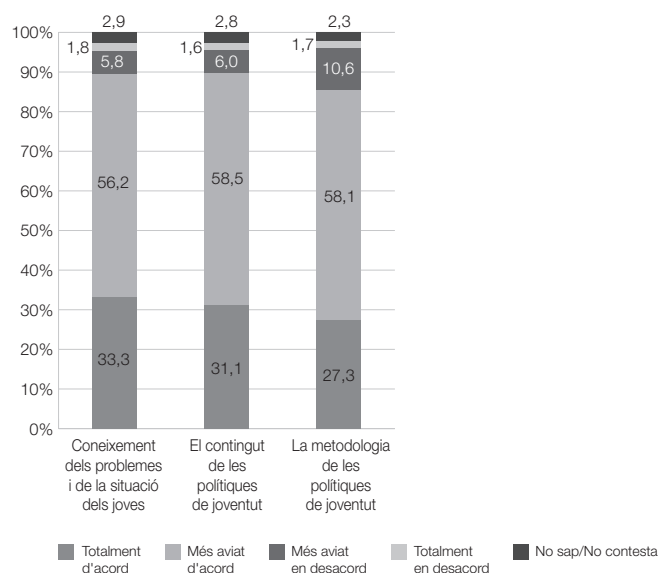
Un factor que explica l'existència d'aquest contrast entre municipis molt actius i municipis molt poc actius és la grandària de la població. La proporció més gran de PLJ amb nivells baixos de participació es dona entre els municipis més petits. No deixa de ser paradoxal que com més a prop s'està de l'escala ideal de la participació —*small is beautiful*—, menys participació hi hagi. En tot cas, si es té en compte que els municipis més petits també tenen una proporció de plans amb nivells alts de participació similar a la mitjana, es pot concloure que el tram de població no és un factor determinant de la participació. L'explicació d'aquest dèficit de participació podria ser la falta de recursos econòmics o de personal per impulsar aquestes accions o la falta d'adequació dels espais o de les metodologies participatives per a les expectatives i els interessos dels joves. Aquesta última raó ha estat reconeguda com una de les causes fonamentals que allunyen els joves de pràctiques participatives molt institucionalitzades (Generalitat de Catalunya, 2017).

En resum, la planificació local ha continuat estenent-se, tot i que en els últims anys ho ha fet de manera més moderada. La proporció de municipis amb PLJ augmenta entre els municipis més grans, que tenen més capacitat per implementar plans de forma exclusiva. Entre els més petits, en canvi, la proporció de municipis sense plans és més elevada, com també l'existència de plans mancomunats. El creixement notable dels PLJ mancomunats s'associa a les polítiques actives impulsades per altres escales de govern. Un 16% dels municipis sense PLJ tenen previst o estan elaborant un procés de planificació (taula 2.10), la qual cosa indica que es mantindrà una tendència planificadora creixent. Finalment, el 78,3% dels municipis ha impulsat la planificació amb participació dels joves amb predomini de mecanismes propositius per sobre dels decisionals. Curiosament, els municipis més petits tenen nivells de participació més baixos.

### 2.5.3. Factors que incideixen en el desplegament de plans

A més de la grandària de la població i l'impuls promogut per altres actors institucionals, hi ha dos factors més que han afavorit el desplegament dels plans. D'una banda, la valoració positiva dels municipis sobre l'impacte dels plans per millorar el disseny de les polítiques públiques. A l'EMC16-17 s'han considerat diferents dimensions per valorar aquest impacte: el nivell de coneixement sobre la situació i els problemes dels joves, el contingut de les polítiques i les metodologies que s'utilitzen. Els resultats de l'enquesta indiquen que la major part dels municipis valoren de forma positiva l'impacte dels PLJ en l'elaboració de les polítiques de joventut. Més del 85% dels municipis estan molt o bastant d'acord que els PLJ han millorat els diagnòstics, els continguts i les metodologies d'aquestes polítiques.

GRÀFIC 2.4. Valoració de la contribució dels plans locals de joventut al coneixement, els continguts i les metodologies de les polítiques de joventut. Municipis amb pla local de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge



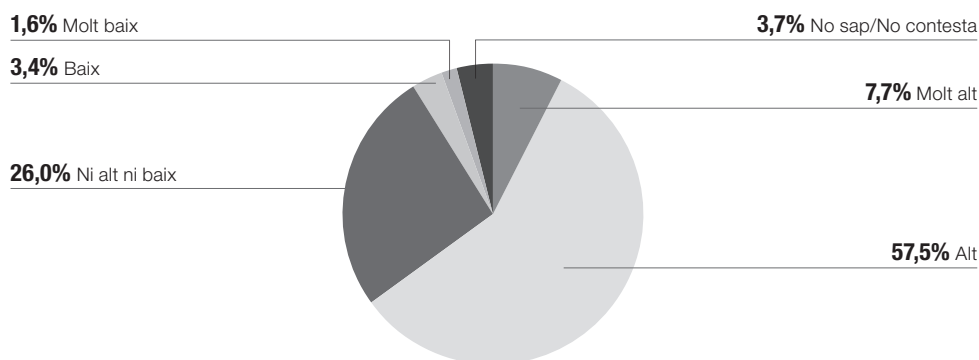
Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

D'altra banda, el segon factor que s'ha de tenir en compte és la valoració positiva que fan els municipis sobre l'eficàcia dels plans per complir els objectius proposats. En aquest cas es va demanar als municipis que valoressin el nivell de compliment del pla respecte de les previsions que hi havia. En aquesta valoració hi ha hagut un predomini de les valoracions més positives —compliment alt o molt alt del que s'hi preveia—, assenyalades



per un 65% dels municipis. Les valoracions més positives es donen entre els municipis de més de 50.000 habitants, amb percentatges de valoració alta i molt alta superiors al 80% (taula A2.2).

GRÀFIC 2.5. Grau de compliment del que preveia el pla local de joventut. Municipis amb pla local de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

El principal motiu que addueixen els municipis que no disposen d'un pla és la insuficiència de recursos (taula 2.10). Aquestes percepcions, assenyalades per un 33% dels municipis, valoren de forma positiva l'existència d'un PLJ, però consideren que la redacció d'aquestes eines excedeix els recursos que hi poden dedicar els ajuntaments. Tot i que, en termes quantitius, la proporció més gran de casos es dona entre els municipis més petits, en termes relatius és el principal problema entre els municipis de més de 5.000 habitants.

La segona causa més esmentada entre els municipis sense PLJ és la falta d'adequació d'aquestes eines a la realitat municipal. En aquest cas es tracta de percepcions més negatives sobre la pertinència dels plans, ja sigui per les característiques del municipi (17,9%), pels beneficis que se'n poden esperar respecte al treball que implica la redacció d'un pla (7,7%) o per les característiques del col·lectiu juvenil —pocs o poc implicats— (6,9%).

La tercera raó és el desconeixement dels PLJ com a eina de planificació de les polítiques de joventut municipals. En aquest cas, solament el 8,7% dels municipis que no els utilitzen desconeixen aquestes eines, la qual cosa implica que aquests instruments són àmpliament coneguts. Aquest grup de municipis que desconeixen aquest tipus de plans esta format exclusivament per municipis de menys de 2.000 habitants.

TAULA 2.10. Principal motiu pel qual no es disposa d'un pla local de joventut segons mida municipal i distribució total. Municipis sense pla local de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Total
Ens sembla un instrument adequat, però la feina que implica redactar un pla excedeix els recursos que hi pot dedicar l'Ajuntament	22,4	38,6	43,8	30,0	50,0	60,0	50,0	33,0
No considerem que sigui un instrument adequat/necessari, donades les característiques del nostre municipi	25,4	18,2	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	17,9
Creiem que implica massa feina pels beneficis que permet obtenir	10,4	4,5	6,3	0,0	0,0	0,0	50,0	7,7
No tenim coneixement d'aquest instrument i les seves aplicacions	11,9	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,7
Poc jovent / poc implicat	11,9	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9
Està pendent / Està en procés d'elaboració	7,5	9,1	31,3	70,0	50,0	40,0	0,0	16,2
PLJ suspès, no aprovat o implantant d'altres	6,0	11,4	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4
Altres (especificar)	3,0	2,3	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4
NS/ NC	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Si es comparen aquests resultats amb els de l'enquesta de l'any 2009 (taula A2.3), s'hi pot observar que no hi ha hagut grans variacions, tot i que ha disminuït lleument el nombre de municipis que indiquen l'escassetat de recursos o el caràcter inadequat dels plans respecte de les característiques locals. Aquest conjunt de motivacions també està vinculat a la grandària de la població. Pràcticament totes les respostes que addueixen manca d'adequació o desinformació es concentren entre els municipis de menys de 2.000 habitants. La insuficiència de recursos, en canvi, és una raó esgrimida per municipis de diferents grandàries.

D'altra banda, quan s'analitza la relació entre disposar de PLJ o no i la disponibilitat de determinats recursos —d'almenys un treballador tècnic, d'una estructura tècnica i d'una partida pressupostària específica—, el factor que més incideix és l'existència d'almenys un treballador de la plantilla de personal: tot i que els percentatges de disposar d'aquestes recursos i tenir PLJ són molt semblants (entre el 85% i el 88%) —cosa que indica l'associació entre la disposició d'aquests recursos i el desenvolupament dels PLJ—, són els municipis sense personal els que mostren menys capacitat per desenvolupar PLJ (12,7%).

TAULA 2.11. Municipis amb un pla local de joventut segons disponibilitat de recursos. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge

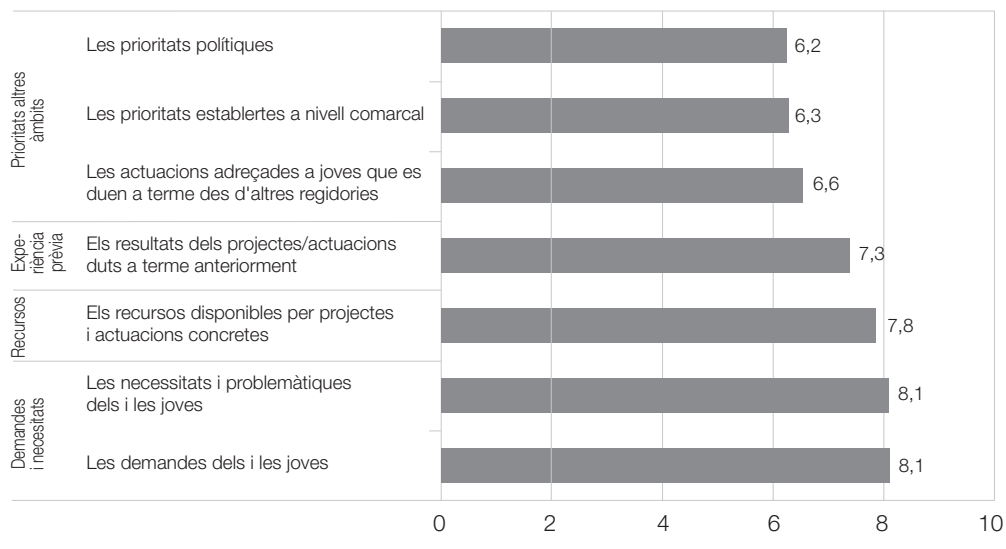
		Disponibilitat de pla		Total
		Amb pla	Sense pla	
Personal	Sense personal	53,4	12,7	23,1
	Amb personal	46,6	87,3	76,9
Partida pressupostària específica	Sí	15,0	85,0	64,2
	No	34,8	65,2	35,8
Estructura tecnicoadministrativa	Sense estructura	35,2	64,8	44,3
	Amb estructura	11,7	88,3	25,7

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

## 2.5.4. Les prioritats de les polítiques de joventut

En l'EMC16-17 es va consultar els municipis sobre els criteris de priorització de les polítiques de joventut municipal. Les opcions valorades, set en total, es poden reagrupar en quatre grups. El primer grup aplega les necessitats i les demandes dels joves; el segon es refereix als recursos disponibles; el tercer és l'experiència prèvia; i l'últim factor són les prioritats definides des d'altres àmbits, com ara les actuacions d'altres regidories o les prioritats definides des de la política o des de l'escala comarcal.

GRÀFIC 2.6. Criteris per establir prioritats de treball de les polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Mitjanes d'aplicació (escala de 0 a 10)



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Els factors que més destaquen són les necessitats i les demandes dels joves, amb una aplicació mitjana superior a 8, i els recursos disponibles, amb una mitjana de 7,8. L'elevada aplicació d'aquests factors respon, lògicament, als dilemes de qualsevol política pública que tracta d'atendre els problemes creixents amb recursos limitats. Respecte de les necessitats i les demandes dels joves, és lògic que aquestes respostes subjectives valorin amb una puntuació alta el que naturalment és l'objectiu d'aquests plans. En tot cas no s'hi observen diferències substancials entre les demandes, definides per la capacitat dels actors socials per incidir en les polítiques, i les necessitats, que habitualment es defineixen des de les administracions o des d'institucions especialitzades.

L'escassetat de recursos ha estat reconeguda com el principal problema operatiu de les polítiques de joventut (CNJC, 2017). Aquest problema està associat a les fonts de finançament d'aquestes polítiques, que depenen en gran manera de les transferències d'altres administracions. Els pressuposts de joventut d'una quarta part dels municipis depenen, en més d'un 50%, de les aportacions d'altres administracions. Per això, per als municipis és prioritari que es garanteixin i augmentin aquests recursos. De fet, les aportacions econòmiques d'altres administracions són el tipus de suport al qual els municipis atorguen més importància (taula A2.6). Curiosament, els municipis més petits, que tenen menys recursos, són els que donen una puntuació inferior a la mitjana, mentre que els més grans, com ja es va observar en els factors d'impuls a la planificació, són els que més ho apliquen, amb mitjanes superiors a 8 (taula A2.4).

El tercer tema amb una aplicació més alta en l'establiment de criteris de planificació és la experiència prèvia, els "resultats dels projectes duts a terme anteriorment", amb una mitjana de 7,4. Aquest factor té més rellevància entre els municipis més grans, amb mitjanes superiors a 8, la qual cosa es pot explicar pel fet que són els que tenen un desenvolupament institucional més ampli i més maduresa en el desplegament d'aquestes polítiques (taula A2.4).

L'últim bloc, amb mitjanes que van de 6 a 6,5 recull aspectes vinculats a la transversalitat —actuacions dutes a terme per altres regidories—, el govern multinivell —prioritats establertes a escala comarcal—, o la incidència de la política en la definició de les agendes. En principi, la importància de la transversalitat és baixa si es té en compte la ponderació que es fa de les activitats d'altres regidories. En la ponderació que es fa de les activitats de les polítiques de joventut cal tenir en compte que habitatge, treball o educació són àmbits d'actuació que competeixen a altres àrees. També es pot considerar baixa la ponderació que se li dona a les prioritats polítiques si es té en compte el pes que tenen les alcaldies en un model de gestió que té baixos presidencialista.

Dins d'aquest grup de criteris, la mitjana més baixa la tenen les prioritats establertes a escala comarcal. En aquest cas hi ha diferències notòries, de més de dos punts, entre els municipis més petits i els més grans. Aquesta diferència és lògica, ja que les comarques tenen una presència més activa entre els municipis més petits. Tot i així, també en aquests trams de població l'aplicació és de les més baixes. Aquesta falta d'encaix entre les prioritats locals i les d'altres escales de govern és d'especial interès i s'analitzarà en profunditat en l'apartat següent.

En resum, les agendes municipals es troben en una tensió contínua entre demandes i necessitats creixents, d'una banda, i recursos i competències molt limitades, de l'altra. A aquesta tensió s'afegeix la complexitat que tenen les polítiques públiques de joventut que exigeixen un tractament transversal des de les diferents àrees de l'Administració amb la coordinació de múltiples actors i escales de govern. El fet que gran part del suport a aquestes polítiques provingui de nivells supramunicipals condiciona la definició d'aquestes agendes.

Tot i així, la baixa aplicació dels criteris de planificació que es relacionen amb la transversalitat, el govern multinivell o el lideratge polític pot indicar que tenen més pes els assumptes endògens, definits pels agents directament vinculats a aquestes polítiques —tècnics, especialistes o organitzacions juvenils— que els que depenen d'agents externs al sistema. Això explicaria que sigui més valorada l'experiència prèvia de projectes o actuacions que la prioritat que es dona a la política, a altres regidories o al consell comarcal.

### **2.5.5. El PNJCat com a referència de la planificació local**

Gairebé deu anys després de la seva aprovació, és evident l'impacte que ha tingut el PNJCat-2020 en la institucionalització de les polítiques de joventut i en l'extensió de la planificació com a eina central de la gestió. Si bé aquest model s'ha dissenyat des de dalt, la implementació es fa amb una intervenció activa des de baix, a partir de la col·laboració dels governs locals. Per això, un dels principals objectius de la planificació estratègica de joventut és la correspondència i la coordinació entre la planificació central i els plans locals. El PNJCat-2020 especifica que els plans territorials s'han de definir en concordança amb els principis substantius, discursius i metodològics del Pla. L'avaluació feta l'any 2009 revelava que el primer PNJCat, amb vigència fins a l'any 2010, s'havia debilitat com a document de referència per a les polítiques municipals. La principal crítica era que l'adopció dels PLJ s'havia convertit en un procediment formal per accedir a les subvencions. Aquests plans, homogenis en la seva concepció, desincentivaven la innovació per trobar respostes ajustades a les necessitats.

L'aprovació del PATJ, l'any 2014, va tenir la missió d'aprofundir l'articulació de les actuacions entre les diferents escales de govern per tal que es complissin els objectius del PNJCat-2020. El seguiment i la coordinació de les actuacions es fa a través de diferents vies, que van des de l'impuls de pautes metodològiques comunes fins al seguiment i la valoració dels programes municipals. Aquestes tasques estan reforçades pel suport tècnic a la planificació de les polítiques locals de joventut que desenvolupen la Direcció General de Joventut i l'Agència Catalana de la Joventut. Aquests serveis estan molt estesos —un 37,7% dels municipis ha rebut suport tècnic a la planificació— i tenen una valoració elevada per part dels municipis receptors —puntuació mitjana de 7,7 en un rang de 10 (taules A2.5 i A2.6).

Però el suport tècnic o econòmic no garanteix una correspondència efectiva entre els objectius i les metodologies de les diferents escales de govern. Aquesta falta de correspondència es posa de manifest en el desconeixement que tenen els governs locals sobre

els plans estratègics de la Generalitat. Els resultats de l'EMC09 mostraven un nivell elevat de desconeixement del PNJCat per part dels municipis (Obregón, Blasco i Ferrer, 2009). En l'EMC16-17 es va repetir la mateixa pregunta, i els resultats indiquen que la situació no ha millorat. En termes comparatius amb l'any 2009, va disminuir el nivell de coneixement alt o molt alt, que va passar del 30,9% al 27,9% el 2017, mentre que el nivell de coneixement baix o molt baix va créixer del 18% al 25,5%. Al seu torn, la valoració de la utilitat del PNJCat com a instrument de planificació de les polítiques de joventut és de 6,8. Entre els municipis de més de 100.000 habitants, que són els que tenen un desplegament institucional i d'actuacions més gran, la valoració és de 6,7.

En l'EMC16-17 es va incloure, a més, una pregunta sobre el nivell de coneixement del PATJ. En aquest cas, el grau de desconeixement és encara més alt: el 48% dels municipis desconeixen aquest document i fins i tot entre els municipis amb PLJ el desconeixement supera el 40% (taula A2.7). Aquestes dades són sorprenents si es tenen en compte les diverses activitats desenvolupades als territoris amb un grau d'implicació alta de les regidories de joventut. El 67% de les regidories de joventut han participat en els plans comarcals, ja sigui en el desenvolupament de les seves actuacions i/o en la prioritització de les seves polítiques. La implicació dels municipis en aquests projectes és similar en tots els trams de població, tot i que, com és lògic, és més baixa entre els de més de 100.000 habitants (taula A2.8). Tot i així, com s'ha esmentat en l'apartat anterior, la relació més directa dels municipis més petits amb els consells comarcals no es reflecteix en el nivell d'influència d'aquests en les polítiques municipals.

**TAULA 2.12. Participació de les regidories/àrees de joventut en la planificació de les polítiques de joventut que es fa a escala comarcal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Participa en la prioritització de les línies de treball i les estratègies	21,8
Participa en el desenvolupament de projectes i actuacions concrets	29,1
Participa tant en la prioritització de línies de treball com en el desenvolupament de projectes concrets	16,7
No	20,9
NS/NC	11,5

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En resum, tot i que el nivell de desconeixement del PNJCat pot ser considerat un indicador de discordança entre la planificació nacional i la local, la major part dels municipis fan una valoració positiva de l'impacte d'aquesta planificació en els plans locals. A més, la implicació dels municipis en la planificació comarcal ha ajudat a enfortir l'articulació entre els diferents nivells de govern.

## 2.6. Instruments metodològics per al disseny i el seguiment de les polítiques

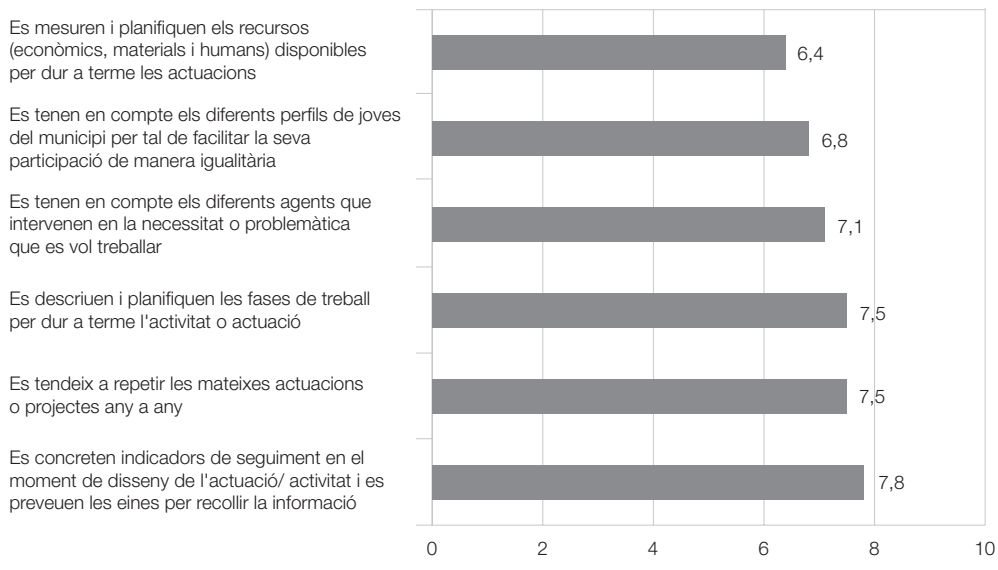
Amb relació a la producció de coneixements, l'enquesta mostra resultats altament positius tant en les activitats de diagnòstic com en les de seguiment de les polítiques municipals. Només el 10% dels municipis no disposa d'un diagnòstic sobre la situació de les persones joves, mentre que el 85% duu a terme algun tipus d'activitat de seguiment i/o avaluació de les polítiques adreçades a joves. Aquests valors positius poden explicar-se en bona part per la influència dels plans de joventut que preveuen una recollida sistemàtica de la informació amb processos d'avaluació periòdica.

Sobre el seguiment de les actuacions s'ha d'assenyalar que el 39,4% només fa seguiment de les accions desenvolupades per la regidoria de joventut. A més, només el 46,4% dels municipis disposa d'un instrument de seguiment d'aquestes polítiques i no és gaire habitual que s'utilitzin indicadors sistemàtics. No obstant això, d'acord amb la informació que aporten els municipis, hi ha un esforç considerable per recollir i registrar les accions desenvolupades en aquests àmbits. El 85% dels municipis disposa de memòries amb la informació anual d'activitats.

Amb relació als criteris metodològics que segueixen els municipis a l'hora de dissenyar les seves polítiques, l'EMC16-17 va proposar un conjunt d'indicadors de qualitat que afecten els objectius, la viabilitat, el seguiment i l'avaluació de les actuacions. Com pot observar-se en el gràfic 2.7, la mitjana d'aplicació que fan els municipis de cada un d'aquests indicadors és alta, ja que supera el 7. Això vol dir que els municipis habitualment dissenyen les seves actuacions tenint en compte els diferents perfils de joves i agents que hi intervenen, planifiquen les diferents fases de les polítiques, ponderen els recursos disponibles i donen continuïtat a les actuacions previstes.

L'indicador amb un grau d'aplicació més alt és la mesura i la planificació dels recursos disponibles per dur a terme les accions previstes, la qual cosa posa de manifest la importància que té per als municipis la disponibilitat de recursos a l'hora de dissenyar les seves polítiques. En canvi, el criteri menys aplicat és la definició dels indicadors de seguiment i d'eines per recollir la informació. Dissenyar indicadors consistents, sobretot d'impacte, és una de les tasques més difícils en l'elaboració d'una política pública. La dificultat creix quan es busquen indicadors consensuats i aplicables a diferents contextos que poden utilitzar-se per a estudis o avaluacions comparades. Malgrat la importància que té un bon sistema d'indicadors, aquest és un dels dèficits més comuns en totes les polítiques públiques. Per tant, la nota amb què els municipis qualifiquen l'ús d'indicadors no deixa de ser alta si es té en compte que l'ús d'indicadors no sol ser una pràctica habitual. En aquest cas, caldria conèixer quins tipus d'indicadors s'utilitzen i quina és la consistència de la informació en la qual es basen per tal de fer una valoració més precisa d'aquesta resposta.

**GRÀFIC 2.7. Grau d'aplicació dels indicadors de qualitat per al disseny de programes i actuacions. Total municipis. Catalunya, 2016. Mitjana (escala de 0 a 10)**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Un segon bloc d'indicadors es refereix a les activitats de seguiment de les polítiques de joventut. La major part dels municipis, el 85%, fa un seguiment periòdic de les seves polítiques. Però entre aquests s'han de diferenciar els casos que només fan seguiment de les actuacions de les regidories de joventut, que són el 39,4%, dels que fan un seguiment integral de les activitats de joventut, que representen un 45,6% dels casos. Aquestes dades indiquen que fins i tot entre els municipis més petits, de menys de 500 habitants, més del 80% dels municipis fan activitats de seguiment (taula A2.8).

Però la dada més sorprenent sobre la producció de coneixement és l'alt nivell d'avaluació. Un informe publicat l'any 2002 constata que el 82% dels municipis de Catalunya no utilitzaven cap mètode d'avaluació de les seves polítiques de joventut (Brunet, 2002). Si bé, atesos els possibles biaixos en la interpretació de les preguntes, no es pot assegurar que aquesta situació hagi revertit totalment, sí que sembla que s'ha produït un canvi positiu pel que fa a la cultura de l'avaluació a escala municipal, ja que en l'actualitat només el 15% dels municipis expressa no dur a terme cap tipus d'exercici d'avaluació, i, en tot cas, aquest grup el componen els municipis més petits i que no tenen PLJ.

Aquest elevat nivell d'avaluació o, si més no, de seguiment de les polítiques de joventut, també contrasta amb una cultura administrativa poc propensa a avaluar (Subirats, 2010), tal com evidencien els estudis del Panel de Polítiques Públiques Locals de l'any 2016. En la taula 2.13 es poden apreciar les diferències entre els nivells d'avaluació de diferents polítiques públiques per als municipis de més de 10.000 habitants. Els panels mostren



que l'avaluació decreix notablement entre els municipis més petits. No obstant això, en les polítiques de joventut, l'avaluació es fa en proporcions similars en tots els trams de població.

TAULA 2.13. Municipis de més de 10.000 habitants que fan avaluació de les seves polítiques. Catalunya, 2016. Percentatge

	Joventut*	Educació**	Habitatge**	Participació ciutadana**	Gent gran**	Salut pública**
Fan algun tipus d'avaluació	81,9	60,5	30,7	29,6	41,0	28,0

Font: \* Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut); \*\* Panel de Politiques Públiques 2016, Fundació Carles Pi Sunyer

## 2.7. Índex d'institucionalització de les polítiques de joventut en les estructures locals

Per tal de poder portar a terme una anàlisi conjunta dels nivells d'institucionalització de les estructures locals per a l'àmbit de les polítiques de joventut, s'ha considerat que construir un índex compost podia constituir un element d'utilitat. Per portar-lo a terme, s'han identificat diverses variables que recull l'EMC16-17 i s'han sotmès a diversos processos de recodificació i recàlcul. En concret, s'han considerat les variables:

- Existència de regidoria (s'ha assignat un 0 si no hi ha regidoria, un 0,5 si n'hi ha però és compartida i un 1 si és exclusiva).
- Existència d'àrea (s'ha assignat un 0 si no hi ha àrea, un 0,5 si n'hi ha però és compartida i un 1 si és exclusiva).
- Existència de personal assignat a la matèria (s'ha assignat un 0 si no hi ha personal, un 0,5 si l'equip disposa d'una o dues persones i un 1 si disposa de tres persones o més).
- Disponibilitat de partida (s'ha assignat un 0 si no hi ha partida pressupostària prevista i un 1 si se n'ha previst).
- Existència d'un pla local de joventut (s'ha assignat un 0 si no s'ha elaborat cap pla i un 1 si se n'ha elaborat).

El resultat és un índex que pot prendre valors de 0, en el cas que no hi hagi cap estructura de joventut, i un 5 si hi hagués totes les estructures possibles. Cal tenir present que en la construcció d'aquest índex s'incorporen diverses variables, i és possible que alguna d'aquestes variables no estigui disponible per a alguns ajuntaments. En aquest cas, s'ha considerat oportú no incloure aquests ajuntaments en el càlcul, de manera que, aproximadament, un 16% dels ens inclosos han estat omesos d'aquesta anàlisi per la manca de d'informació respecte a alguna de les variables.

La taula 2.14 mostra els principals descriptius i posa de manifest que, en una escala de valors entre 0 i 5, la mitjana global se situaria en un 2,9. L'anàlisi per trams de població ofereix una informació interessant, tot i que previsible, que posa de manifest que els valors de l'índex avancen segons ascendim en els trams de població dels municipis.

**TAULA 2.14. Nivells d'institucionalització de l'àmbit de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Mitjana (escala de 0 a 5)**

	Mitjana	Desviació estàndard
Conjunt de municipis	2,9	1,3
Menys de 500 hab.	2,1	1,1
De 500 a 1.999 hab.	2,5	1,1
De 2.000 a 4.999 hab.	3,2	1,0
De 5.000 a 9.999 hab.	3,9	0,8
De 10.000 a 19.999 hab.	4,2	0,7
De 20.000 a 49.999 hab.	4,1	0,7
De 50.000 a 99.999 hab.	4,3	0,9
Més de 100.000 hab.	4,2	0,4

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per tal de poder aprofundir en aquesta variació, s'ha construït una variable que identifica els graus que pren aquest valor. Així, el nivell 0 s'ha considerat que suposa la inexistència de cap estructura; entre l'1 i el 2, que hi ha un nivell baix d'institucionalització; entre el 3 i el 4, que hi ha un nivell mitjà d'institucionalització; i els que superen el 4 se situarien en un nivell alt d'institucionalització. La taula 2.15 mostra la distribució d'aquesta variable i presenta, en coherència amb la mitjana global, unes dades que situen la major part dels municipis en les opcions centrals.

**TAULA 2.15. Nivells d'institucionalització de l'àmbit de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Sense institucionalització	3,9
Nivell baix d'institucionalització	27,9
Nivell mitjà d'institucionalització	49,5
Nivell alt d'institucionalització	18,7
Total	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En aquesta línia, la taula 2.16 mostra la distribució per trams de població que evidencia la forta influència de la població municipal en la creació d'estructures per a la institucionalització de les polítiques de joventut. En qualsevol cas, però, resulta interessant que, fins i tot en els trams de volum poblacional més baix, es poden identificar municipis que, d'acord amb aquesta anàlisi, presentarien nivells alts d'institucionalització. Ara bé, aquests són casos força residuals i fins als 2.000 habitants no s'aprecia una certa institucionalització de les estructures municipals de joventut. A més, a partir d'aquest tram, cap municipi no se situa en un grau d'institucionalització baix.

TAULA 2.16. Nivells d'institucionalització de l'àmbit de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Sense institucionalització	9,9	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9
Nivell baix d'institucionalització	49,1	37,3	17,6	3,8	1,2	3,2	0,0	0,0	27,9
Nivell mitjà d'institucionalització	37,8	54,4	64,7	54,6	44,5	43,8	38,7	63,2	49,5
Nivell alt d'institucionalització	3,1	4,9	17,7	41,6	54,3	53,0	61,3	36,8	18,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La taula 2.16 fa evident, però, que la grandària poblacional és un element fonamental en el disseny institucional. En conseqüència, atesa la particular morfologia del mapa municipal català, molt fragmentat i compost de petits municipis, cal tenir present que la debilitat que pugui manifestar la matèria en alguns àmbits està molt vinculada a la configuració dels ens. De fet, a partir dels 10.000 habitants, l'opció d'un nivell alt d'institucionalització és la més habitual en tots els trams següents, excepte en el tram que comprèn els municipis amb poblacions superiors als 100.000 habitants. En aquest cas, cal tenir present que hi influeixen diversos elements: d'una banda, el fet que el nombre absolut d'entitats en aquesta categoria és molt baix; d'altra banda, el fet que disposar d'àrees o regidories compartides suposa una penalització, perquè la forma de construcció de l'índex potser no reflecteix la realitat institucional interna. Es tracta, en qualsevol cas, d'un mecanisme que permet una certa aproximació a la creació i la dotació d'estructures institucionals per a les polítiques de joventut.

## 2.8. Conclusions

L'àmbit de joventut presenta unes característiques particulars que despleguen diverses conseqüències i efectes amb relació a la seva estructuració en el govern municipal. Cal tenir present que, les competències que donen cobertura formal a les activitats vinculades a les polítiques de joventut no suposen l'existència d'un servei obligatori ni generen un dret de provisió per a la ciutadania. En aquest punt, doncs, la matèria se situa en una posició de feblesa. Aquesta situació, però, es compensa, almenys en certa manera, mitjançant la previsió normativa i les accions polítiques impulsades des de la Generalitat de Catalunya. En aquest context, l'existència d'una línia de planificació clara i d'una voluntat política sostinguda i estable es configuren com a factors determinants en la institucionalització d'aquest àmbit.

L'estructura dels ajuntaments posa de manifest un interès clar a preveure unes estructures dedicades a la joventut. D'una banda, tal com posen de manifest les dades que recull l'EMC16-17, bona part dels consistoris han previst l'existència d'una regidoria, ja sigui específica de joventut, ja sigui conjuntament amb altres àmbits. Aquesta situació manifesta la intenció dels governs municipals d'identificar-ne un responsable. En aquest sentit, val la pena tenir present que de manera molt habitual aquesta matèria es tracta de forma conjunta amb les temàtiques de tipus cultural, esportiu i vinculades al temps de lleure de les persones. En tots els casos, es tracta de competències amb un nivell baix d'obligatorietat i que es vinculen amb el lleure.

L'enquesta no facilita informació sobre quina és la configuració específica d'aquestes regidories. Aquest fet podria permetre aprofundir una mica més en la posició institucional de l'àmbit i de la persona que en té la responsabilitat política. En qualsevol cas, però, queda clar que els alcaldes i les alcaldesses tenen present la matèria de joventut en el moment de configurar els cartipassos.

Si accedim al plànol administratiu, observem que és habitual l'existència d'una àrea, tot i que no està tan estesa com la previsió d'una regidoria. Aquest fet és coherent amb el funcionament municipal, que sovint s'ha d'enfrontar a moltes dificultats en termes de capacitats i recursos. En aquest sentit, l'anàlisi per trams de població de la localitat resulta particularment il·lustrativa. Els municipis amb un volum poblacional més gran disposen de manera més habitual d'una àrea, i aquest fet es fa palès particularment en el tall dels 5.000 habitants.

Un altre aspecte particular de les polítiques de joventut és el desenvolupament que tenen la planificació, el seguiment i l'avaluació de les polítiques. El bon rendiment d'aquests instruments de qualitat contrasta amb un context caracteritzat per administracions reactives i que avaluen poc.

Els resultats de l'EMC16-17 mostren que la planificació s'ha estès fins a gairebé el 80% dels municipis de Catalunya. Dos terços dels municipis disposen de plans exclusius i un 10% tenen plans mancomunats. La major part dels municipis que no tenen plans o que disposen de plans mancomunats es concentren en els trams de població inferiors a 5.000

habitants. Això té una explicació lògica, ja que els municipis més petits tenen mancances institucionals i de recursos que limiten les seves capacitats per impulsar aquestes eines.

Aquesta singularitat planificadora s'explica, d'una banda, per la tradició d'aquestes polítiques que des dels seus orígens van assignar un valor fonamental a la planificació com a condició necessària per construir una política. Aquest zel per planificar, que per a alguns ha estat obsessiu (Montes, 2008), va ser institucionalitzat per la legislació i els plans estratègics, PNJCat i PATJ. D'altra banda, l'extensió de la planificació s'explica pel suport i la coordinació que les institucions centrals han prestat als municipis.

Aquest desplegament s'ha desenvolupat amb diferents nivells de participació de les persones joves en el disseny dels plans de joventut. La participació ciutadana és un principi rector del PNJCat amb un llarg recorregut en les polítiques de joventut. Els nivells de participació al·ludeixen als graus d'influència ciutadana en les decisions. Una tercera part dels municipis han desenvolupat nivells alts de participació que permeten als joves prendre part en les decisions o corresponsabilitzar-se de la gestió dels plans. Al seu torn, la major part dels plans, un 45%, tenen una escala intermèdia amb fórmules propositives que habitualment es vinculen a mecanismes consultius o deliberatius. Finalment, gairebé un 20% dels plans s'han aprovat sense la participació dels joves. La major part dels municipis que formen aquest últim grup corresponen als municipis més petits.

L'interessant d'aquest procés ha estat la continuïtat, l'extensió territorial i l'esforç per conjugar una visió integral i estratègica des de dalt, des del PNJCat i el PATJ, amb les particularitats i les necessitats que es plantegen des de baix, des dels PLJ. En aquest sentit, els objectius estratègics de la planificació nacional referits a l'enfortiment institucional i al desplegament de la planificació territorial s'han complert de manera reeixida. D'altra banda, els municipis valoren positivament la contribució normativa i instrumental del PNJCat en les polítiques locals. No obstant això, crida l'atenció que hi hagi un percentatge elevat de municipis amb nivells baixos de coneixement del PNJCat i, sobretot, d'un pla recent com és el PATJ. Aquest fet ja va ser destacat el 2009 com un signe que la planificació estratègica havia perdut importància com a instrument de referència per als municipis. Aquesta situació no ha canviat; encara més, els nivells de desconeixement han augmentat, les prioritats de les polítiques municipals reflecteixen les grans línies estratègiques de la planificació nacional.

Al seu torn, els municipis fan una valoració altament positiva del rendiment de la planificació. La major part dels municipis consideren que la planificació ha millorat els nivells de coneixement en temes de joventut, com també els continguts i les metodologies de les polítiques. Al seu torn, el 65% dels municipis perceben que el nivell de compliment dels plans és alt o molt alt.

Els nivells de seguiment i avaluació de les polítiques són potser els resultats més sorprenents en aquest estudi. La proporció de municipis que fan activitats de seguiment i avaluació és sorprenentment alta, tenint en compte el desenvolupament d'aquestes activitats en altres polítiques públiques. Aquests resultats poden potenciar els seus efectes positius si s'utilitzen per construir indicadors de seguiment, estàndards de qualitat o estudis comparatius.

Per acabar, el capítol presenta una proposta d'índex per tal d'analitzar de forma sintètica el plantejament dels elements esmentats. L'índex —que recull l'existència de regidoria, l'existència d'àrea, el fet de disposar de personal i de partida pressupostària, i l'existència d'un pla— permet una visió general de la situació de la matèria en les arquitectures municipals. L'examen dels resultats posa de manifest la vinculació clara dels elements d'institucionalització i de capacitat administrativa amb la mida municipal en termes de població. En aquest sentit, la pròpia naturalesa del teixit municipal català condiona que els nivells d'institucionalització se situïn en paràmetres de nivells baixos o mitjans. Cal tenir present que les característiques dels municipis mateixos —molt majoritàriament de mida reduïda— probablement tampoc no permeten ubicar-hi més recursos i, per tant, es tracta de nivells d'institucionalització que es poden valorar com a òptims.

En resum, l'examen de les dades ens permet afirmar que:

- Els governs preveuen i incorporen la matèria de joventut en els cartipassos mitjançant una regidoria; aquesta és una pràctica consolidada i estesa de manera global i en municipis de tots els trams de població.
- Molt habitualment, aquesta matèria compon una regidoria que ofereix un tractament conjunt amb altres matèries. Aquestes matèries sovint estan vinculades als àmbits dels serveis personals i el temps de lleure.
- És habitual que els municipis disposin d'una àrea de joventut, però ho és menys que la creació de la regidoria.
- Amb relació a l'àrea, s'aprecia l'impacte de la grandària municipal i, per tant, de la capacitat de la institució, no només per a les matèries de joventut, sinó per captar i gestionar recursos en general.
- La tasca d'impuls des de la secretaria general és un fet que pot explicar l'existència de regidories, d'àrees i d'eines de planificació en una matèria la previsió de la qual presenta unes certes febleses pel que fa a les fórmules competencials i d'obligatorietat.
- La major part dels municipis de Catalunya disposen de plans locals de joventut i valoren de manera positiva l'impacte que tenen en les polítiques locals. En els municipis més petits s'observen grans mancances de recursos per implementar els plans.
- La planificació ha estat un eix central per a la promoció de la institucionalització i la gestió de la qualitat de les polítiques de joventut.
- Aquest desplegament s'ha fet amb la participació dels joves en el disseny de la major part dels plans, amb un nivell de participació eminentment propositiu. A més, les demandes i les necessitats dels joves són el principal factor d'incidència en la definició de les polítiques de joventut.

- La manera en què es construeix i defineix la planificació permet identificar una aspiració per a la generació de sinergies horitzontals (entre municipis) i multinivell (consells comarcals i la Generalitat mateixa) i l'articulació d'un àmbit de política en xarxa que s'implementa amb una configuració coral.
- Hi ha una pràctica habitual de seguiment de les polítiques de joventut amb una proporció elevada de municipis que fan avaluació de les seves actuacions.

## **Bibliografia**

BRUNET, L. T. (2002). *Avaluació de plans locals de joventut*. Barcelona: Secretaria General de Joventut, Generalitat de Catalunya.

CONSELL NACIONAL DE LA JOVENTUT DE CATALUNYA (2017). *Guia d'elaboració de plans locals de joventut*. Barcelona: Consell Nacional de la Joventut de Catalunya.

EUROPEAN COMMISSION (2014). *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*. [En línia] [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf) [consulta: novembre 2018].

GENERALITAT DE CATALUNYA (2017). *Informes dels espais de treball monogràfics del Pla d'actuació territorial de joventut 2017-2020*. Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Família, Generalitat de Catalunya.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2017). *Pla d'actuació territorial 2017-2020*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2014). *Pla d'actuació territorial de polítiques de joventut 2016*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya.

GONZÁLEZ, I. (coord.) (2008). *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. Col·lecció Aportacions, núm. 33.

MARCH, J. G. i OLSEN, J. P. (2006). "Elaborating the 'New institutionalism'". A: R. A. W. RHODES, S. A. BINDER i B. A. ROCKMAN (eds.). *The oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press Inc., p. 3-23

MARCH, J. G. i OLSEN, J. P. (1990). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Nova York: The Free Press.

MARCH, J. G. i OLSEN, J. P. (1984). "The new institutionalism: Organizational factors in political life". A: *The American Political Science Review*, 78 (3), p. 734-749.

MONTES, P. (2008). *Polítiques locals de joventut. Criteris, eines i recursos*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

OBREGON, I.; BLASCO, J. i FERRER, L. (2009). *Pla nacional de joventut de Catalunya 2000-2010. Informe final d'avaluació. Versió definitiva 20 de desembre de 2009*. Barcelona: Ivàlua.

PETERS, B. G. (2013). "Institutions in context, and as context". A: C. POLLIT (ed.). *Context in public policy and management: The missing link?* Cheltenham: Edward Elgar, p. 101-114.

PETERS, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: The "new institutionalism"* (2a ed.). Londres - Nova York: Continuum.

PETERS, B. G. (2000a). *Institutional theory: Problems and prospects*. Viena: Institute for Advanced Studies.

PETERS, B. G. (2000b). "Policy instruments and public management: Bridging the gaps". A: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1), p. 35-47.

PETERS, B. G. (1999). *Institutional Theory: The "New Institutionalism" in Political Science*. Londres: Cassells.

PIRES, R. i GOMIDE, A. (2016). "Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais". A: *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, núm. 58, p. 121-143.

RAMIÓ, C. (1999). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos.

RAMIÓ, C. i SALVADOR, M. (2007). *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

SUBIRATS, J. (2010). "Saber si lo que hacemos sirve de algo: la evaluación de políticas públicas en España". A: *Temas para el Debate*, núm. 192, p. 27-30.

SUBIRATS, J. (1992). *Una cuestión de estilo. El proceso de formación de políticas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.



## 3. ELS I LES PROFESSIONALS DE JOVENTUT

Miquel Salvador Serna i Esther Pano Puey

Un tret distintiu de tota política pública és el fet d'estar associada a la intervenció d'una autoritat pública que, a través de diferents mecanismes, defineix i intenta donar resposta a un problema que s'ha considerat que cal afrontar des del sector públic. Les polítiques de joventut impulsades per les administracions locals en són un clar exemple, per bé que les definicions i els continguts en què es concreten acostumen a ser molt diversos.

Però més enllà d'aquesta diversitat, les diferents modalitats d'intervenció que despleguen les administracions públiques requereixen unes capacitats institucionals entre les quals destaquen les associades als professionals de què disposen (Lodge i Wegrich, 2014; Peters, 2015; Salvador i Riba, 2017; Gomide, Pereira i Machado, 2018). Aquesta observació, que pot semblar òbvia, no resulta tan habitual com caldria esperar en les anàlisis de polítiques públiques.

Aquest capítol es dedica justament a l'anàlisi dels professionals vinculats a les polítiques de joventut en l'àmbit local a Catalunya.

Per anar més enllà d'una mera exposició lineal de les principals variables que caracteritzen el col·lectiu, es considera oportú d'introduir, prèviament, un esquema conceptual que contribueixi a interpretar-ne els resultats.

Així, aquesta anàlisi parteix d'una doble aproximació: en primer lloc, una revisió de tres enfocaments conceptuals que permeten contribuir a interpretar la caracterització del col·lectiu atenent a qüestions com el nivell de singularitat i d'especificitat, la contribució potencial a reforçar les capacitats institucionals per a l'impuls de polítiques i, finalment, com és gestionat des del punt de vista de l'àmbit de recursos humans en un context de transformacions importants de l'ocupació pública; i, en segon lloc, es planteja presentar i discutir les dades sobre el col·lectiu obtingudes a partir de l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (en endavant, EMC16-17). A partir de les dades d'aquesta enquesta, el capítol planteja una primera aproximació sobre el reconeixement de la importància dels recursos humans com a factor crític per poder desplegar polítiques de joventut. A continuació, es presenta una primera imatge, en clau més descriptiva, per

dimensionar i caracteritzar l'ocupació pública vinculada a aquest sector de política pública. A partir d'aquesta diagnosi de partida, es proposa explorar la identificació de models d'ocupació pública desplegats per als ajuntaments en l'àmbit de la joventut, combinant les diferents variables utilitzades per a la seva caracterització (com el nivell d'estabilitat, vinculació institucional, formació i qualificació, entre d'altres) amb aspectes referits tant al context del municipi (amb variables com la grandària) com a l'organització municipal (amb variables com l'estructura o el pressupost). Amb aquesta tipologia es pretén oferir una imatge integrada del desplegament del personal vinculat a l'àmbit de les polítiques de joventut com a component essencial de les capacitats institucionals de l'Administració local per impulsar-les.

Finalment, les conclusions permeten destacar els aspectes més rellevants de la caracterització del col·lectiu, considerant, en la mesura que les dades obtingudes ho permeten, algunes línies interpretatives basades en les tres aportacions conceptuals.

### **3.1. Aportacions conceptuals per caracteritzar el col·lectiu de professionals de la joventut en l'àmbit local**

L'objecte d'estudi d'aquest capítol és el col·lectiu de professionals vinculats a les polítiques de joventut en l'àmbit local de Catalunya. Per interpretar la realitat d'aquest col·lectiu es proposa partir de tres aproximacions, dues de caràcter més teòric i conceptual i una tercera en clau d'eixos de debat, que permeten aportar diferents visions complementàries:

- a) En primer lloc, es para atenció en el seu perfil per associar-lo al concepte de comunitat epistèmica, entesa com una xarxa de persones expertes, reconegudes en el seu àmbit de coneixement, que, per la seva formació, especialització i dinàmiques, tendeixen a configurar una determinada política pública com la de joventut.
- b) La segona aproximació planteja emfasitzar el concepte de capacitat institucional, amb una reflexió conceptual que, entre altres coses, destaca el paper dels professionals vinculats a les organitzacions públiques i para atenció en el fet que tant el perfil com la distribució d'aquests professionals poden contribuir a reforçar els recursos de les administracions locals a l'hora d'impulsar polítiques de joventut.
- c) Finalment, la tercera aproximació es focalitza en el debat, en clau de prospectiva i de propostes, sobre les dinàmiques associades a la gestió d'aquests professionals a les organitzacions públiques, destacant els processos de transformació i canvi de l'ocupació pública que s'albiren en aquest camp.

La combinació d'aquestes tres aproximacions conceptuals es planteja com a referent a tenir en compte per rellegir els resultats de la caracterització del col·lectiu de professionals de l'àmbit de joventut a escala local a Catalunya.

### 3.1.1. Els i les professionals de l'àmbit de joventut com a comunitat epistèmica

La primera aproximació conceptual proposada per contribuir a interpretar la realitat del col·lectiu de professionals vinculats a l'àmbit de joventut en l'àmbit local a Catalunya parteix d'explorar la seva caracterització com a comunitat epistèmica.

La literatura sobre el paper que compleixen les denominades comunitats epistèmiques en la definició de polítiques públiques (vegeu, entre altres autors, Haas, 1992; Radaelli, 1995; Thomas, 1997; Zito, 2001; Evans i Davies, 2002; Jordana i Levi-Faur, 2003) considera aquestes comunitats com a xarxes d'experts d'un valor reconegut en un àmbit determinat de coneixement. Una comunitat que desplega una activitat orientada a promocionar una manera precisa d'entendre el seu àmbit d'actuació, a proposar polítiques públiques i a identificar punts clau per a possibles negociacions. El concepte, originat en el camp de les relacions internacionals, va cobrar força i va estendre el seu àmbit d'influència a altres disciplines, especialment a l'anàlisi de la innovació en matèria de polítiques públiques.

D'acord amb la definició de Haas (1992), les condicions que ha de reunir un grup per constituir una comunitat epistèmica són:

- 1) Disposar d'un conjunt compartit de creences normatives i de principis que proporcionen un referent compartit sobre el valor de l'acció social dels membres de la comunitat.
- 2) Compartir creences sobre les relacions causals, que contribueixen a definir els problemes que cal afrontar en el seu àmbit d'actuació, els components essencials de la política pública per fer-hi front, i els múltiples vincles entre possibles accions polítiques i els resultats desitjats.
- 3) Compartir unes nocions bàsiques sobre la validesa, és a dir, criteris intersubjectius per valorar i validar el coneixement en el seu àmbit d'expertesa.
- 4) Una "empresa política" comuna, és a dir, un conjunt de pràctiques comunes associades a un conjunt de problemes, als quals es dirigeix la seva competència professional.

Les comunitats d'especialistes tenen un paper decisiu en la promoció o en el rebuig d'innovacions i reformes en matèria de polítiques públiques, ja que tenen l'objectiu explícit d'influir en les decisions que prenen els poders públics (Radaelli, 2002; Toke, 2002; Gough i Shackley, 2008).

En aquest sentit, no semblen diferenciar-se d'altres grups d'interès, com sindicats o associacions empresarials. No obstant això, hi ha almenys dos trets fonamentals que les separen dels grups d'interès clàssics. En primer lloc, les comunitats epistèmiques no representen directament cap grup en particular que es podria veure afectat per la decisió en joc. És evident que la seva intervenció en la discussió beneficiarà alguns actors i en perjudicarà uns altres, però no és aquest el motiu fonamental de la seva intervenció. No actuen com a *lobbies* que representen explícitament un sector, sinó que justifiquen la seva actuació en la promoció dels millors interessos per al conjunt de la societat. Aquest supòsit, però,

és relativitzat per autors com Houlihan (1999), que assenyala la conveniència de posar en qüestió l'afirmació que és possible tenir coneixements rellevants per a la definició del curs d'una política i al mateix temps no traslluir cap interès personal o de col·lectiu en el tema. En segon lloc, l'únic poder de negociació de què disposen les comunitats epistèmiques és la seva capacitat per generar un corrent d'opinió sòlid, sostingut pel prestigi i l'experiència dels seus integrants. A diferència dels grups d'interès, no tenen més eines per promoure un enfocament o una decisió determinats que les derivades de la seva autoritat i el seu reconeixement com a especialistes. Aquest plantejament es pot traslladar als professionals vinculats a les polítiques de joventut de l'àmbit local. En la mesura que aquest col·lectiu treballa en matèries sectorials diferenciades (com ara educació, treball o habitatge, entre d'altres), pot actuar com a comunitat de coneixement a través de mecanismes diversos per potenciar la visió pròpia de l'àmbit de joventut. En poden ser exemples el fet d'introduir serveis específics adreçats al col·lectiu jove en els diferents àmbits sectorials o d'incorporar-hi la visió transversal del col·lectiu de referència.

Així, recuperant la definició de Haas (1992) esmentada, una comunitat epistèmica és un grup d'experts que comparteix creences normatives, de principis i causals sobre un determinat camp de coneixement, que té criteris comuns per validar el coneixement generat en aquest camp i que està involucrada en una empresa política comuna, és a dir, que té la intenció d'utilitzar aquest coneixement per actuar sobre la realitat en una direcció específica.

Aquestes són les condicions necessàries per constituir una comunitat epistèmica, però tal vegada no n'hi ha prou perquè la comunitat s'erigeixi en un interlocutor reconegut en un procés polític determinat i influeixi en el resultat en la direcció desitjada.

Per tal que la comunitat epistèmica compleixi el seu objectiu polític, diversos autors indiquen que són necessàries quatre condicions més:

- En primer lloc, i tal com puntualitza Houlihan (1999), per constituir-se en un actor polític amb capacitat d'incidència, una comunitat epistèmica necessita tenir accés a recursos (organitzatius, financers o legals) que li permetin sostenir les seves accions.
- En segon lloc, cal fer referència a les condicions del context polític i social. La literatura assenyala tres moments especialment propicis per al sorgiment o la consolidació d'una comunitat epistèmica: situacions d'incertesa, moments en què cal disposar d'interpretacions de la realitat i processos d'institucionalització de noves polítiques. Idealment, les comunitats epistèmiques, que dominen la teoria i/o l'experiència en la matèria, donen sentit i suport a alternatives a situacions noves o incertes, completen la informació insuficient i formulen un conjunt de raons i arguments, de base tècnica o científica, per donar suport a un determinat curs d'acció política.
- En tercer lloc, cal considerar la fortalesa dels ajustos institucionals preexistents que la comunitat epistèmica pretén modificar. Si la comunitat s'enfronta amb un entorn altament consolidat, amb una visió clara, assentada i compartida per la resta d'actors implicats, resultarà més complicat d'introduir-hi els seus propis plantejaments.

- I, en quart lloc, el grau de “tecnicitat” o especificitat de la matèria en qüestió (o, eventualment, la seva percepció sobre aquesta matèria). Com assenyala Marier, “quan un problema de política és altament tècnic, els experts tendeixen a dominar el procés polític fent que sigui difícil que altres actors polítics tinguin un paper potent” (2008: 5).

D'acord amb aquests plantejaments, com més alt és el grau de fortalesa de les institucions afectades per la proposta d'innovació, hi ha menys probabilitats d'èxit de la posició defensada per la comunitat epistèmica que desitja introduir-hi un canvi. Però aquesta relació lineal es veu afectada pel grau de tecnicitat de la qüestió en discussió: com més alt és el grau d'especificitat tècnica de la política, més camp hi ha per als especialistes i, per tant, més probabilitats d'influència de la comunitat epistèmica.

Però cal introduir un matis respecte del grau d'especificitat tècnica de la proposta. En algunes ocasions, la percepció sobre el caràcter tècnic d'una proposta es veu incrementat o disminuït per la fortalesa o el grau d'articulació de la comunitat epistèmica que li dona suport. Per tant, cal esperar que una comunitat epistèmica jove vegi considerat el seu àmbit d'interès com de poca especificitat tècnica, com un camp sobre el qual molts poden pensar i que a mesura que s'enforteixi veurà incrementada la percepció del caràcter d'especialistes de seus membres.

Seguint aquesta aproximació conceptual, caldria valorar el grau d'especificitat del col·lectiu de professionals vinculats a l'àmbit de joventut en l'escala local, considerant qüestions com la seva formació i la seva especialització, per exemple, com a indicadors (parcials) del reconeixement de la seva especificitat. Més enllà d'això, convindria valorar fins a quin punt les polítiques de joventut es consideren com un camp especialitzat més o menys permeable a professionals i a propostes provinents d'altres àmbits, i fins a quin punt es reconeix aquesta realitat. En aquest sentit, el fet que d'entrada les polítiques de joventut presentin un caràcter transversal respecte al conjunt de l'organització els pot atorgar més pes quant a plantejament diferencial que s'incorpora a d'altres, però alhora pot afeblir la seva percepció com a àmbit diferenciat propi d'una comunitat epistèmica consolidada.

### **3.1.2. Els i les professionals de l'àmbit de joventut i les capacitats institucionals**

Una segona aproximació conceptual al col·lectiu de professionals vinculats a les polítiques de joventut en l'àmbit local de Catalunya planteja associar la seva realitat (en termes de perfil i situació professional) a la seva contribució potencial a reforçar les capacitats institucionals dels ens en els quals presten serveis.

El concepte de capacitats institucionals està cobrant una rellevància especial a l'hora d'interpretar els marges reals d'actuació dels governs i les administracions públiques, en especial en un context de transformacions importants tant en els seus àmbits d'actuació com en els models de relació amb el seu entorn.

Des de diferents aproximacions es destaquen conceptes com *state capacity*, *bureaucratic capacity*, *administrative capacity* o *policy capacity*, que, entre altres qüestions, intenten

definir i caracteritzar les capacitats dels governs i de l'Administració per aconseguir els seus objectius.

Una definició inicial associa la capacitat institucional —d'un govern o d'una administració— a la seva habilitat per exercir les tasques de forma eficient, eficaç i sostinguda en el temps (Grindle i Hilderbrand, 1995). Com assenyala Addison (2009), les diverses definicions han tendit a assenyalar la missió (i desagregar-la en funcions i activitats) que ha de complir un sistema organitzatiu (com una administració pública) i a identificar quines parts d'aquest sistema resulten essencials perquè aquest pugui desenvolupar-les.

En la mateixa línia, Cingolani (2013) indica que el concepte es va abordar inicialment amb un nivell alt d'abstracció, i s'associava a les funcions de prevenir el conflicte i recaptar impostos a través d'estructures administratives centralitzades i el monopoli legítim de la força. En fases posteriors s'hi va introduir l'anàlisi dels seus atributs i es va destacar la relació amb el model burocràtic weberian com a referent (en termes d'organització, estructuració i gestió de recursos humans) (Rauch i Evans, 2000). Des d'aquestes perspectives s'assumia que les organitzacions públiques eren actors amb poder per estructurar els seus entorns polítics i socials, i les seves capacitats s'associaven a la seva autonomia i a disposar d'una burocràcia qualificada. Seguint amb l'accepció *state capacity*, Evans (1992) defineix el concepte en termes de capacitat d'acció de l'Estat, a partir del seu reflex en un conjunt d'instruments i institucions disponibles perquè aquest estableixi objectius, els transformi en polítiques i les implementi. Skocpol i Finegold (1982) ho plantegen atenent a com els governs disposen (directament o a través de la seva capacitat de mobilitzar) de coneixement, recursos i organitzacions capaços d'implementar polítiques (amb una idea més vinculada a governança en xarxa). Lodge i Wegrich (2014) defineixen *administrative capacities* com el conjunt d'habilitats i competències que les autoritats públiques entren per abordar els desafiaments actuals de la governança. Més endavant, es va introduir la connexió de la capacitat de l'Estat amb el desenvolupament de polítiques públiques i el concepte de *policy capacity* (Howlett, 2015), de manera que s'adaptava a l'evolució pròpia dels àmbits d'actuació pública. Amb això es reconeixia el nou model de relació de les organitzacions públiques amb el seu entorn i la importància de disposar, a més d'una burocràcia professional, d'instruments de desenvolupament de polítiques públiques adaptats a diferents àmbits sectorials. En aquestes aproximacions es defineix *policy capacity* relacionant-la amb les competències i les habilitats dels responsables de la política pública i amb els recursos que requereixen per a la seva formulació i implementació.

Per la seva associació a la idea de poder o facultat que habilita per al desenvolupament de la missió i de les funcions, el concepte de capacitat institucional es mostra relativament estable al llarg de temps. No obstant això, pel seu caràcter latent, associat a l'actuació d'un conjunt de "parts del sistema", i pel seu caràcter abstracte, resulta complicat traduir-lo en indicadors que en facilitin la identificació i la mesura.

Des d'organismes com la Unió Europea s'ha promogut la utilització de diferents termes que permeten delimitar el seu abast i facilitar la seva traducció operativa tant en àmbits d'actuació com en instruments associats a aquests *àmbits*. D'aquestes concrecions es desprenen, doncs, categories associades. A tall d'exemple, des de l'European Institute

of Public Administration recopilen referències clau per plantejar el concepte *administrative capacity building* i desagregar-lo en quatre categories: capacitat de prestació de serveis, capacitat regulativa, capacitat de coordinació i capacitat analítica (segons Lodge i Wegrich, citats en Heichlinger *et al.*, 2015: 32).

Una altra font també vinculada a la Unió Europea defineix el concepte *institutional and administrative capacity* en termes de característiques que les administracions públiques necessiten per definir i implementar política de forma efectiva, i per aconseguir-ne els resultats esperats (European Commission, 2014). Els elements més referenciats amb relació a aquesta concepció de les capacitats institucionals i administratives són la qualitat dels recursos humans, els arranjaments institucionals, els sistemes de gestió del rendiment, el nivell de difusió de les TIC entre les unitats de l'organització, les relacions interinstitucionals i l'estil d'interacció entre el govern i el seu entorn social i econòmic (European Commission, 2014; Mitchell i Polverari, 2014).

Per la seva banda, des de la Direcció General d'Ocupació, Afers Socials i Inclusió de la Comissió Europea plantegen la concreció de la *Public Administration capacity building* focalitzant l'atenció en factors individuals dels empleats públics (que inclouen principalment habilitats i competències, i el seu reflex en activitats de formació i aprenentatge) i en factors vinculats a l'entitat (que, al seu torn, es desagreguen en processos, estructura organitzativa i recursos) (European Commission, 2014).

En tot cas, cal puntualitzar que la utilització del concepte està justificada quan es refereix a un fenomen integrat, és a dir, no a la mera suma d'actuacions en matèria de capacitat de prestació de serveis o regulativa, o en matèria de recursos humans o difusió de les TIC, o de gestió per competències o gestió per processos.

En plantejar la concreció del concepte en dimensions i indicadors o proves per a la seva mesura és quan sorgeixen alternatives que cal diferenciar. Una primera línia de concreció se centra a avaluar la capacitat institucional a partir dels seus resultats en àmbits sectorials com ara el vinculat a les polítiques de joventut. Aquest tipus de proves tendeixen a generar explicacions tautològiques, ja que es refereixen a la capacitat sense incloure-hi els atributs que justament produeixen aquests resultats. Una segona línia de concreció que aposta per l'anàlisi d'aquests atributs se centra en el funcionament del govern i de l'Administració, incloent-hi des de l'organització burocràtica (i els professionals que la integren) als instruments de política pública i l'estructura de governança.

A tall d'indicadors que permetin informar de la capacitat institucional, seguint aquesta segona concepció, cal destacar (Pires i Gomide, 2016):

- 1) L'existència d'una burocràcia professionalitzada.
- 2) El funcionament dels mecanismes de coordinació governamental.
- 3) L'existència de processos per monitoritzar la implementació de les polítiques públiques.

- 4) La interacció institucionalitzada entre els actors burocràtics i el sistema polític.
- 5) L'existència de mecanismes institucionalitzats de participació social.
- 6) La presència d'agències de control i avaluació.

Però resulta convenient destacar que la capacitat institucional deriva, no tan sols de la mera existència dels referents que reflecteixen aquests indicadors, sinó del funcionament integral del sistema per generar respostes i actuacions.

En tot cas, i atenent a l'abast i l'enfocament del capítol, es proposa destacar el concepte de capacitat institucional vinculat als factors associats al paper potencial dels professionals de la joventut en l'àmbit local a Catalunya per contribuir a impulsar polítiques públiques. Es consideren informacions rellevants en aquest sentit tant les vinculades a la caracterització dels membres que integren el col·lectiu com, i especialment, la seva adscripció a diferents administracions locals, en la línia de crear una certa massa crítica per generar potencial en termes de capacitat institucional.

### **3.1.3. Els i les professionals de l'àmbit de joventut i el marc de transformació de l'ocupació pública**

El tercer enfocament que es proposa per donar suport a l'anàlisi de situació dels professionals de la joventut en l'àmbit local a Catalunya té a veure amb els processos de transformació de l'ocupació pública.

A diferència dels dos enfocaments anteriors, de caràcter més teòric, aquest es planteja a partir dels eixos de debat sobre els quals s'està apuntant la possible evolució de la gestió dels professionals del sector públic.

El model actual d'ocupació pública, definit en la segona meitat del segle passat, amb prou feines s'ha alterat de manera significativa, tot i el canvi de règim polític i de les transformacions socials, polítiques i econòmiques. Prova d'això és el limitat impacte dels intents de reforma que han resultat en les normes bàsiques que han pretès introduir canvis substancials sense èxit i han acabat generant noves onades de legislació, amb el consegüent increment de la complexitat per a la gestió d'aquest àmbit clau.

Resulta difícil anticipar la capacitat de resistència d'aquesta estratègia de pràctica inamovibilitat per afrontar els reptes que planteja un nou escenari en el qual està en joc el paper de les administracions públiques com a actor rellevant en la configuració de respostes col·lectives a transformacions que afecten tot l'entramat social (Ramíó i Salvador, 2018).

Tal com s'indicava en l'apartat anterior, per aconseguir el desenvolupament de noves capacitats institucionals adaptades al nou entorn, la reflexió hauria d'incloure aspectes com la capacitat normativa (no tan sols d'emissió, sinó d'impuls del compliment d'aquesta normativa), la capacitat analítica (per analitzar i interpretar la realitat) i la capacitat de gestió



(per actuar, ja sigui directament o indirectament, en el desenvolupament de polítiques públiques). L'ocupació pública és un component essencial d'aquestes capacitats institucionals. La seva transformació hauria d'englobar diferents dimensions clau que donin coherència al model resultant. A manera de proposta, a continuació s'ofereix una visió sintètica dels eixos que articulen el debat sobre aquestes dimensions.

#### *a) Sobre la relació entre política i ocupació pública*

Durant molts anys, la relació entre política i ocupació pública ha estat marcada per certa confusió, si no solapament, de rols, amb visions a curt termini, que justament no tenien en compte la gestió i la potenciació de les capacitats que ofereix l'ocupació pública com una prioritat. Aquestes posicions han contribuït a consolidar males pràctiques que dificulten processos reals de transformació del model, o fins i tot el seu anquilosament.

Davant d'això es requereix una nova relació entre la política i l'ocupació pública que estigui presidida pel compromís amb la institució i els valors públics que haurien de caracteritzar-la. Amb un enfocament a mitjà i a llarg termini que permeti no tan sols definir i presentar propostes transformadores, sinó impulsar-les de manera efectiva i contribuir a la seva consolidació. I també a la seva posterior avaluació, rigorosa i transparent, que reti comptes davant la ciutadania i contribueixi a la millora del model.

Això implica el desenvolupament d'una política amb visió estratègica en l'àmbit de la gestió de l'ocupació pública, perquè aquest entri a formar part de l'agenda pública real i prossegueixi en la fase d'implementació. I això d'acord amb el desenvolupament de la resta de polítiques públiques a impulsar, en què l'ocupació pública ha de ser un component integrat que hi aportï valor (Jiménez, 2013; Ramió, 2017).

Aquest procés necessita la implicació de la màxima direcció política, tant per a la fixació de l'orientació estratègica com per afrontar les més que probables resistències que hi presentaran una multiplicitat d'actors que estan acomodats en la realitat vigent. I resulta també imprescindible que la direcció política tingui el suport d'una veritable direcció pública professional, amb les seves pròpies regles del joc adaptades a la realitat del sector públic. I que tingui el suport i la implicació dels professionals que integren les organitzacions públiques, amb l'aposta de transformar les institucions de manera participativa, però amb l'orientació estratègica clara (Jiménez, 2010).

#### *b) Sobre els canvis en la composició de l'ocupació pública*

Un segon eix de debat entorn de la transformació de l'ocupació pública es refereix a determinades dinàmiques que hi estan propiciant alteracions significatives. La composició de l'ocupació pública està registrant importants canvis derivats de multiplicitat de fenòmens, entre els quals cal destacar: 1) el progressiu envelliment de les plantilles (de manera més acusada a partir de la congelació de noves entrades durant els anys de la crisi); 2) el desenvolupament de les tecnologies i la seva entrada en diferents àmbits clau del funcionament de les organitzacions públiques; i 3) les transformacions en les relacions d'aquestes organitzacions amb el seu entorn (tant a través de l'increment i la diversitat de la col·laboració

publicoprivada com a través de les estratègies de govern obert, innovació pública social o el desenvolupament de laboratoris d'innovació pública, entre d'altres).

De resultes d'aquests fenòmens es pot anticipar una ocupació pública caracteritzada per (Ramió i Salvador, 2018):

- Una reducció notable dels seus efectius, en la mesura que els processos de transformació vinculats al desenvolupament de tecnologies i a la col·laboració amb l'entorn exigiran menys empleats públics en determinades posicions.
- Una grau més alt de tecnificació, en la mesura que les funcions de caràcter més operatiu tendiran a ser resoltes amb mitjans tecnològics o amb processos de col·laboració amb altres agents.
- Uns nous perfils professionals, diferents dels actuals, en la mesura que les exigències dels nous processos de funcionament i de les dinàmiques d'interacció requeriran noves competències, especialment vinculades a la visió estratègica, a la gestió de xarxes, al control i l'avaluació, i a altres funcions noves que es desenvolupin.

L'impacte d'aquests fenòmens en el col·lectiu vinculat a l'àmbit de les polítiques de joventut dependrà de com s'entengui la naturalesa i l'abast de les activitats associades (en allò que té a veure amb la competència pels recursos amb altres àmbits d'actuació dels ajuntaments), de com s'adaptin les seves dinàmiques a partir d'un ús intensiu de tecnologies, propi justament del públic objectiu al qual s'adreça (els joves nadius digitals) i de com es potencii la seva dimensió de gestió relacional d'una xarxa d'actors interns i externs (com a perfil emergent que convé consolidar).

### *c) Sobre la flexibilitat de l'ocupació pública*

Un argument clàssic que apareix en la major part —quan no en la totalitat— de propostes de transformació de l'ocupació pública és la necessitat d'incrementar-ne la flexibilitat (Longo, 2004). Per bé que amb concrecions notablement diferents, allò que es planteja és superar les rigideses que caracteritzen el model vigent de funció pública (quant a la selecció, la mobilitat, la carrera administrativa, la retribució, la formació, entre d'altres). Una flexibilitat que pretén facilitar que l'ocupació pública tingui uns marges de maniobra més amplis per adaptar-se als canvis que s'hi albiren.

Algunes de les idees que s'associen a la flexibilitat són (Ramió i Salvador, 2018):

- Suprimir l'excés de temporalitat que es dona en moltes administracions públiques. No s'ha de confondre flexibilitat amb precarització, sinó amb mecanismes que, assegurant l'ocupació pública que resulta necessària en les posicions clau, ofereixin condicions d'estabilitat a les seves dotacions.
- Valorar l'extensió de l'ús de la figura del funcionari/ària públic que, sent imprescindible en els llocs associats a l'exercici de l'autoritat o en els que estan en contacte directe

amb l'esfera política, hagi de tenir amb una protecció addicional per mantenir la seva independència (sense que això comporti que hagi d'atendre les directrius polítiques en el desenvolupament de les seves funcions).

- Explorar les vies de sortida i desvinculació de l'ocupació pública, en la mesura que es donin les circumstàncies que així ho requereixin, tant per raons de naturalesa del servei com per l'aplicació efectiva del règim disciplinari.
- Redefinir les condicions laborals, tant pel que fa a les retribucions (atenent-ne l'import amb relació al context i també la seva utilització com a instrument de gestió de recursos humans) com a la jornada i la dedicació (per facilitar l'ajust raonable amb les necessitats del servei, de manera responsable i amb una visió a mitjà i a llarg termini).

Aquestes transformacions es poden associar fàcilment al col·lectiu professional vinculat a l'àmbit de joventut a escala local, en especial quan s'analitzin variables com el seu vincle laboral o les seves condicions i dedicació, entre d'altres.

#### *d) Sobre la complexitat de la gestió de l'ocupació pública*

Un dels trets distintius de la gestió de l'ocupació pública ha estat l'increment progressiu de la complexitat, tant normativament com amb relació als processos de funcionament. Més enllà dels reiterats intents de refosa i simplificació de marcs de referència i dinàmiques de funcionament, els resultats disten d'apropar-se a un model simple, que permeti optimitzar recursos i energies de tots els actors implicats.

Justament per això, un valor a potenciar també a l'hora de plantejar un nou model de gestió de l'ocupació pública és la simplicitat. Per avançar en aquesta línia, caldria que les peces bàsiques sobre les quals s'estructuri un nou model fossin poques i molt ben desenvolupades, i que es vetllés per la coherència del conjunt. A tall de referència es planteja centrar l'atenció en sis àmbits clau (Ramió i Salvador, 2018): l'estructuració de l'ocupació pública a partir de la gestió per competències i àmbits funcionals; un sistema de selecció adaptat als nous perfils, però que mantingui els principis actuals; una carrera professional clara i dinàmica; un sistema de formació i aprenentatge individual i col·lectiu alineat amb els objectius de l'organització; un sistema d'avaluació de l'acompliment clar i que es pugui mesurar amb objectivitat; i un sistema retributiu competitiu alineat amb la política de recursos humans.

D'altra banda, convindria plantejar que quan es dissenyi o es renovi qualsevol àmbit del model, calgui superar un test de simplicitat: si el disseny resulta complex, tant en variables prescriptives com en excepcions, convindria repensar-lo fins a trobar una alternativa més senzilla. La simplicitat hauria de ser un element vertebrador de la nova gestió de l'ocupació pública.

Aquest plantejament hauria de ser compartit pel conjunt d'administracions, locals i autonòmica, per tal de generar dinàmiques comunes que afavorissin sinergies i d'optimitzar el potencial del conjunt de professionals adscrits a l'àmbit de les polítiques de joventut.

### e) *Sobre la cultura organitzativa*

Més enllà de les normes i els processos de funcionament, allò que explica la configuració actual i la pervivència del model d'ocupació pública és la cultura organitzativa i els valors que s'hi associen.

Per transformar-la, encara que l'Estatut bàsic de l'empleat públic plantejava una sèrie de principis vàlids i en contra dels quals no pot haver-hi ningú (com són els d'objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa, promoció de l'entorn cultural i mediambiental, i respecte a la igualtat entre dones i homes), de poc serveixen (i de poc han servit) si no es desenvolupen adequadament, els interioritza i assumeix el conjunt de professionals, i s'apliquen en les dinàmiques habituals de funcionament.

Per contra, les dinàmiques vigents han contribuït a generar una cultura que en alguns casos tendeix a no reconèixer l'esforç, afavoreix estratègies per eludir el treball, fomenta la reivindicació constant de millores sense consciència de cost ni d'impactes, i generalitza sensacions de greuge comparatiu. En definitiva, un entramat de valors que no afavoreix ni l'eficàcia ni l'eficiència de l'ocupació pública. Per descomptat, hi ha molts professionals —la majoria en moltes organitzacions i especialment de determinats àmbits d'actuació pública— que no es deixen portar per aquestes tendències, valoren el servei públic i s'alineen amb els objectius i les responsabilitats assignats.

En una reflexió suggeridora, Ramió (2017) presentava una llista de valors a fomentar o reafirmar de cara al futur de les administracions públiques, entre els quals destacaven exemples com el valor de fomentar l'aprenentatge, el valor de vigilar la corrupció, el valor institucional (preservar la seguretat jurídica i institucional), el valor de béns públics o el valor de la valentia. Però mereix una menció especial el valor de la sostenibilitat intergeneracional que l'autor associa a deixar de banda les lògiques egoistes de caràcter personal, sindical i corporatiu dels empleats públics, o les captures acaparadores de caràcter polític, per preservar la sostenibilitat de l'Administració pública en el futur.

Un dels principals canals per generar i transmetre els valors que contribueixen a conformar la cultura organitzativa és la formació i l'aprenentatge, tant a escala individual com organitzativa, i les dinàmiques associades a aquests processos. En aquest sentit, resulta cabdal disposar de procediments que, operativament i a través d'estímuls i incentius (directes i indirectes), permetin estendre i assentar aquests principis, i generin consciència de comunitat professional vinculada als valors públics. Uns processos i unes dinàmiques que convindria que depassessin les fronteres organitzatives de cada administració per generar una nova cultura d'ocupació pública de caràcter transversal.

Aquestes reflexions, en clau d'eixos i propostes de debat sobre l'evolució de la gestió dels professionals del sector públic, es plantegen també com un referent per valorar la situació del col·lectiu dels professionals de la joventut en l'àmbit local a Catalunya.

### **3.2. L'anàlisi dels i les professionals de joventut en l'àmbit local a Catalunya**

A partir de les aportacions conceptuals de l'apartat anterior, l'anàlisi dels professionals que des de diferents administracions es vinculen amb la definició i el desplegament de les polítiques de joventut a escala local, convé contextualitzar-lo en els models de gestió de recursos humans de les corporacions locals (Mauri, 2004; Ramió i Salvador, 2018). En aquest sentit, cal destacar les dificultats de moltes administracions locals per desplegar models integrats de gestió del seu personal que, més enllà de les activitats merament administratives (pagament de nòmines, altes i baixes, gestió de la formació...), permetin incorporar una visió estratègica orientada a facilitar qüestions com l'avaluació de l'acompliment, la flexibilització de la retribució, la carrera administrativa, entre d'altres. Limitacions que provenen en part (només en part) del marc normatiu i en part (bona part) de les dificultats per tenir estructures professionalitzades en aquest àmbit, disposar de recursos —pressupostaris, però també de coneixement— i, especialment, que hi hagi una orientació estratègica clara (des de l'àmbit polític) sostinguda per al seu desplegament.

Aquest escenari es va agreujar amb la crisi econòmica iniciada el 2008 i el seu impacte en les administracions locals, en especial per la imposició de normes promulgades a escala estatal (com la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local —LRSAL—, de 2013) i la congelació del capítol I del pressupost (el destinat a les despeses de personal) (Mauri, 2018; Ramió i Salvador, 2018). Una situació que va colpir especialment àmbits com el de les polítiques de joventut en tant que matèria no inclosa entre els serveis obligatoris. La impossibilitat de fer noves contractacions o l'increment de rigideses en la gestió va afavorir la recerca de vies alternatives per donar resposta a les necessitats que calia afrontar. La cooperació entre administracions, la contractació a través de programes o fórmules diverses de col·laboració han estat sortides que han permès d'acomplir amb les necessitats imperioses d'atendre serveis i polítiques públiques.

Per afrontar aquesta situació, les respostes desenvolupades per part de les administracions locals han estat diverses (Mauri, 2018). Des de la mera congelació de plantilles i el consegüent increment de la càrrega de treball dels professionals que hi romanien, l'opció per vincular professionals de forma inestable a través de fons provinents de programes i subvencions, sovint associats a administracions supramunicipals —sense garantia de continuïtat més enllà de la pròpia activitat finançada pel fons—, la col·laboració amb administracions comarcals i la Generalitat de Catalunya per desplegar actuacions conjuntes, la col·laboració entre ajuntaments per compartir recursos i/o mancomunar serveis, o la cerca de col·laboracions amb agents externs, ja siguin empreses o associacions o entitats sense afany de lucre per cobrir determinades actuacions de manera col·laborativa, entre d'altres.

Ahora, convindria valorar aquesta diversitat atenent a alguns factors de canvi que, com ja s'indicava en un apartat anterior, estan alterant de manera significativa la configuració de l'ocupació pública en les administracions. Entre els més destacats convé esmentar-ne dos que molt probablement incidiran en el camp dels professionals vinculats a les polítiques de joventut.

En primer lloc, les transformacions en els models de relació entre l'Administració i la ciutadania, a l'empara d'iniciatives com el govern obert, la innovació pública social o el sorgiment de noves formes d'implicació de la societat en els afers públics (Salvador i Ramírez, 2016). Per bé que en l'àmbit de les polítiques de joventut aquesta interacció ja mostra una àmplia trajectòria, el sorgiment de noves fórmules que intenten estructurar i impulsar la relació entre governs, administracions i societat també impactarà en aquest àmbit. Prenent com a exemple el govern obert, el reforçament de les mesures de transparència i retiment de comptes, l'impuls de la participació ciutadana amb noves dinàmiques i aplicada a noves qüestions, o la col·laboració que propicien la cocreació i la cogestió de polítiques i serveis públics, plantegen, a través de la seva integració, un nou escenari (Ramírez-Alujas, 2011). I per a aquest escenari convindrà disposar de professionals del sector públic amb noves competències i recursos per facilitar que les administracions tinguin un rol rellevant en aquest nou equilibri.

En segon lloc, les transformacions tecnològiques associades inicialment a l'Administració electrònica i al govern digital, però també a la irrupció de la robòtica en les organitzacions del sector públic, que ja estan plantejant canvis significatius en les dinàmiques de treball i de relació amb l'entorn i, consegüentment, en la configuració dels professionals que hi estan vinculats. En aquest sentit, convindria atendre a dues dinàmiques destacades: a) d'una banda, la creixent automatització, que permetrà alliberar determinades activitats —tant de perfils administratius com tècnics— de caràcter repetitiu o equiparables; i b) l'ús intensiu de les dades per donar suport a la realització de diagnòstic, la presa de decisions i l'avaluació (Ramió i Salvador, 2018).

Aquests processos de transformació, que incidiran en la configuració de les dotacions d'empleats públics en general, podrien tenir una incidència especial en el camp de les polítiques de joventut, atenent als trets que caracteritzen tant la seva activitat com els seus perfils. D'una banda, les polítiques de joventut tradicionalment s'han basat en el treball en xarxa i en una important interacció amb el teixit associatiu i la ciutadania dels municipis. Però la incorporació de noves dimensions, com el retiment de comptes, la participació amb un component més vinculat a la presa de decisions o la col·laboració per desplegar conjuntament polítiques, ja està marcant un canvi de model. D'altra banda, bona part de les activitats desplegades pels professionals vinculats a l'àmbit tenen un component important d'atenció personalitzada, de gestió de projectes singulars i de dinamització, que es tradueixen en activitats no rutinàries. Però convindria valorar tant la concreció real d'aquestes activitats com els pesos relatius que impliquen en el conjunt d'activitats realitzades. I, sens dubte, la incorporació intensiva de la cultura de la gestió intel·ligent de les dades marcarà també noves fites a assolir.

Aquests canvis implicaran la necessitat de revisar els continguts dels llocs (o posicions) dels professionals que treballen en l'àmbit de les polítiques de joventut i, per tant, també les competències de les persones que els ocupin, així com els mecanismes de selecció, formació, avaluació i progressió professional, entre d'altres.

A l'espera de processos d'assentament eventual o de consolidació d'aquesta varietat de fórmules, el resultat en termes de configuració del col·lectiu de professionals vinculats a l'impuls de les polítiques de joventut és molt divers.

L'anàlisi clàssica del personal al servei dels ens locals (associat a les capacitats institucionals) s'acostuma a plantejar en funció de dues variables clau, la referida al vincle jurídic amb l'Administració i la del nivell de qualificació (Salvador, 2008). Ambdues variables es prenen com a referència per valorar tant l'estabilitat com el nivell de tecnificació de les plantilles, dues qüestions clau per informar de com el factor recursos humans contribueix a les capacitats institucionals. Seguint el vincle laboral, la distinció més habitual s'estableix entre personal funcionari o interí —ambdós sotmesos a la regulació que estableix el dret públic—, i personal laboral fix o temporal —ambdós associats a la regulació pròpia del dret privat. Més enllà que hi ha altres vinculacions del personal amb l'Administració, els vincles funcionari i laboral fix s'associen a l'estabilitat, i els vincles interí i laboral temporal, a la inestabilitat. Pel que fa al nivell de qualificació, s'acostuma a relacionar amb el lloc ocupat, diferenciant entre els que requereixen titulació universitària i els que no; els primers s'associen a funcions de caràcter més tècnic i els segons a funcions de suport i administració.

Tanmateix, aquest esquema resulta, com a mínim, incomplet per analitzar la realitat d'una ocupació pública vinculada a la promoció de les polítiques de joventut en un context d'administració local que ha generat una diversitat de vinculacions i de noves fórmules de treball en xarxa. Convé, doncs, ajustar els indicadors i les mesures per copsar aquesta complexitat i poder oferir una visió real del col·lectiu de professionals vinculats a l'àmbit.

És en aquest context de limitacions del període precedent i de nous reptes de futur que convé valorar la situació dels professionals implicats en les polítiques de joventut dels ens locals. Una font d'informació important sobre aquest col·lectiu es troba en l'EMC16-17, impulsada per l'Agència Catalana de la Joventut.

### **3.3. La importància dels i les professionals per impulsar les polítiques de joventut**

El fet de reconèixer la importància atorgada al conjunt d'empleats que es vinculen a l'impuls de les polítiques de joventut permet oferir una imatge prèvia a la seva caracterització.

En aquest sentit, una pregunta del qüestionari demanava: "Independèntment de si els ha rebut o no, com de necessaris creu que són per al seu Ajuntament els següents tipus de suport?", i oferia diferents opcions per valorar en una escala d'1 a 10 (taula A3.1 de l'annex).<sup>1</sup> Resulta significatiu que, tot just per darrere del recurs més valorat (l'econòmic, amb una mitjana de 9,0), el segon (suport en la planificació de les polítiques de joventut, amb una mitjana de 8,2) i el tercer (suport en recursos humans —tècnic/a compartit—, amb una mitjana de 8,1) es vinculin directament al paper dels professionals a l'hora d'impulsar les polítiques de joventut.

A tall d'il·lustració complementària es pren com a referència la necessitat de disposar de recursos per poder desplegar un dels instruments més importants associats a les polítiques de

---

1 Al web de l'Observatori Català de la Joventut podeu consultar en línia les taules de l'annex.

joventut: el pla local de joventut. Els ajuntaments que manifesten que no tenen aquesta eina, en respondre a la pregunta “Quin és el principal motiu pel qual no disposa d'un Pla Local de Joventut?” (taula A3.2 de l'annex), indiquen majoritàriament (un 33% del total de respostes) que no tenen capacitats per assumir-lo. Així, el 33% dels ajuntaments que no en disposen, seleccionen l'opció de resposta “Ens sembla un instrument adequat, però la feina que implica redactar un pla excedeix els recursos que hi pot dedicar l'Ajuntament”. Sembla que, més enllà d'altres consideracions sobre l'instrument, el fet de comptar amb recursos (entre els quals els associats als professionals que poden desplegar-lo) esdevé el factor més important a valorar.

A l'hora de detallar quin tipus de suport han rebut els ajuntaments per desplegar les polítiques de joventut, resulta significatiu també que, més enllà de les aportacions econòmiques, el recurs més destacat sigui el suport tècnic, de nou associable clarament als professionals que hi participen. Els resultats de la taula 3.1 en concreten el detall.

**TAULA 3.1. Tipus de suport rebut l'any 2016 pel municipi per part d'altres administracions en matèria de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge d'ajuntaments que han rebut cada tipus (múltiple)**

	Ens que presta el suport	
	Direcció General de Joventut - Agència Catalana de la Joventut	Una altra administració
Suport econòmic (subvencions, contracte programa)	70,9	38,3
Suport tècnic a la planificació de les polítiques de joventut	37,7	28,1
Suport en el desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil	16,9	13,2
Suport en el desenvolupament de programes (en l'àmbit d'habitatge, salut, treball, etc.)	13,2	16,8
Oferta de formació en polítiques de joventut	24,5	13,4

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per bé que de fet bona part de les tipologies de suport que afirmen rebre els ajuntaments podrien associar-se a l'àmbit dels professionals que hi han de desplegar les polítiques de joventut, s'ha considerat oportú destacar dues categories, la de suport tècnic i la d'oferta formativa, com les més clarament vinculades. La de suport tècnic, en la mesura que aquest s'acostuma a canalitzar a través de professionals (ja siguin propis o adscrits a altres ens), i la d'oferta formativa, en la mesura que aquesta s'adreça específicament al col·lectiu d'empleats de l'àmbit.

En aquest sentit, en comentar el suport rebut per part de la Direcció General de Joventut - Agència Catalana de la Joventut (taula 3.1), un 37,7% dels ajuntaments assenyalen l'opció “Suport tècnic a la planificació de les polítiques de joventut (elaboració del Pla Local de Joventut i projectes per a joves, orientació en polítiques de joventut)” i, a continuació (en importància), el 24,5% destaquen “Oferta de formació en polítiques de joventut de la DGJ-ACJ” (una altra



opció clarament vinculada a potenciar els professionals vinculats a l'àmbit). Aquesta pauta de resposta es manté en donar compte del suport rebut per part d'alguna altra administració. Així, de nou el segon tipus de suport destacat és el suport tècnic a la planificació de les polítiques de joventut (en aquest cas, amb un 28,1% dels ajuntaments que afirmen haver rebut algun tipus de suport per part d'una altra administració) i un 13,4% en destaca "l'oferta de formació en polítiques de joventut" associada a reforçar les capacitats dels professionals.

Aquests resultats permeten oferir una primera imatge del pes dels professionals a l'hora de configurar les capacitats requerides pels ajuntaments per tal d'impulsar les polítiques de joventut.

A continuació, es proposa una aproximació més concreta a la caracterització d'aquest col·lectiu.

### **3.4. Una primera imatge: el col·lectiu de professionals de l'àmbit de joventut en els ajuntaments**

Per bé que el desplegament de les polítiques de joventut sovint té un caràcter transversal que requereix la implicació de professionals de diferents àrees de l'ajuntament, el paper dinamitzador i impulsor d'aquestes polítiques acostuma a tenir-lo un col·lectiu al qual se li han assignat les funcions específiques en aquest àmbit.

En una primera aproximació, a partir de les dades de l'EMC16-17, s'ha identificat un col·lectiu professional format per 945 persones que presten serveis vinculats a joventut en els ajuntaments de Catalunya.<sup>2</sup> Aquest col·lectiu constitueix una comunitat que comparteix un àmbit de treball, amb dinàmiques equiparables en organitzacions públiques de l'escala local. Per fer una aproximació al seu perfil es planteja una caracterització que cobreix aspectes com la formació, la vinculació i l'afiliació institucional, que inclou la dedicació. El resultat permet oferir una primera imatge dels professionals vinculats al desplegament de les polítiques de joventut en l'Administració municipal catalana.

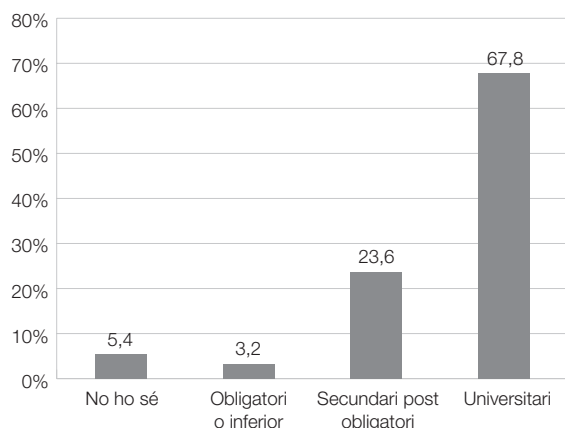
Un primer aspecte a destacar és el temps que aquests professionals porten vinculats als àmbits de les polítiques de joventut (resultats que recull la taula A3.3 de l'annex). Els resultats de l'enquesta indiquen que la major part (el 54,6% del total) porten més de tres anys vinculats a les polítiques de joventut, i un grup també notable (20%) porta entre un i tres anys. Aquest indicador de permanència permet inferir qüestions associades a la consolidació del col·lectiu i a la generació de dinàmiques de treball i relació amb el seu entorn.

Un altre tret destacat per caracteritzar el col·lectiu és la formació. Per donar compte d'aquesta variable destacada a l'hora d'establir capacitats institucionals es combinen resultats que informen del nivell formatiu i de si han rebut o no formació especialitzada en joventut. Amb relació a la primera variable, i tal com reflecteix el gràfic 3.1, més de dues terceres parts del total registra formació universitària.

---

<sup>2</sup> Per bé que el total del col·lectiu està format per 945 persones, la informació sobre les diferents variables per a la seva caracterització només està disponible per a 932, per això les taules i els càlculs es refereixen a aquest total.

**GRÀFIC 3.1. Nivell formatiu dels professionals de les polítiques de joventut en els ajuntaments. Professionals. Catalunya, 2016. Percentatge**



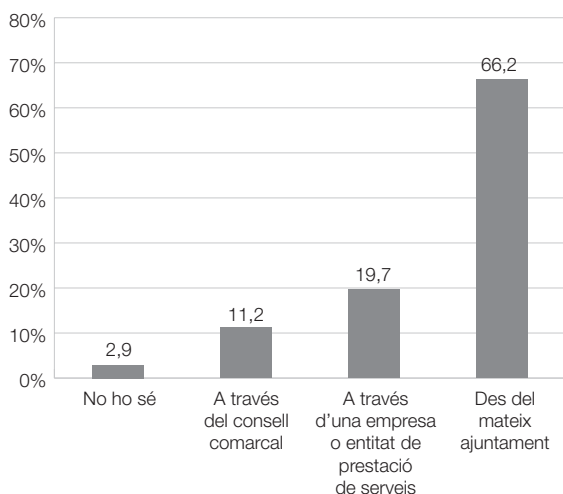
Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En aprofundir en la formació especialitzada (resultats que recull la taula A3.4 de l'annex), cal assenyalar que per a un grup important, per bé que no majoritari, s'indica que ha seguit cursos d'especialització en polítiques de joventut (38,1%) i fins i tot el Màster Interuniversitari en Joventut i Societat (un 2,5%) o un postgrau en joventut (0,3%). Més enllà d'aquestes formacions més clarament identificades, resulta significatiu que, per a diferents membres del col·lectiu, s'associï certa especialització en polítiques de joventut apel·lant a formacions universitàries més genèriques o a altres accions formatives no concretades (prop d'un 10% dels professionals). Aquestes respostes es podrien interpretar en termes de voluntat d'associar el seu perfil amb certa necessitat d'especialització, per bé que no prou detallada. No obstant això, es reconeix que una part important del col·lectiu (35,2%) no disposa de formació especialitzada en joventut. En definitiva, s'apunta com un dels reptes a valorar la necessitat tant d'identificar una oferta formativa adequada al col·lectiu com del fet que sigui reconeguda per part dels seus integrants. Aquests indicadors poden associar-se a la idea de comunitat epistèmica que, a partir d'un coneixement especialitzat, compartit i reconegut, planteja la seva especificitat a l'hora d'impulsar polítiques públiques en aquest àmbit.

A l'hora de caracteritzar la realitat laboral del col·lectiu vinculat a les polítiques de joventut en els ajuntaments catalans resulta també convenient atendre a qui està contractant els membres d'aquest col·lectiu, a través de quin tipus de relació laboral i amb quines categories professionals.

El gràfic 3.2 presenta una primera dada a destacar en aquest sentit: la major part està contractada per diferents administracions públiques (un 66,2% per ajuntaments i un 11,2% per consells comarcals), però hi ha un grup molt significatiu, que suposa prop del 20% del total, que treballa contractat per ens externs a l'Administració (empreses o entitats de prestació de serveis). Aquesta diversitat d'institucions contractants planteja l'existència de realitats organitzatives i direccionals diverses, que convé complementar amb altres variables.

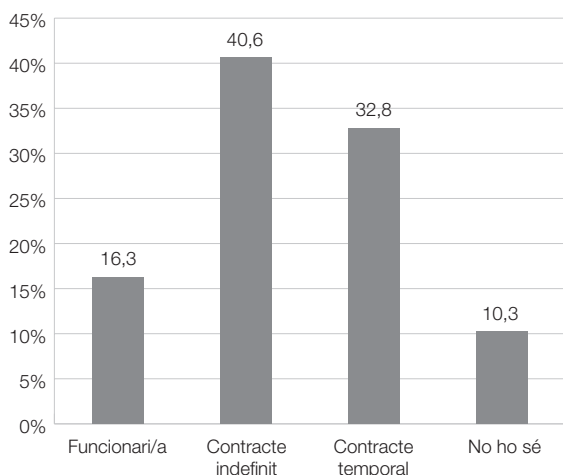
**GRÀFIC 3.2. Institució que contracta els professionals de les polítiques de joventut als ajuntaments. Professionals. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per complementar aquest escenari, resulta adequat atendre a la relació laboral dels professionals que integren el col·lectiu. El gràfic 3.3 en presenta els principals resultats.

**GRÀFIC 3.3. Relació laboral dels professionals de les polítiques de joventut en els ajuntaments. Professionals. Catalunya, 2016. Percentatge**



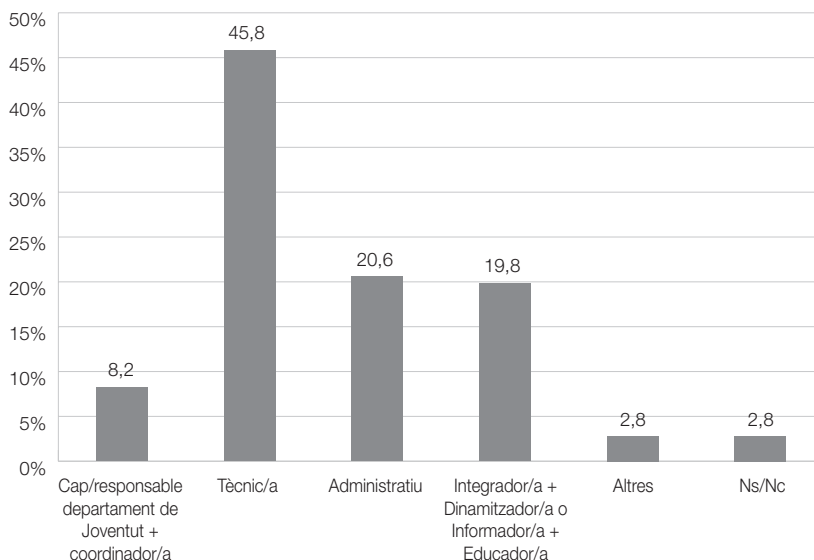
Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Com a tendència s'indica que si bé la majoria dels professionals tenen certa estabilitat contractual (considerant conjuntament personal amb vincle de funcionari o contracte indefinit, sumen prop del 57% del total), hi ha quasi un terç del grup (32,8%) amb contractes temporals (i cal ressenyar que més d'un 10% no s'enquadra en cap dels vincles proposats). Tanmateix, cal tenir en compte que aquests resultats estan parcialment condicionants per l'organització que contracta (resultats que recull la taula A3.5 de l'annex): l'estabilitat més gran es dona en el col·lectiu adscrit a l'ajuntament mateix (71% de funcionaris i contractes indefinits enfront d'un 22,5% de contractes temporals), mentre que la relació s'inverteix tant en els professionals vinculats a una empresa o entitat de prestació de serveis com en els vinculats al consell comarcal (amb percentatges de vincles estables que es mouen al voltant del 30% —per bé que en el segon cas és degut també a un col·lectiu important per al qual no es disposa d'informació d'aquesta variable).

Una tercera variable a considerar en la caracterització laboral del col·lectiu és la categoria que ocupa en les organitzacions respectives en què presta els seus serveis. Més enllà de la variabilitat de denominacions, pròpies d'una realitat organitzativa molt diversa, resulta suggeridor fixar l'atenció en les cinc categories principals.

És il·lustratiu, com reflecteix el gràfic 3.4, que la major part dels professionals s'ubiquen en la categoria de tècnic/a (45,8% del total), que, juntament amb la que agrupa les d'integrador/a, dinamitzador/a, informador/a i educador/a (que suposen el 19,8%), es poden considerar com les més clarament associades a l'impuls operatiu de les polítiques de joventut. A aquestes agrupacions, cal afegir-hi la categoria de cap/responsable de departament de joventut i de coordinador/a (que suposen el 8,2%), associades al comandament de l'àmbit organitzatiu de joventut, en bona part responent a les dimensions i les realitats pròpies dels ajuntaments respectius on desenvolupen la seva activitat professional. Aquestes categories contrasten amb un notable 20,6% del col·lectiu que presta els seus serveis amb categoria d'administratiu/iva, cosa que podria associar-se a un recurs complementari per enquadrar una especificitat de funcions que sovint no troben un encaix fàcil en determinades realitats organitzatives.

GRÀFIC 3.4. Categoria laboral dels professionals de les polítiques de joventut en els ajuntaments. Professionals. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

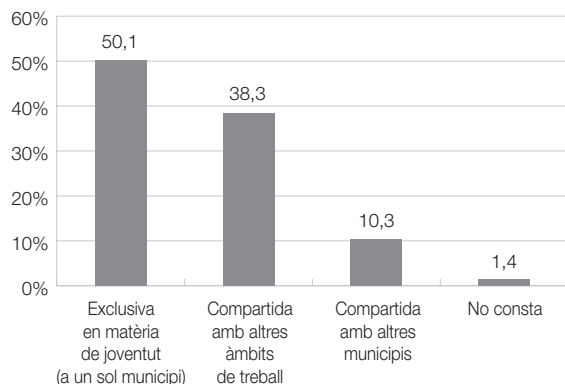
Aquesta distribució de categories laborals varia significativament segons l'entitat a la qual estan adscrits els professionals considerats (resultats que recull la taula A3.6 de l'annex):

- Entre el personal contractat directament des de l'ajuntament mateix predominen els perfils tècnics i administratius (per raons que poden associar-se a la necessitat d'enquadrar funcions que sovint no troben encaix en certes realitats organitzatives).
- En els col·lectius vinculats a una empresa o entitat de prestació de serveis predominen les categories més associades a la prestació de la política, com ara les de dinamitzador/a o informador/a, educador/a o monitor/a, a banda de tècnic/a i coordinador/a.
- Entre el personal contractat a través del consell comarcal, predomina clarament el perfil tècnic.

Es configuren així diferents realitats professionals atenent a les diferents organitzacions implicades en el desenvolupament de les polítiques de joventut. Aquesta realitat, amb relació a les reflexions vinculades a l'ocupació pública introduïdes prèviament, planteja importants reptes quant a la definició de flexibilitat i complexitat en la seva gestió. Uns reptes que a hores d'ara estan sent assumits per diferents organitzacions públiques (i també privades contractades per impulsar actuacions en l'àmbit) i que convindria revisar de cara a optimitzar el potencial que poden aportar-hi els professionals implicats.

Per complementar el perfil convé també parar atenció a la dedicació d'aquests professionals, diferenciant les categories “exclusivament en matèria de joventut i per a un sol municipi”, “compartida amb d'altres àmbits de treball” o “compartida amb d'altres municipis” (gràfic 3.5).

**GRÀFIC 3.5. Dedicació dels professionals de les polítiques de joventut en els ajuntaments. Professionals. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per bé que la classificació combina el criteri temàtic i el de vinculació a una o més organitzacions municipals, resulta rellevant el fet que tan sols la meitat dels professionals (50,1%) es dediquin en exclusiva a l'àmbit en el mateix ajuntament i més d'un 38,3% comparteixi les activitats amb altres àmbits sectorials. Si es plantegen les polítiques de joventut en clau d'intervencions transversals que han d'integrar plantejaments de diferents sectors d'activitat de l'ajuntament, caldria valorar positivament aquests resultats en tant que propicien la generació d'aquest tipus de sinergies. Tanmateix, s'infereix que en gran manera aquesta dedicació es deu, més que a raons d'índole estratègica transversal, a la necessitat d'optimitzar uns recursos de personal molt limitats a bona part dels ajuntaments. Aquesta mateixa lògica es pot traslladar al fet que més d'un 10% (prop de 100 professionals) s'especialitzin en l'àmbit de joventut prestant serveis en més d'un municipi. Aquest col·lectiu, en la seva major part, és finançat per la DGJ.

Una il·lustració clara d'aquesta realitat es troba en encreuar aquesta variable amb l'esmentada anteriorment sobre “qui contracta” els professionals (resultats que recull la taula A3.7 de l'annex). En prendre com a referència els dos nivells de dedicació associats al criteri temàtic (“dedicació en exclusiva a la matèria de joventut” enfront de “dedicació compartida amb d'altres àmbits de treball”), resulta rellevant contrastar com el personal de joventut adscrit directament a l'ajuntament es divideix pràcticament al 50% entre ambdós, mentre que el personal contractat a través d'una empresa o d'una entitat de prestació de serveis es dedica en exclusiva a joventut en més d'un 80% (la qual cosa reflecteix la contractació específica per a aquest àmbit).

Un altre aspecte clau a valorar és la vinculació del col·lectiu a les diferents funcions associades a les polítiques de joventut. Per informar d'aquesta relació, es planteja revisar el perfil professional que assumeix les activitats vinculades a l'orientació més estratègica de l'àmbit (funcions associades a planificació general / coordinació i gestió de projectes/activitats), les activitats més vinculades al contingut operatiu de la política (en termes de dinamització juvenil, atenció/informació/assessoraments —incloent-hi l'associat exclusivament al programa de Garantia Juvenil—) i, finalment, les activitats de suport administratiu.

De la combinació dels resultats obtinguts a la pregunta que es referia a aquestes funcions, amb diferents variables com ara la categoria laboral (resultats que recull la taula A3.8 de l'annex), la relació laboral (resultats que recull la taula A3.9 de l'annex) o qui contracta a cada professional (resultats que recull la taula A3.10 de l'annex), s'infereixen diferents tendències:

- a) Les funcions de caràcter més estratègic (planificació, coordinació i gestió de projectes) tendeixen a ser desplegades per personal adscrit directament a l'ajuntament (amb percentatges que es mouen entre el 70% i el 80%), amb categories laborals tècniques i amb vinculacions laborals més estables (funcionari/ària i contracte indefinit), cosa que demostra una clara opció d'assumir aquest vessant clau i crític de la política de joventut.
- b) En el desplegament de les funcions associades al vessant operatiu de la política de joventut (dinamització juvenil, atenció/informació/assessoraments), per bé que també majoritàriament les duu a terme personal adscrit directament a l'ajuntament, és on destaquen les aportacions de professionals vinculats especialment a empreses o entitats de prestació de serveis, la qual cosa confirma el caràcter finalista d'aquest tipus d'externalitzacions. Tan sols cal esmentar l'excepció de l'atenció, la informació i els assessoraments associats exclusivament al programa de Garantia Juvenil, en què destaca la participació dels professionals contractats a través dels consells comarcals (aquest programa s'ha desplegat a través de les oficines joves, que són principalment de titularitat comarcal), amb el finançament del Servei d'Ocupació Pública de Catalunya.
- c) Quant a categories laborals, aquestes funcions són assumides de manera predominant per la corresponent a la de dinamitzadors/es o informadors/es, per educadors/es o monitor/es (com es podia esperar), però també per coordinadors/es i per personal administratiu. El perfil tècnic es concentra (relativament) només en el cas de l'atenció, informació i assessoraments associats exclusivament al programa de Garantia Juvenil (cosa que es pot relacionar amb la importància del consell comarcal en aquest àmbit). Pel que fa a la vinculació laboral, l'activitat d'aquest grup tendeix a prestar-la en gran part personal amb contractes temporals (especialment en el cas de la dinamització juvenil i l'atenció, la informació i els assessoraments associats exclusivament al programa de Garantia Juvenil).
- d) Les funcions associades al suport administratiu són assumides quasi exclusivament per personal contractat directament des de l'ajuntament mateix, amb perfil administratiu (encara que també hi ha personal tècnic associat a aquestes funcions) i amb vinculacions laborals més estables (funcionari/ària i contracte indefinit), cosa que permet

confirmar la imatge de vinculació d'aquest subgrup amb les activitats essencialment de funcionament intern de la política.

### **3.5. Una imatge de l'atomització: els i les professionals en els municipis**

Per tal d'obtenir una visió completa dels professionals al servei de les polítiques de joventut, l'anàlisi de l'estructura del personal s'ha de fer des de dos vessants complementaris. A més d'explorar les característiques i els trets del conjunt d'aquests professionals, cal analitzar també la seva disposició en els consistoris i com es configuren els equip de treball dels professionals en els seus municipis. Els recursos humans han de ser una eina de capaciació per a la implementació de les polítiques de joventut, i l'estudi d'aquesta realitat s'ha de fer també atenent a la seva assignació i el seu treball en el territori. En aquest sentit, doncs, més enllà de la caracterització del col·lectiu, és fonamental fer una anàlisi de la morfologia específica dels recursos humans de l'àmbit de joventut en els ajuntaments.

Per portar a terme aquest estudi, val la pena tenir present que hi ha alguns factors que generen un impacte conjunt en la morfologia i el funcionament dels governs. El primer factor fa referència al nombre d'habitants de la localitat. El volum de població és la variable habitual per fer referència a la grandària municipal. Si bé es podrien tenir presents altres variables, com podrien ser l'extensió territorial, la densitat o la dispersió, de manera habitual quan es parla de grandària, es fa referència normalment a la població. Cal dir, que la població és un element amb una extraordinària força explicativa en els municipis. La literatura clàssica de l'àmbit local sempre ha considerat que la població és un element que defineix i delimita la lògica del comportament municipal. Així, tant en les discussions sobre el rendiment i el funcionament institucional en termes de mecanismes democràtics (Dahl i Tufte, 1973; Denters *et al.*, 2014) com en les del funcionament material i la provisió de serveis (Boyne, 1995) i, en general en la configuració del sistema (Lago-Peñas i Martínez-Vázquez, 2013), la grandària poblacional es considera un factor molt rellevant. Cal tenir present, doncs, que en general es creu que la grandària és indiciària del funcionament institucional municipal. En el cas de Catalunya, partim d'una morfologia de la planta municipal particular i que manifesta les característiques típiques dels països del sud d'Europa (Magre i Pano, 2019:

- Un nombre elevat de municipis (fragmentació).
- Molts municipis amb un baix volum poblacional (minifundisme).
- Desequilibri poblacional en el territori, cosa que implica una tendència a la metropolitanaització d'unes zones enfront del despoblament d'unes altres.

D'altra banda, el comportament organitzatiu respon també a la inducció que genera la normativa mateixa, que introdueix previsions diferenciades en funció del volum d'habitants. En efecte, la normativa de règim local vincula moltes de les capacitats i les característiques de funcionament dels consistoris al volum poblacional. Aquesta característica, el nombre d'habitants, té conseqüències tan diverses com la configuració del ple —el nombre de regidors varia en funció de la població, i aquest fet té conseqüències en el funcionament

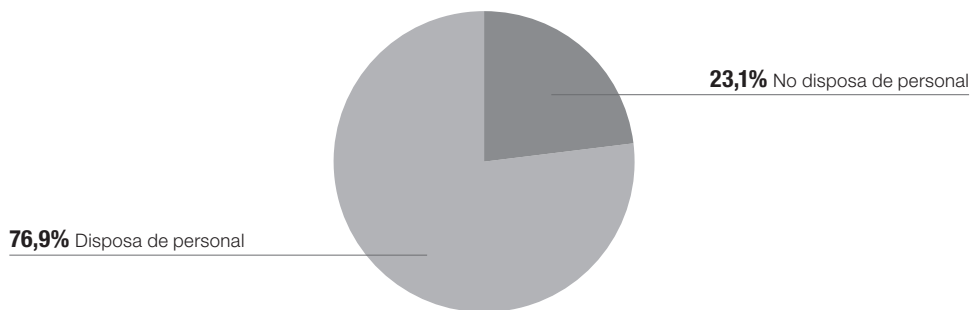


del sistema electoral— i la prestació de serveis i el finançament, que també es fonamenta en una fórmula que s'articula a partir de la població. En resum, és pràcticament inevitable que el disseny de les estructures organitzatives de les localitats respongui a aquestes prescripcions legals i, en conseqüència, el seu funcionament hi estigui condicionat.

Com a tercer factor a tenir present, cal explorar quin és l'encaix i la posició institucional de la funció a desenvolupar i examinar les característiques de l'habilitació formal per a l'exercici de la competència. La normativa defineix alguns serveis com a mínims i obligatoris, i aquests configuren un dret prestacional per a la ciutadania. Aquesta configuració legal intervinrà en el desenvolupament d'una certa articulació institucional per garantir aquest dret. L'àmbit de joventut queda clarament fora de les funcions mínimes obligatòries establertes per als municipis, i, per tant, el seu encaix institucional depèn, en molt gran manera, de la voluntat dels actors. Aquests elements constitueixen un marc i un context determinat per a l'anàlisi dels professionals de la joventut en els municipis catalans que caldrà considerar per tal d'obtenir una visió ponderada de l'àmbit.

Per iniciar aquest primer retrat, basat en l'apropament a la realitat dels consistoris, és interessant analitzar quina és la situació pel que fa a la disponibilitat de professionals de la joventut en els municipis catalans. Per fer-ho, el gràfic 3.6 identifica el percentatge de municipis que disposen d'algun tipus de personal. En aquest cas, d'acord amb la informació recollida mitjançant l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut, gairebé el 77% dels municipis disposa de personal dedicat a les polítiques de joventut. Cal dir que, atès el tipus de mapa municipal català, caracteritzat per la fragmentació i el minifundisme, això suposa una extensió elevada.

**GRÀFIC 3.6.** Disposició de personal al servei de les polítiques de joventut. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Precisament per aquesta distribució de la planta municipal catalana, resulta particularment interessant analitzar com es comporten els ajuntaments d'acord amb el tram de volum poblacional en què se situen. La taula 3.2 permet portar a terme aquest examen i mostra que el nombre d'habitants del municipi és un element fonamental per analitzar el perfil de

funcionament. Així els trams de població que identifiquen els municipis de dimensió més petita són també els que presenten els percentatges més alts de manca de personal en la matèria. Així, en el tram de població que acull els municipis amb un volum poblacional més petit (els de menys de 500 habitants), la distribució se situa en un 60% que disposen de personal per a aquest àmbit, enfront del 40% que no que en tenen. El percentatge de municipis sense recursos humans dins de cada segment es redueix de forma molt sensible. De fet, en els trams següents, la disminució és clara i, en els ajuntaments que se situen en segments de volum de població a partir dels 5.000 habitants, el percentatge es pot considerar gairebé residual. A partir dels 20.000 habitants, tots els ajuntaments manifesten disposar de personal per a aquesta matèria.

TAULA 3.2. Disponibilitat de personal segons mida municipal. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Disposen de personal	59,5	72,4	88,7	96,0	98,1	100,0	100,0	100,0	76,9
No disposen de personal	40,5	27,6	11,3	4,0	1,9	0,0	0,0	0,0	23,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Aquesta informació posa de manifest l'impacte de la població en l'organització municipal. Cal tenir present que el volum poblacional és un factor que resulta rellevant en gairebé qualsevol àmbit d'estudi del govern local. No constitueix, per tant, una situació peculiar o específica de les polítiques de joventut. Sí que ho pot ser el fet que es tracta d'una àrea de política pública que no s'emmarca entre les que tenen caràcter obligatori, de tal manera que els municipis poden adaptar la seva configuració a la disponibilitat de mitjans i a la voluntat política. En aquest cas, s'observa que els municipis incorporen més esforços en àmbits de servei i activitat a mesura que incrementen el seu volum, sense que hi hagi una obligació específica.

Més enllà del fet de disposar de personal, és interessant també conèixer els volums dels equips dedicats a la matèria. En aquest cas, la taula 3.3 mostra la distribució de municipis segons el volum de recursos humans dedicats a les polítiques de joventut. La situació més habitual és que els ajuntaments disposin d'una sola persona dedicada a l'àmbit de joventut (més d'un 40% dels casos); l'opció següent és que hi hagi entre dues i quatre persones, i aquesta ja queda a una distància destacable, atès que inclou menys del 30% dels ajuntaments. Aquest fet posa de manifest que els treballadors i treballadores desenvolupen la seva tasca de manera individual o en equips petits. Són pocs els municipis que disposen d'equips amplis dedicats a la matèria de joventut.

**TAULA 3.3. Distribució del personal dedicat a joventut en els equips de treball. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Sense personal	23,1
Una persona	42,3
De dues a quatre persones	29,7
De cinc a nou persones	3,7
De deu a catorze persones	0,6
Més de quinze persones	0,6
Total	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En aquest cas, també és interessant examinar la distribució de l'evolució de la magnitud dels equips per tram de població, només per als municipis que disposen de personal. La taula 3.4 mostra la informació referent a aquesta matèria i posa de manifest la intensa relació entre el volum poblacional del municipi i la magnitud dels equips dedicats a la matèria de joventut. Com a primera aproximació, aquesta taula ofereix els descriptius bàsics: és a dir, el nombre mínim de professionals, el nombre màxim, la mitjana i la desviació estàndard segons el tram de volum poblacional dels municipis. Aquesta informació permet destacar diversos aspectes. En primer lloc, és interessant observar que el nombre mínim de personal és de prop d'una sola persona en tots els trams. Dit d'una altra manera, independentment de la població del municipi, sempre pot haver-hi algun municipi que hagi optat per disposar d'un nombre de personal molt reduït. De fet, només en el cas dels municipis que se situen en volums de més de 50.000 habitants aquesta xifra varia, però per situar-se en mínims de tres i dues persones. És a dir, varia, però d'una manera poc sensible si atenem a les amplíssimes diferències entre els municipis més petits i els més grans, que posa de manifest una certa homogeneïtat en el comportament per la franja baixa. L'evolució més clara, en canvi, s'aprecia amb relació als màxims i a les mitjanes, que s'incrementen a mesura que analitzem els municipis de volum poblacional superior.

**TAULA 3.4. Principals descriptius del nombre de personal en els municipis amb personal segons mida municipal. Municipis. Catalunya, 2016. Mitjanes i descriptius**

	Mínim	Màxim	Mitjana	Desviació estàndard
Menys de 500 hab.	1,0	3,0	1,3	0,5
De 500 a 1.999 hab.	1,0	4,0	1,4	0,7
De 2.000 a 4.999 hab.	1,0	4,0	1,6	0,7
De 5.000 a 9.999 hab.	1,0	5,0	1,9	1,0
De 10.000 a 19.999 hab.	1,0	7,0	2,7	1,7

	Mínim	Màxim	Mitjana	Desviació estàndard
De 20.000 a 49.999 hab.	1,0	11,0	3,8	2,2
De 50.000 a 99.999 hab.	3,0	18,0	8,5	5,1
Més de 100.000 hab.	2,0	29,0	12,3	8,5

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Les mitjanes de volum de professionals posen de manifest aquest increment, però no permeten conèixer la morfologia d'aquests equips en termes quantitius. És evident que un sol individu no suposa un equip i que cal un mínim per poder considerar que els professionals poden actuar de forma coordinada com una unitat o servei. La taula 3.5 intenta endreçar aquesta qüestió i ofereix informació sobre el volum dels equips en els municipis sense incorporar els ens que afirmen no disposar de personal. És a dir, la taula 3.5 mostra com evolucionen els equips d'acord amb el tram de població en què se situa el municipi entre els que disposen de professionals al servei d'aquesta matèria.

TAULA 3.5. Volum dels equips segons mida municipal. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

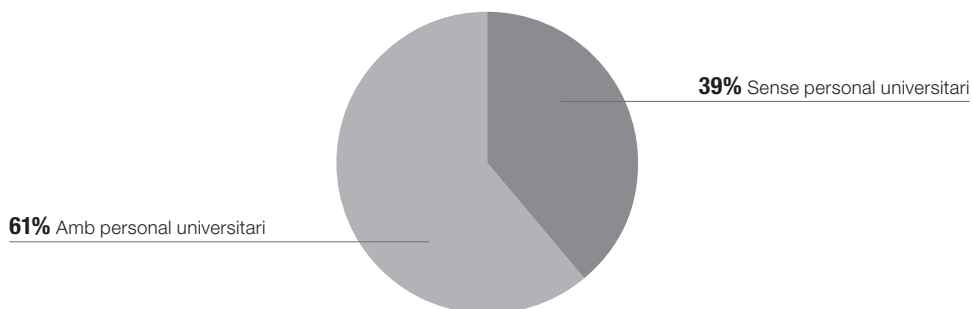
	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Un professional	73,9	71,2	53,8	41,1	28,6	10,6	0,0	0,0	42,3
Equips de dues a quatre persones	26,1	28,8	46,2	54,6	58,6	59,6	22,9	10,7	29,7
Equips de cinc a nou persones	0,0	0,0	0,0	4,4	12,8	27,1	44,1	36,8	3,7
Equips de deu a catorze persones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	17,6	19,5	0,6
Equips de quinze persones o més	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,3	33,0	0,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La informació de la taula 3.5 mostra que els equips també es modulen a mesura que avancem en els trams de població. Així, posa de manifest que no es tracta només de la mitjana, sinó de la configuració dels equips de treball mateixos. En aquest sentit, l'evolució és clara. Una estructura de professionals que treballen de forma individual és la realitat que caracteritza aquesta matèria en els municipis de fins a 5.000 habitants, d'acord amb una lògica clarament de canvi progressiu. Fins als 50.000 habitants, en canvi, els ajuntaments disposen de manera freqüent d'una estructura més coral, d'entre dos i quatre professionals. A partir d'aquell tall poblacional, els municipis disposen d'estructures més àmplies.

La formació del personal és també un factor a tenir present en els perfils dels equips de professionals a càrrec de joventut. El gràfic 3.7 mostra que la major part dels ajuntaments disposen de professionals amb titulació universitària en els seus equips.

GRÀFIC 3.7. Distribució dels municipis segons si disposen de professionals de joventut amb estudis universitaris. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per trams de població, la taula 3.6 mostra, com en altres ocasions, l'impacte del volum d'habitants del municipi en el disseny institucional municipal. El percentatge de municipis sense personal amb estudis universitaris es redueix a mesura que ascendim en els talls, però apareix fins i tot en municipis de gran volum; de fet, hi ha ajuntaments sense personal universitari fins i tot en els trams de fins a 50.000 habitants. Aquest fet no és menor, ja que suposa que la categoria màxima en molts casos serà la d'administratius, atès que la resta de personal no disposarà de la qualificació adient per poder ocupar places d'altres categories.

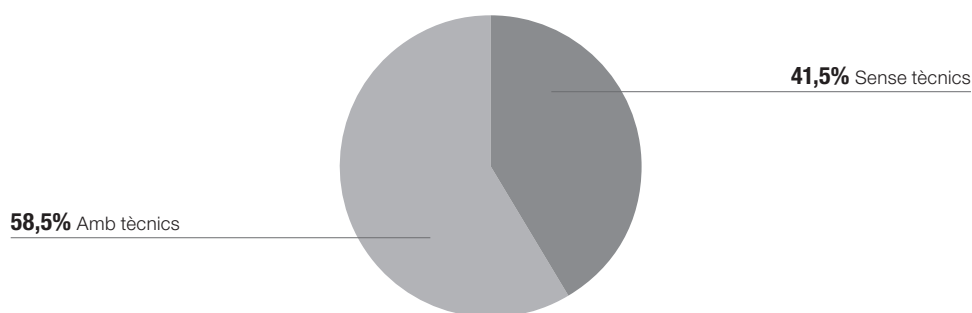
TAULA 3.6. Disposició de professionals de joventut amb estudis universitaris segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Sense personal universitari	58,8	42,9	29,2	18,8	15,0	11,0	0,0	0,0	61,0
Amb personal universitari	41,2	57,1	70,8	81,2	85,0	89,0	100,0	100,0	39,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per veure l'efecte d'aquest element en l'estructura interna dels departaments, s'ha considerat adient analitzar l'estructura de les categories. Un primer element rellevant en aquest cas és que el qüestionari recollia una estructura de categories particular que no respon a la denominació clàssica de les escales i cossos de l'Administració. Així, l'única categoria que permet una vinculació clara amb el nivell d'estudis és la de tècnic/a, que, en principi, suposaria que el professional té estudis universitaris. El gràfic 3.8 mostra que més del 40% dels municipis no disposa de professionals amb categoria de tècnics en l'àmbit de joventut. Aquest fet és congruent amb la dada sobre el percentatge de municipis que disposen de personal amb titulació universitària.

**GRÀFIC 3.8.** Distribució dels municipis segons si disposen de professionals de joventut amb categoria tècnica. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

L'anàlisi per volum d'habitants de les localitats manté el mateix esquema (taula 3.7). És a dir, l'impacte de la variable de la mida municipal és evident i rellevant, però, alhora, s'identifiquen municipis sense professionals amb categoria tècnica fins i tot en ajuntaments que se situen en trams de població alts, que normalment ja disposen d'estructures professionals complexes. De fet, i de manera també congruent amb l'anàlisi sobre els nivells formatius, els percentatges de municipis que manifesten no disposar de cap professional amb categoria tècnica és més elevat en tots els trams que els percentatges de municipis sense personal amb titulació universitària.

**TAULA 3.7.** Disposició de professionals de joventut amb categoria tècnica segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Sense personal tècnic	53,2	49,2	36,4	25,9	26,4	13,7	0,0	0,0	41,5
Amb personal tècnic	46,8	50,8	63,6	74,1	73,6	86,3	100,0	100,0	58,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Un altre element a tenir present és la vinculació d'aquest personal. Els equips i els professionals que desenvolupen polítiques de joventut presenten una característica particular poc habitual en altres àmbits i que suposa el treball conjunt de personal dependent d'ens i institucions diferents: alguns han estat contractats per l'ajuntament mateix i formen part de la seva plantilla, d'altres han estat contractats pels consells comarcals i d'altres presten servei en els ajuntaments mitjançant una empresa o entitat diferenciada dels anteriors. És interessant analitzar com afecta aquest fet als equips i als municipis. La taula 3.8 mostra una anàlisi a partir del càlcul del percentatge de personal al servei de les polítiques de joventut que ha estat contractat per l'ajuntament mateix. A partir d'aquí s'ha construït un indicador que distingeix en segments l'impacte: els municipis que no tenen personal propi, els que tenen menys del 25% del personal contractat directament, els que tenen entre el 25 i el 50%, entre el 50% i el 75%, i per sobre d'aquest tall.

**TAULA 3.8. Distribució dels municipis segons pes del personal propi dedicat a joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Sense personal propi	51,6
Fins al 25% de personal propi	0,5
Del 25% al 49,9% de personal propi	4,1
Del 50% al 74,9% de personal propi	13,1
Més del 75% de personal propi	30,7
Total	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La taula 3.8 posa de manifest que un volum molt rellevant dels municipis —de fet, més del 50%— no disposa de personal contractat directament a càrrec de l'ajuntament, sinó que és personal que desenvolupa els seus serveis a través d'una empresa o bé contractat pels consells comarcals. L'opció següent pel que fa a l'extensió entre els municipis és que tinguin més del 75% del personal contractat de forma directa pel consistori. Cal tenir present que molts municipis tenen un sol professional dedicat a la joventut i, per això, l'anàlisi per trams de població resulta particularment interessant. La taula 3.9 mostra la distribució d'aquests percentatges en funció del tram de població del municipi. Aquesta informació permet destacar dos aspectes: d'una banda, que la importància del personal extern entre les localitats amb un volum d'habitants més petit és molt rellevant (de fet, fins al tram dels 2.000 habitants, l'opció més estesa és no disposar de personal propi i cal ascendir als 5.000 habitants perquè l'opció que el personal sigui clarament dependent del consistori sigui la majoritària); i, de l'altra, que la interacció de diverses tipologies de personal pel que fa a la fórmula de vinculació és present també entre els municipis grans.

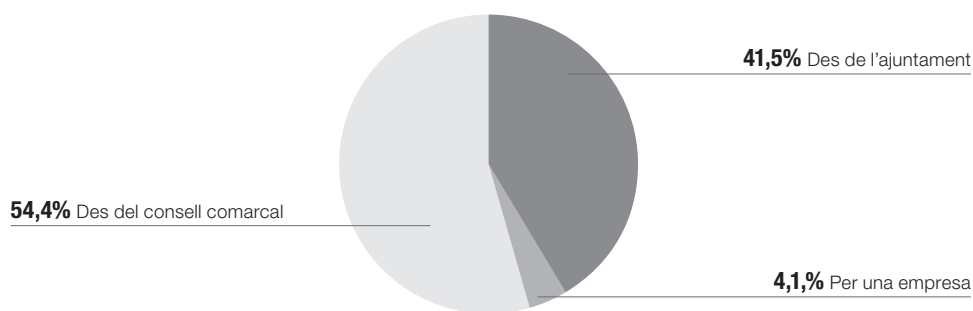
TAULA 3.9. Disposició de personal propi en matèria de joventut a l'ajuntament segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Sense personal propi	25,6	27,2	6,0	6,4	0,0	3,4	0,0	0,0	51,6
Fins al 25 % de personal propi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	8,8	11,6	0,5
Del 25 % al 49,9% de personal propi	0,0	11,2	5,8	10,0	12,4	26,4	32,9	22,3	4,1
Del 50% al 74,9% de personal propi	62,2	47,6	45,2	32,7	22,2	19,2	26,5	10,7	13,1
Més del 75 % de personal propi	12,2	14,0	42,9	50,9	65,4	45,6	31,8	55,4	30,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per tal de portar a terme un examen més detallat és necessari distingir els ajuntaments que només disposen d'un professional de joventut. El gràfic 3.9 mostra la casuística específica d'aquesta tipologia de consistoris i il·lustra el que seria gairebé un empat tècnic entre la contractació directa i la intervenció dels consells comarcals. El suport de les empreses és, doncs, en aquests casos, molt poc habitual.

GRÀFIC 3.9. Formes de contractació del personal en municipis amb un sol professional. Municipis amb un sol professional dedicat a joventut. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En l'altre extrem, entre els municipis que disposen d'equips de, com a mínim, cinc professionals, veiem que l'impacte del personal contractat per empreses és diferent. La taula 3.10 recull una informació que respon al càlcul del percentatge que representa aquesta tipologia de professionals sobre els equips compostos per cinc persones o més. La taula



mostra que, d'acord amb aquesta classificació, les opcions més habituals són que no disposin de personal contractat per empreses o bé que aquest personal sigui majoritari. És a dir, és una eina habitual i suposa un cert model de prestació que, en alguns casos, implica vehicular bona part de les polítiques de joventut mitjançant aquest mecanisme.

**TAULA 3.10. La contractació de personal dedicat a joventut a través d'empreses de prestació de serveis en equips de 5 components o més. Municipis amb equips de cinc professionals o més dedicats a joventut. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Sense personal d'empresa	33,9
Fins al 25% de personal d'empresa	5,2
Del 25% al 49,9% de personal d'empresa	18,4
Del 50% al 74,9% de personal d'empresa	33,9
Més del 75% de personal d'empresa	8,6
Total	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En síntesi, l'anàlisi dels professionals de joventut en els municipis mostra una realitat dual, que respon, en gran manera, a les característiques del mapa municipal de Catalunya.

- Un nombre ampli de municipis disposen d'un sol professional. Aquesta situació es dona de manera molt més habitual en els municipis petits, i, aproximadament, en la meitat dels casos estan vinculats directament al municipi i en l'altra meitat han estat contractats pels consells comarcals. Aquest fet posa de manifest la gran importància de l'actuació desplegada pels consells comarcals i coordinada per la Direcció General de Joventut.
- Els municipis es doten de categories específiques i, tot i que la figura del tècnic/a és la més habitual, han adaptat terminologies a perfils i necessitats diferents.
- En alguns casos específics s'aprecien grans equips, en què hi ha perfils diferents i diversos nivells de formació, fet que posa de manifest l'existència d'una àrea efectiva amb capacitat i articulació. Aquesta tipologia d'equips se situa sempre en les institucions de localitats amb un volum poblacional més gran (aproximadament, a partir dels 10.000 habitants), però no tots els municipis grans han fet aquesta aposta pel personal de l'àmbit de joventut.
- Coexisteixen diverses tipologies de vincles laborals en els mateixos equips. Aquesta seria una situació molt específica de les polítiques de joventut, ja que conviuen, sovint en un mateix equip, tres tipus de personal: el que depèn directament de l'ajuntament, el que han estat contractat pels consells comarcals, i el de professionals d'empreses i entitats. Un bon nombre de professionals, a més, presten serveis a més d'un ajuntament.

### **3.6. Un altre col·lectiu clau: els i les professionals de joventut dels consells comarcals**

La comunitat de professionals que presten els seus serveis en els ajuntaments constitueix un factor clau de les capacitats institucionals per impulsar les polítiques de joventut a escala local a Catalunya. Les dimensions i la caracterització d'aquest col·lectiu permeten oferir una visió més acurada del seu potencial per impulsar les iniciatives en aquest camp. Però hi ha un altre col·lectiu de professionals que també té un paper clau en el desplegament de les polítiques de joventut en l'àmbit local: el personal adscrit a l'estructura tècnica de joventut dels consells comarcals.

Aquest col·lectiu, que interacciona amb el personal dels ajuntaments, té unes característiques diferenciades que convé tenir en compte per tal de disposar d'una imatge completa dels professionals vinculats a les polítiques de joventut a Catalunya.

El col·lectiu de persones que treballen en l'estructura tècnica de joventut dels diferents consells comarcals està integrat per 164 professionals, dels quals 70 (el 42,7% del total) són tècnics compartits per diversos ajuntaments.

Pel que fa a la caracterització,<sup>3</sup> un primer tret a destacar és l'alt nivell formatiu (prop del 88% té nivell universitari) i que més de la meitat disposa de formació especialitzada en joventut: 57,7% entre el Màster Interuniversitari en Joventut i Societat i cursos d'especialistes en polítiques de joventut, a banda de prop d'un 18% del qual s'indica que també ha fet activitats formatives associades.

El perfil laboral es caracteritza per una elevada tecnificació (la categoria laboral predominant en el col·lectiu és la de tècnic/a, amb prop d'un 80%) i altament especialitzada en l'àmbit (prop del 86% es dedica en exclusiva a joventut).

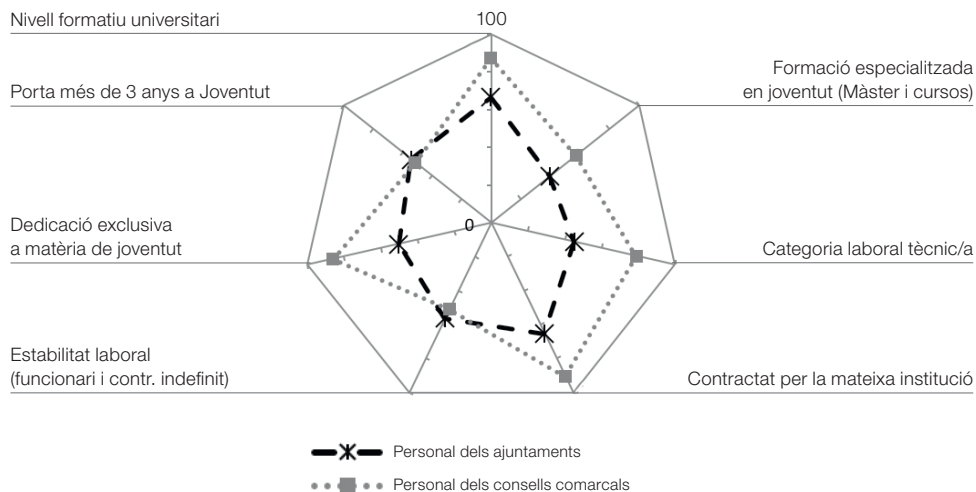
Aquest personal està contractat principalment pel consell comarcal mateix (més d'un 90%), amb vincles laborals força inestables (els contractes temporals suposen més del 47% del total). Contrasta el fet que si bé la major part del col·lectiu (el 51,3%) porta més de tres anys en l'àmbit de joventut, més d'un 23% hi porta menys d'un any, de manera que es configuren trajectòries força diferenciades en el mateix camp.

Aquesta caracterització contrasta amb la indicada anteriorment per al personal que treballa en els ajuntaments. El gràfic 3.10 mostra les principals diferències quant a perfils entre ambdós col·lectius vinculats a les polítiques de joventut en l'àmbit local.

---

<sup>3</sup> Per bé que el total del col·lectiu està format per 164 persones, la informació sobre les diferents variables per a la seva caracterització només està disponible per a 156.

GRÀFIC 3.10. Comparació del perfil dels dos col·lectius de professionals vinculats a les polítiques de joventut en l'àmbit local català. Professionals de municipis i professionals de consells comarcals dedicats a joventut. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Malgrat que hi ha diferències pel que fa al nivell d'informació, el dimensionament i el període d'observació dels dos col·lectius, resulta suggeridor contrastar ambdós perfils.

En una primera aproximació destaquen les notables diferències entre col·lectius. Sembla que hi hauria certes coincidències pel que fa a la trajectòria prèvia (més del 50% d'ambdós grups porta més de tres anys en l'àmbit de joventut) i al nivell d'estabilitat laboral (o més aviat inestabilitat), tenint en compte que els vincles de funcionari/ària i laboral indefinit en ambdós casos només arriben a poc més del 50%. Però més enllà de les diferències en el nivell d'informació d'aquestes variables (més d'un 10% del col·lectiu de personal d'ajuntaments no les té informades), en el primer cas, cal destacar que el grup que porta menys d'un any en l'àmbit de joventut és el 23% en el cas dels consells comarcals i només el 14% en el cas del personal d'ajuntaments, i, en el segon cas —inestabilitat laboral—, el grup dels consells comarcals registra clarament una temporalitat més elevada, amb contractes temporals que suposen més del 47% del col·lectiu.

Pel que fa a la resta de variables, destaquen les diferències que situen el grup dels consells comarcals en nivells més alts de formació, especialització i dedicació exclusiva a l'àmbit, amb més categories laborals de perfil més tècnic i vinculació directa a l'Administració comarcal. Això denota, doncs, un perfil laboral més tecnificat i especialitzat, en contrast amb un perfil més divers en el cas del personal dels ajuntaments.

Tanmateix, i més enllà de les diferències, l'existència mateixa d'ambdós col·lectius professionals també indica la configuració d'una comunitat epistèmica que transcendeix les

fronteres organitzatives i genera dinàmiques de col·laboració especialitzada en l'àmbit de les polítiques de joventut.

### **3.7. Conclusions**

L'anàlisi del col·lectiu de professionals de l'àmbit de joventut en els ajuntaments i en els consells comarcals a partir de les dades de l'EMC16-17 permet oferir una imatge d'aquest col·lectiu atenent tant a la seva grandària com al seu perfil. Un factor essencial per poder fer diagnosi més acurades és aquest factor determinant de les capacitats institucionals de les organitzacions del món local per impulsar polítiques en aquest àmbit.

La caracterització del col·lectiu ha permès destacar que els 945 professionals vinculats a l'àmbit de joventut en els ajuntaments estan majoritàriament vinculats a organitzacions públiques (ajuntament i consell comarcal), per bé que prop d'un 20% està contractat a través d'una empresa o entitat de prestació de serveis. A aquest col·lectiu caldria afegir un altre contingent, el vinculat directament als consells comarcals, que representen 164 professionals més, dels quals 70 treballen per als ajuntaments. En total, atenent a les dades disponibles, hi ha 1.039 professionals que estan vinculats, amb diferents perfils, vincles o dedicacions, a l'impuls de les polítiques de joventut en l'àmbit local. Aquest col·lectiu ja constitueix una massa crítica, com a conjunt, que caldria posar en valor a partir de les potencials sinergies que pot desplegar.

En caracteritzar el perfil professional, i parant atenció especialment al primer col·lectiu (professionals vinculats a l'àmbit de joventut en els ajuntaments), cal fer notar la seva situació quant a estabilitat laboral: prop d'un terç es vincula amb contractes temporals que poden associar-se a la naturalesa de l'activitat que desenvolupen, però configuren un aspecte a valorar en dissenyar actuacions envers el col·lectiu.

Pel que fa al seu perfil, el col·lectiu de professionals vinculats a l'àmbit de joventut en els ajuntaments presenta un destacat nivell formatiu, amb una àmplia majoria de persones amb formació universitària, i una important especialització (el grup majoritari ha participat en cursos especialitzats en polítiques de joventut). Tanmateix, queden reptes pendents, com el fet que més d'una tercera part del grup no disposi d'aquesta especialització. Un reflex d'aquesta formació i especialització es dona en les categories laborals que ocupen els professionals d'aquest àmbit: si bé prop de la meitat ocupa posicions de tècnic/a, hi ha més d'un 20% en posicions d'administratiu/iva, cosa que caldria valorar en el context de la diversitat de funcions a assumir en el desplegament de les polítiques de joventut en les administracions locals.

Justament una breu aproximació a les principals funcions associades a les polítiques de joventut ha permès destacar que les de caràcter més estratègic (planificació, coordinació i gestió de projectes) tendeixen a ser assumides per personal directament vinculat a l'ajuntament, amb categories tècniques i vinculacions més estables. Aquesta situació es contraposa amb les funcions associades al vessant operatiu de la política de joventut (dinamització juvenil, atenció/informació/assessoraments), en què apareixen més clarament

les aportacions de professionals vinculats especialment a empreses o entitats de prestació de serveis, de professionals amb categories de dinamitzadors/es o informadors/es i educadors/es o monitor/es (com es podia esperar), però també de coordinadors/es i de personal administratiu, i una presència més elevada de contractes temporals.

En clau interpretativa, a partir dels tres enfocaments proposats per donar suport a l'anàlisi de les dades del col·lectiu de professionals vinculats a l'àmbit de joventut en l'àmbit local de Catalunya, s'assenyalen algunes evidències que apunten a noves línies de recerca per al seu aprofundiment.

Una primera proposició plantejava si hi havia indicis de l'existència d'una comunitat epistèmica. Amb relació a aquest argument, diversos indicadors, com l'existència d'un més que notable contingut (conformat per més de 1.100 professionals) amb una orientació clara vers l'especialització (amb un mestratge de referència, però també amb cursos d'especialització, que arriben a un 40% del col·lectiu) i la generació de certes xarxes a través de relacions interadministratives, poden considerar-se indicis que apunten l'existència d'una comunitat epistèmica vinculada a les polítiques de joventut en l'àmbit local. El fet que aquest col·lectiu comparteixi, més enllà de les diferències quant a situacions laborals i realitats organitzatives, determinades concepcions sobre el contingut de la seva activitat pot traduir-se fàcilment en el predomini de determinades orientacions de les polítiques de joventut.

Una segona proposició plantejava l'impacte potencial del col·lectiu en les capacitats institucionals per a l'impuls de les polítiques de joventut en l'àmbit local. Amb relació a aquest argument, per bé que, tal com s'ha indicat, hi ha una massa crítica de professionals, amb formació especialitzada i uns perfils laborals que es tradueixen en funcions de caràcter estratègic centralitzades en el personal vinculat als ajuntaments, la diversitat de realitats organitzatives —en especial, per la distribució del col·lectiu entre ajuntaments, reflex de la realitat municipal catalana— planteja reptes pel que fa a la seva optimització. En altres termes, tot i que, òbviament, el col·lectiu professional constitueix un puntal per a l'impuls d'unes polítiques basades en un ús intensiu del personal que s'hi vincula, les potencialitats que ofereixen quant a capacitats institucionals a les administracions respectives a què estan adscrits depenen justament de l'existència d'una estructura mínima d'equips. Tot i que hi ha una més que notable aportació a través del suport de les entitats supralocals i autonòmiques, caldria valorar la potenciació de sinergies entre els professionals vinculats a l'àmbit de les polítiques de joventut.

La tercera proposició que es plantejava amb relació a l'anàlisi del col·lectiu vinculava la seva realitat amb els processos actuals (i els que apunten) de transformació de l'ocupació pública. Amb relació a aquest tercer argument, un primer aspecte a valorar és la relació entre polítics i professionals en les polítiques de joventut, en especial en allò que té a veure amb el desplegament de les diferents funcions en distintes realitats municipals. La direcció política és fa més que necessària per valorar i prendre decisions amb relació a la realitat laboral dels professionals vinculats a l'impuls d'aquestes polítiques, que són, com s'indicava, un dels puntals de les capacitats institucionals dels ens locals per al seu desplegament. Un segon aspecte fa referència als canvis que apunten pel que fa a la composició de l'ocupació pública i que dependran, en gran manera en aquest col·lectiu, de com s'entengui la natu-

ralesa i l'abast de les funcions que desplega. L'impacte de fenòmens com la robotització —desplegament de l'ús intensiu de les tecnologies— pot accelerar la transformació dels perfils professionals actuals, per bé que convindria atendre especialment a l'orientació que finalment s'atorga a les polítiques adreçades a un col·lectiu, el jovent, que també preveu experimentar transformacions més que significatives. Un tercer aspecte es vincula amb la flexibilitat de l'ocupació pública i, en aquest cas, i més enllà de les valoracions fetes quant a l'estabilitat laboral, el potencial que es preveu per al treball en xarxa pot contribuir a dotar aquest col·lectiu de trets que li facilitin una adaptació progressiva a nous entorns. Un quart aspecte a valorar en les transformacions fa referència a la complexitat en la gestió de l'ocupació pública, un factor que convindria millorar amb relació al col·lectiu de professionals vinculats a l'àmbit de joventut en els ajuntaments, donada l'excessiva diversitat de vincles, situacions laborals, dedicacions i continguts de les activitats. Finalment, com a cinquena qüestió a considerar, s'indicava la transformació de la cultura organitzativa i els valors, un aspecte per al qual, per bé que no hi ha dades directes, sí que s'assenyalen inferències relatives al que s'ha comentat amb relació a la configuració incipient d'una comunitat epistèmica amb valors i creences compartides a partir de processos de formació i socialització amb sinergies que recolzen en les relacions interadministratives. La situació del col·lectiu de professionals vinculats a l'àmbit de joventut en els ajuntaments planteja, seguint aquesta valoració, un seguit de reptes que convindria atendre en paral·lel a la configuració dels continguts i les orientacions de les polítiques que s'hi impulsin.

Així, a tall de balanç d'aquesta primera aproximació a l'anàlisi, s'infereix que les dimensions i els perfils del col·lectiu de professionals vinculats a l'impuls de polítiques de joventut en el conjunt de l'àmbit local constitueixen una bona base per desplegar capacitats institucionals (des d'aquesta dimensió). Tanmateix, s'apunten dues qüestions que caldria valorar com a reptes pendents:

- La professionalització pel que fa al perfil formatiu especialitzat i en allò que té a veure amb el reconeixement laboral (en termes de categoria, de vinculació i d'estabilitat).
- La distribució, tant des del punt de vista de l'organització que els contracta com en allò vinculat a la dedicació, per constituir una massa crítica rellevant en cada realitat institucional que permeti desplegar adequadament les polítiques de joventut.

Una altra perspectiva rellevant, suposa analitzar la realitat del col·lectiu des de la perspectiva de la distribució en els municipis on desenvolupen l'activitat. En aquest sentit, cal tenir present que hi ha determinats factors que generen un impacte conjunt en la morfologia i el funcionament dels governs locals i que també afectaran l'àmbit de joventut. En primer lloc, el volum de població, amb la referència general a la grandària municipal. La mida municipal en termes de població és un element amb una extraordinària força explicativa en els municipis. Ho és per dos motius: d'una banda, per la inducció que genera la normativa mateixa. Cal tenir present que la normativa de règim local vincula moltes de les capacitats i les característiques de funcionament dels consistoris al volum poblacional. En aquest sentit, doncs, és pràcticament inevitable que el disseny de les estructures organitzatives de les localitats respongui a aquestes prescripcions legals i, en conseqüència, el seu funcionament hi estigui condicionat.

D'altra banda, i més enllà dels efectes de la regulació, la literatura clàssica de l'àmbit local sempre ha considerat la població un element que defineix i delimita la lògica del comportament municipal. De manera general es creu que la grandària és indiciària del funcionament institucional municipal. En el cas de Catalunya, partim d'una normativa que indueix que es produeixin canvis vinculats a la grandària i d'una morfologia de la planta municipal particular i que manifesta les característiques típiques dels països del sud d'Europa: un gran nombre de municipis —fragmentació—, de baix volum poblacional —minifundisme—, i amb una forta acumulació d'habitants en determinades zones del territori, cosa que implica una tendència al desequilibri (Magre i Pano, 2019).

D'altra banda, pel que fa a l'àrea concreta de les polítiques de joventut, també és pertinent examinar-ne el disseny sectorial. En aquesta línia, cal tenir presents les característiques de l'habilitació formal per al desenvolupament d'aquesta competència. Així, hi ha funcions definides com a mínimes i obligatòries, que configuren un dret prestacional i, en conseqüència, suposen una certa articulació institucional per garantir aquest dret. L'àmbit de joventut queda clarament fora de les funcions mínimes obligatòries establertes per al govern local i, per tant, el seu encaix institucional resta subjecte, en gran manera, a la voluntat dels actors.

El resultat és que la matèria de joventut quedaria clarament emmarcada per aquests dos factors. Els municipis de Catalunya són majoritàriament municipis petits o molt petits i sovint han de fer front a grans dificultats, fins i tot per atendre obligacions formals de caire bàsic. En aquest cas, a més, joventut no és una funció obligatòria i, per tant, no configura un dret prestacional; consegüentment, podria no haver-hi personal ni mitjans per al desenvolupament d'aquesta matèria. Cal tenir present, a més, el període d'intensa crisi econòmica que han sofert els municipis i que ha tingut un impacte profund en l'estructura professional. Les dotacions de recursos humans, per tant, no estan condicionades a satisfer un dret de recepció garantida.

Així, la valoració global que s'ha pogut construir a partir de les dades de l'EMC16-17 ofereix una imatge interessant del col·lectiu de professionals en els municipis. El primer element a destacar en aquest àmbit és que els municipis tendeixen a disposar de professionals dedicats a la matèria, fet que no ha de ser vist com a necessàriament evident, atès que el municipis podrien no fer-ho. De fet, si es tenen presents les característiques organitzatives dels municipis i la definició de l'àmbit concret, la manca de personal podria ser una situació generalitzada. En canvi, els municipis solen disposar de personal, encara que sigui d'una sola persona. Aquest fet suposa l'existència d'una xarxa àmplia i estesa de professionals situats en el territori.

D'altra banda, el cert és que majoritàriament es tracta d'equips de dimensions reduïdes; de fet, molt sovint només hi ha una persona. Aquesta circumstància és coherent amb el disseny dels municipis catalans i les problemàtiques vinculades a les organitzacions de poca grandària. Aquesta situació, però, es compensa per dues vies: d'una banda, per la intervenció dels consells comarcals, que pot permetre equilibrar els possibles efectes negatius de la manca de volum, i, d'altra, pel suport d'empreses especialitzades i entitats del tercer sector que hi poden aportar també un coneixement específic i una possibilitat de funcionament en xarxa.

A tall de síntesi, pel que fa a la visió que se centra en el desenvolupament de les tasques dels professionals en els municipis, es podrien destacar els aspectes següents:

- L'extensió territorial és una de les forteses del model de professionals de les polítiques de joventut. Aquest és un element rellevant, que s'ha de posar en valor i s'ha de destacar.
- L'existència d'una xarxa, amb implantació territorial, de personal al servei de les polítiques de joventut fa possible establir mecanismes per “escalar” problemes, preocupacions i necessitats en el territori. És a dir, ofereix un mecanisme per crear fluxos d'informació i de dinàmiques que articulin una política integral, però, alhora, diversa, per a l'adaptació al territori, i coral, pel que fa als actors.
- S'han definit mecanismes que fan possible la creació de dinàmiques horitzontals i de suport, però, tot i així, és possible que molts professionals puguin tenir una certa percepció de soledat i aïllament. Cal enfortir aquests mecanismes de cooperació pel que fa a l'actuació tant dels consells com de les empreses o les entitats mateixes.
- Cal una consciència del treball fet. La presència de professionals de la joventut amb l'extensió i la diversitat que presenten és un element que posa de manifest una tasca estable en el reforçament i el desenvolupament d'aquestes estructures.

## **Bibliografia**

ADDISON, H. (2009). *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. Londres: Department of Government, LSE. [http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC\\_Concept.pdf](http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf). [consulta: novembre 2018].

BOYNE, G. (1995). “Population size and economies of scale in local government” A: *Policy & Politics*, núm. 23, p. 213-222.

CINGOLANI, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht University (*Working Paper*). [En línia] <https://ideas.repec.org/p/unm/nummer/2013053.html> [consulta: novembre 2018].

DAHL, R. i TUFTE, E. (1973). *Size and democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.

DENTERS, B. *et al.* (2014). *Size and local democracy*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

EUROPEAN COMMISSION (2014). *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*. [En línia] [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf) [consulta: novembre 2018].



EVANS, P. B. (1992). "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment". A: S. HAGGARD i R. KAUFMAN (eds.). *The politics of economic adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 139-191.

EVANS, M. i DAVIES, J. (2002). "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective". A: *Public Administration*, vol. 77, núm. 2, p. 361-385.

GRINDLE, M. S. i HILDERBRAND, M. E. (1995). "Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?". A: *Public Administration and Development*, vol. 15, núm. 5, p. 441-463.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. i MACHADO, R. (2018). "The concept of state capacity and its operationalization in empirical research". Ponència presentada al 1st International Workshops on Public Policy, International Public Policy Association - IPPA. [En línia] [https://www.researchgate.net/publication/325498707\\_THE\\_CONCEPT\\_OF\\_STATE\\_CAPACITY\\_AND\\_ITS\\_OPERATIONALIZATION\\_IN\\_EMPIRICAL\\_RESEARCH](https://www.researchgate.net/publication/325498707_THE_CONCEPT_OF_STATE_CAPACITY_AND_ITS_OPERATIONALIZATION_IN_EMPIRICAL_RESEARCH) [consulta: novembre 2018].

GOUGH, C. i SHACKLEY, S. (2002). "The Respectable Politics of Climate Change: The Epistemic Communities and NGOs". A: *International Affairs*, vol. 77, núm. 2, p. 329-346.

HAAS, P. H. (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination". A: *International Organization*, vol. 46, núm. 1, p. 1-35.

HEICHLINGER, A.; THUIS, N. i BOSSE, J. (2015). "From Strengthening Administrative Capacity Building (ACB) to Public Sector Innovation (PSI): Building Blocks and Successful 'Bridges'". EIPA. [En línia] [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20141125143637\\_EIPASCOPE\\_2014\\_ALH\\_NTH\\_BOS.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20141125143637_EIPASCOPE_2014_ALH_NTH_BOS.pdf) [consulta: novembre 2018].

HOULIHAN, B. (1999). "Anti-Doping Policy in Sport: The Politics of International Policy Coordination". A: *Public Administration*, vol. 77, núm. 2, p. 311-334.

HOWLETT, M. (2015). "Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government". A: *Policy and Society*, vol. 34 (3-4), p. 173-182.

JIMÉNEZ, R. (2013). "Estrategias para modernizar la gestión pública de recursos humanos en un contexto de contención presupuestaria: efectos de las medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación". A: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 4, p. 76-96.

JIMÉNEZ, R. (2010). "Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales". A: *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 4, p. 167-193.

JORDANA, J. i LEVI-FAUR, D. (2003). "The Politics of Regulation in the Age of Governance". A: J. JORDANA i D. LEVI-FAUR (ed.). *The Politics of Regulation*. Cheltenham: Elgar, p. 1-28.

LAGO-PEÑAS, S. i MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (ed.) (2013). *The challenge of local government size*. Cheltenham: Edward Elgar Press.

LODGE, M. i WEGRICH, K. (2014). "Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments". A: M. LODGE i K. WEGRICH (ed.). *The Problem-solving Capacity of the Modern State*. Oxford: Oxford University Press, p. 16-26.

LONGO, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

MAGRE, J. i PANO, E. (2019). "The architecture of the local political community: France, Italy, Portugal and Spain." A: R. KERLEY, J. LIDDLE, P. DUNNING (eds.). *The Routledge Handbook of International Local Government*. Routledge: Oxon, p. 418-432.

MARIER, P. (2008). "Empowering Epistemic Communities: Specialised Politicians, Policy Experts and Policy Reform". A: *West European Politics*, vol. 31, núm. 3, p. 513-533.

MAURI, J. (2018). "L'ocupació pública després de la crisi". A: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (juny), p. 56-77.

MAURI, J. (coord.) (2004). *Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?* Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

MITCHELL, J. i POLVERARI, L. (2014). "Guidelines on Institutional and Administrative Capacity". EUPAN. [En línia] [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1230821/guidelines\\_20152702.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1230821/guidelines_20152702.pdf) [consulta: novembre 2018].

PETERS, B. G. (2015). "Policy capacity in public administration". A: *Policy and Society*, núm. 34 (3-4), p. 219-228.

PIRES, R. i GOMIDE, A. (2016). "Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais". A: *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, núm. 58, p. 121-143.

RADAELLI C. M. (1995). "The Role of Knowledge in the Policy Process". A: *Journal of European Public Policy*, 2 (2), p. 159-183.

RADAELLI C. M. (2002). "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy". A: *Governance*, vol. 13, núm. 1, p. 25-43.

RAMIÓ, C. (2017). *La Administración Pública del futuro (horizonte 2050): Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos.

RAMIÓ, C. i SALVADOR, M. (2018). *La nueva gestión del empleo público*. Barcelona: Tibidabo.

RAMIÓ, C. i SALVADOR, M. (2012). "Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración local de España: el papel de los factores políticos e institucionales y la externalización de los gobiernos locales". A: *Gestión y Política Pública*, núm. 21 (2), p. 375-405.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2011). "Gobierno abierto y modernización en la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales". A: *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX (15), p. 99-115.

RAUCH, J. E. i EVANS, P. B. (2000). "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". A: *Journal of Public Economics*, vol. 75, núm. 1, p. 49-71.

SALVADOR, M. (2008). "Innovació institucional i capacitats de gestió a l'administració autonòmica: el cas de la Generalitat de Catalunya". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, p. 236-267.

SALVADOR, M. i RIBA, C. (2017). "Outsourcing as management strategy in local public services". A: *Revista de Administração Pública*, núm. 51 (4), p. 633-652.

SALVADOR, M. i RAMÍREZ, O. (2016). "Gobierno abierto y competencias digitales: transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma". A: *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, núm. 3 (1), p. 1-13.

SKOCPOL, T. i FINEGOLD, K. (1982). "State capacity and economic intervention in the early New Deal". A: *Political Science Quarterly*, vol. 97, núm. 2, p. 255-278.

THOMAS, C. W. (1997). "Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level". A: *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 7, núm. 2, p. 221-246.

TOKE, D. (2002). "Epistemic Communities and Environmental Groups". A: *Politics*, vol. 19, núm. 2, p. 97-102.

ZITO, R. (2001). "Epistemic communities, European Union governance and the public voice". A: *Science and Public Policy*, vol. 28, núm. 6, p. 465-476.



## **4. L'ACCIÓ DELS MUNICIPIS CATALANS EN MATÈRIA DE JOVENTUT: CAPACITATS, CONDICIONANTS I OPORTUNITATS DE TREBALL**

Saleta Fabra Anton i Domingo Comas Arnau

Què vol dir ser jove i en què han de consistir les polítiques que es dirigeixen a aquest col·lectiu és un debat recurrent en l'esfera de les polítiques de joventut. Continua havent-hi dubtes i qüestions no resoltes sobre quin ha de ser el model d'intervenció d'aquestes polítiques, i també sobre quin ha de ser el seu espai de treball o quin paper han d'assumir els ens locals a l'hora de cobrir l'atenció a les persones joves; i, en tot cas, quina és la funció que assumeixen les àrees i les regidories de joventut en el marc competencial de les organitzacions municipals. Hi ha molts estudis empírics que aborden la qüestió de les necessitats d'intervenció juvenil, tanmateix, en l'anàlisi de les polítiques de joventut encara queda un camí per recórrer que contribueixi a aportar proves sobre les capacitats de les administracions públiques per donar resposta a aquestes necessitats. En aquest sentit, l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (en endavant, EMC16-17) resulta una oportunitat per oferir nous arguments i indicis per complementar els diferents debats oberts sobre cap a on cal orientar les polítiques de joventut locals a Catalunya.

Aquest capítol pretén aportar una mirada analítica a la relació existent entre l'acció en matèria de joventut dels municipis catalans i els principals debats entorn de quins han de ser els objectius d'aquestes polítiques i de quins són els elements que contribueixen a generar una política de joventut reeixida (tot i l'arriscat exercici que suposa definir el concepte d'èxit en matèria de política pública). En aquest epígraf s'aborden diferents aspectes de les polítiques de joventut. D'una banda, s'ofereix una anàlisi descriptiva de les polítiques que duen a terme els municipis, quin tipus de programes es desenvolupen a escala municipal i a qui s'adrecen aquestes polítiques. A continuació, s'analitzen les variables, vinculades a la institucionalització de les estructures municipals de joventut, que tenen efectes en el desplegament de les polítiques de joventut en funció dels diferents enfocaments teòrics existents vinculats a aquestes polítiques. Així mateix, també es proposa una aproximació als resultats de les polítiques de joventut a partir d'un índex d'efectivitat que ajuda a mesurar fins a quin punt les administracions municipals tenen capacitat per desenvolupar-les amb èxit.

## 4.1. Què són les polítiques de joventut?

Són molts els textos, informes, recomanacions internacionals, recerques, llibres blancs, guies pràctiques i un llarg etcètera de documents i escrits que proven de definir què és la política de joventut; i és que pocs àmbits de la política pública s'han justificat tant com les polítiques de joventut. De fet, definir què és una política de joventut, igual que definir què és un o una professional de joventut resulta, a parts igual, engrescador i esgotador. Joaquim Coll, en el llibre *Joventut i polítiques de joventut. 25 aportacions*, editat l'any 2007 per la Diputació de Barcelona, recull una frase formulada, fa més de vint anys, per Angelo Solakis, que encara avui continua absolutament vigent: “Les polítiques de joventut són unes eternes aprenents, perquè mai no estan segures d'allò que són i tampoc d'allò que fan, ja que han d'estar permanentment autojustificant-se, i perquè mai no estan segures que es reconegui que allò que fan és realment útil i serveix”.

Partint d'una primera definició, amb una certa neutralitat, la política de joventut pot ser definida com el conjunt d'iniciatives públiques, incloses les de gestió privada o social, dirigides a persones joves i que, d'una part, pretenen apoderar aquestes persones, perquè adquireixin competències i habilitats, i també trets emocionals i ètics que els capacitin per enfrontar en les millors condicions possibles la vida adulta, i, d'una altra, afavoreixin el procés de transició cap a la vida adulta facilitant-los les oportunitats i els suports adequats perquè assoleixin, en temps i en forma, la condició d'adults i els drets de ciutadania activa (Montes,2008).

Aquesta doble definició suposa considerar diverses qüestions. La primera: què és una persona jove? L'actual Pla nacional de joventut de Catalunya (PNJCat-2020), la vigència del qual acabarà l'any 2020, en coherència amb la Llei 33/2010, de l'1 d'octubre, de polítiques de joventut, ofereix una delimitació operativa del període de joventut que va dels 16 als 29 anys. Aquesta és una definició oberta perquè sigui “dins de cada política i/o programa concret on es defineixin els límits d'edat que més s'adeqüin a les necessitats de la seva intervenció”. Així, hi hauria polítiques de joventut, com, per exemple, les vinculades a l'àmbit de salut, que s'iniciarien en edats primerenques, o les vinculades a l'àmbit de l'habitatge, que podrien, i en molts casos ho faran, sobrepassar els 29 anys. De fet, des d'un enfocament transicional de joventut no són pocs els textos que allarguen la franja juvenil fins als 34 anys (Miret, 2007). Aquesta delimitació, que manté un cert consens en el marc de l'Estat espanyol, resulta excepcional a escala europea, on, fins i tot en polítiques d'habitatge, l'etapa no acostuma a superar els 29 anys.

En aquest sentit, a Catalunya, les polítiques de joventut cobreixen una franja especialment àmplia de l'etapa vital de les persones, ja que comencen a aplicar-se en un moment molt primerenc en la vida i s'estenen fins a edats molt tardanes, que en altres països serien considerades dins de l'adulthood. També és cert que aquesta tendència a ampliar l'etapa de la joventut es presenta com un procés internacional, que s'aplica principalment en els països avançats, amb la important excepció dels Estats Units, de manera que alguns territoris europeus (entre els quals s'inclou Catalunya) representen la “punta de llança” en la redefinició de les polítiques de joventut i els seus objectius, entenent que, com més es

prolonga l'etapa de la joventut, més complexes i intenses resulten les polítiques dirigides al col·lectiu.

En tot cas, la qüestió de l'edat, per si mateixa, no esgota ni comprèn una definició completa del període de joventut, en la mesura que, com s'ha indicat, aquest període no apareix ni cessa automàticament amb l'edat. Des d'aquesta òptica, les polítiques de joventut cobreixen les necessitats dels projectes de vida que es desenvolupen a través de trajectòries individuals que poden començar i acabar en circumstàncies i moments vitals molt diferents segons cada persona. Acceptar l'ampliació i la flexibilització de les edats que s'emmarquen en el període de joventut implica reconèixer altres fenòmens directament associats a aquesta etapa; en primer lloc, la diversificació de les maneres de ser jove. No hi ha una sola joventut, per tant, no hi ha una única definició de les polítiques que s'han d'adreçar a aquesta etapa. D'altra banda, acceptar aquesta diversificació implica, al seu torn, acceptar processos de trencament i reversibilitat de les trajectòries juvenils.

Quins han de ser, doncs, els objectius de les polítiques de joventut? Reprenent la definició proposada per Montes (2008), aquesta ens aproxima a la missió del PNJCat-2020, segons el qual les polítiques de joventut s'orienten a dues grans finalitats: d'una banda, facilitar el projecte de vida de les persones joves atenent a la diversitat d'estils i formes de vida, fent efectius els seus drets essencials i garantint les condicions que permeten la seva qualitat de vida; i, de l'altra, apoderar el col·lectiu juvenil com a agent de canvi social, impulsant el seu paper actiu a través d'espais de participació en la presa de decisions i donant rellevància a la seva visió del món. Aquests dos objectius que constitueixen la missió del PNJCat-2020 entronquen amb dos paradigmes clau de les polítiques de joventut.

El primer objectiu, que s'emmarca en les anomenades *polítiques de transició*, considera la joventut com un període transitori i provisional, i entén aquest trànsit com l'assoliment de l'estatus de ciutadà de ple dret, que a més s'associa als deures i les responsabilitats propis de l'etapa adulta. Les persones joves només són considerades en aquest cas "ciutadans en projecte" (Benedicto i Moran, 2003). El segon, se centra en el reforç de les capacitats personals i interpreta que, a mesura que es desenvolupen aquestes capacitats, més competent és la persona per afrontar els reptes de la vida adulta. Són les anomenades *polítiques afirmatives o de condició juvenil*, que s'enfoquen cap a allò que les persones joves consideren identitari amb relació a la seva edat, allò que les diferencia de la resta de grups socials. Expressat en altres termes venen a dir: ets una persona jove amb grans possibilitats d'aprendre i assumir el que és la vida, llavors fes-ho des de la teva pròpia condició vital i com a part de la teva identitat i condició de persona jove. Aquestes polítiques també es poden identificar com a "obtenir experiències positives en l'aprenentatge social" que facilitin l'accés a una "ciutadania responsable" (Vigotski, 1932; Comes, 2007). Entre aquestes dues definicions es troba el concepte de ciutadania, que pot ser interpretat tant des de la perspectiva transicional, que l'associaria a la idea que la condició de ciutadà de ple dret s'obté mitjançant l'accés a un treball remunerat de què depenen el conjunt de drets socials, com des d'un enfocament afirmatiu, que vincularia la joventut a noves dinàmiques relacionals entre la ciutadania i l'Administració.

De manera resumida, l'enfocament transicional entén la joventut com un període de pas situat entre la infantesa i l'adultesa, i, per tant, centrarà la seva acció a facilitar i assegurar que aquesta transició es desenvolupa de la millor manera possible. Els enfocaments afirmatius, en canvi, pretenen reforçar la identitat juvenil mateixa. En general, els objectius de "condició juvenil" s'expressen a través de programes culturals, de lleure i temps lliure, de salut i, de manera estratègica, a través de l'associacionisme i la participació. En canvi, els programes d'educació, treball i habitatge s'associen principalment a les polítiques de transició. En tot cas, aquests dos enfocaments o maneres de classificar els àmbits de les polítiques de joventut no generen una frontera inequívoca: per exemple, els programes d'àmbit educatiu poden ser d'un tipus o de l'altre, ja que si es tracta d'adquirir coneixements generals i sobre la vida se situen dins del camp de les polítiques de condició juvenil, però si es tracta d'aprenentatges específics orientats a la millora d'oportunitats en les seves trajectòries educatives i/o laborals, llavors són polítiques de transició.

El debat sobre si les polítiques de joventut haurien d'adoptar un caire o l'altre, fins i tot sense ser excloents, té molt a veure amb la posició ideològica dels qui les protagonitzen. Les polítiques que posen èmfasi en la condició juvenil ofereixen un marcat vessant educatiu de *preparar per a*, en un context d'accions que no han de ser passives sinó actives. Aquesta visió sorgeix en la dècada dels anys seixanta del segle XX (encara que a Espanya i a Catalunya van arribar més tard), com a conseqüència de les revoltes juvenils i contraculturals, a partir de la idea que la veritable transformació social, cultural i política només era possible si les persones joves assumien aquest repte i el projectaven al seu futur. En termes més actuals, es tracta d'*apoderar les persones* i de desenvolupar la seva capacitat de resiliència perquè tinguin clars els seus objectius vitals i la forma d'assolir-los. La idea que les persones joves s'han d'apoderar per imaginar un projecte de vida propi és una cosa que en l'actualitat forma part de l'imaginari social i mediàtic, d'una cultura àmplia i compartida, i cada vegada més interioritzada en la nostra percepció de la realitat. És la contraposició de la vella noció d'un *pacte social* pel qual mantens la submissió a canvi de gaudir, en el futur, de determinats, i veritables, drets i privilegis. Com a reacció a aquesta visió de la joventut, i a les revoltes juvenils a les quals s'associa, apareix la idea de la joventut com una etapa exclusiva de transició que es va expressar amb la frase "la joventut no és més que una paraula", que Leonid Brejnev va pronunciar en el 19è Congrés del Partit Comunista de la Unió Soviètica (1971) i que després va ser utilitzada per Pierre Bourdieu per reclamar, des d'una perspectiva més liberal, un "pacte social" que garantia el dret a "les oportunitats de la vida adulta". Des d'aquesta noció, les polítiques de joventut han d'abordar problemàtiques nuclears en la vida de les persones joves, han de preparar-les per al futur i els han de facilitar i aplanar el camí per desenvolupar trajectòries d'èxit, entenent que són un segment de la societat sense objectius propis i que, per tant, "han de preparar-se per poder adquirir responsabilitat i obtenir drets" per quan adquireixin la condició d'adults. En general, a tot el món, la idea que s'han de proporcionar aquestes oportunitats per a la transició a les persones joves es manté com a relat en el marc polític i administratiu, i és compartida conscientment en l'imaginari social, fins i tot mantenint la idea subjacent que és imprescindible *apoderar les persones joves*.

En realitat el debat gira entorn de la noció d'*emancipació*, l'ambigüitat de la qual produeix força malentesos. D'una banda, es pot focalitzar l'atenció en el vessant més normatiu del



terme, segons el qual recull el “dret lligat a certes obligacions”. Des d'aquesta perspectiva, les polítiques de transició interpreten que la clau per facilitar l'emancipació de les persones joves és la bona gestió de les oportunitats i passen a considerar totes les altres activitats pròpies de les polítiques de joventut com a “mers entreteniments vinculats més a la diversió que a un projecte de vida”. Sens dubte, aquest seria un argument de molt de pes si no fos perquè, des de l'opció de les polítiques de condició juvenil, es considera que les “oportunitats d'emancipació no funcionen si les persones no tenen les adequades competències per entendre-les i interpretar-les”. L'altre enfocament del concepte, per tant, posaria l'accent en les capacitats i les competències de la condició juvenil per contribuir a l'emancipació d'aquest col·lectiu.

En el fons, el debat és bastant dissonant per a la vida en general, i, en particular, per a l'experiència quotidiana de les persones joves. Perquè la qüestió de la identitat personal i grupal, a través de la qual s'articulen les polítiques afirmatives, s'estén, encara que en aparença adopti formes molt diferents, al llarg de tota la vida, com allò que ajuda a construir el que som i el que volem, de manera que, sense identitat, no som res, no sabem el que volem i no podem construir un projecte de vida. De la mateixa manera que, si no tenim oportunitats per assolir els nostres objectius, potser mai no obtindrem allò que desitgem i volem ser. És a dir, l'una no existeix sense les altres, i viceversa. En altres termes, les polítiques de joventut han de cercar un equilibri entre el pol de la condició juvenil i el pol de la transició. Sense aquesta doble estratègia l'emancipació sempre resulta incompleta. De fet, aquest és un dels encerts del PNJCat-2020: trencar amb la divisió històrica dels àmbits de les polítiques de joventut, segons si se situen en un paradigma o altre, i reconèixer totes dues perspectives com a positives, necessàries i complementàries.

En aquest sentit, el PNJCat-2020 ajuda, en part, a acabar amb aquesta segmentació en incloure dos conceptes que es desprenen dels debats teòrics entorn de les polítiques de joventut: el treball envers la igualtat d'oportunitats entre les persones joves i el concepte d'integralitat com a model de treball que ha de guiar l'acció de joventut. En primer lloc, la igualtat d'oportunitats es planteja des d'una metodologia transversal a través del principi de transformació, entès com la voluntat de les polítiques de joventut de transformar les condicions de vida, afavorint l'apoderament i, en conseqüència, els processos de mobilitat social; és a dir, apuntant en la direcció que les polítiques de joventut han de considerar els eixos de desigualtat que afecten les persones joves. En segon lloc, el PNJCat-2020 incorpora la integralitat com a principi rector, segons el qual les polítiques de joventut han d'actuar sobre totes les esferes i dimensions de la vida de les persones joves. En aquest sentit, el PNJCat-2020 insta totes les administracions públiques a treballar les problemàtiques de les persones joves de forma interrelacionada més enllà de la classificació dels àmbits de joventut des d'una perspectiva o altra. Al mateix temps, i amb relació a la dissociació entre els diferents àmbits de polítiques de joventut, la missió del PNJCat-2020 associa el concepte d'emancipació amb el de mobilitat social i inclusió, i acaba, així, amb la divisió històrica dels dos paradigmes d'intervenció clàssics. El PNJCat-2020 entén que ambdós són necessaris perquè les persones joves puguin dur a terme el seu projecte de vida, i que, per això, és cabdal incidir sobre la trajectòria vital de les persones joves, ja que pot ser una oportunitat per a la mobilitat social i per evitar la reproducció de desigualtats socials.

En tot cas, en un camp d'acció de creixent complexitat, com és el de les polítiques de joventut, no sempre el plantejament d'uns objectius o altres té a veure amb la pràctica real, en la mesura que, definir cap a on s'han d'orientar les polítiques no és una condició que assegurí que realment tindran efectes en aquesta direcció. De fet, la dificultat per definir què són les polítiques de joventut radica, també, en la dificultat d'establir com s'han de fer aquestes polítiques i de portar-les a la pràctica, tot sovint, amb uns recursos força limitats. Això ens porta a una tercera pregunta: quins són els recursos mínims necessaris que permetran dur a terme polítiques de joventut que efectivament atenguin les necessitats juvenils?

De nou, ens hem de remetre a la Llei 33/2010, de l'1 d'octubre sobre polítiques de joventut, que estableix una sèrie de principis rectors (art. 5) que, d'una banda, estableixen que el “desenvolupament de les polítiques de joventut ha d'incorporar les diverses òptiques de treball sectorial (...) tenint en compte l'articulació en els diversos nivells territorials”, i, d'una altra, especifiquen la territorialitat de les polítiques de joventut, entenent que “totes les actuacions necessàries en benefici de les persones joves s'han de dur a terme tenint en compte les diferents realitats territorials”. A més, l'article 6 defineix la proximitat de les polítiques de joventut com a principi d'actuació: “L'actuació administrativa en matèria de joventut, per a millorar l'aplicació de polítiques de joventut adequades a cada territori i a cada col·lectiu, ha de promoure el disseny i l'aplicació de solucions des dels centres de decisió situats prop de les persones joves”. Així s'atorga als municipis un paper estratègic en el desplegament de les polítiques de joventut, paper que el PNJCat-2020 concreta en el Projecte Territori a través d'una funció d'execució de les polítiques de joventut.

Ara bé, cal considerar que els municipis no disposen de competències pròpies en matèria de joventut, sinó que aquestes competències les té la Generalitat de Catalunya. Per tant, la dotació de recursos per desplegar polítiques de joventut dependrà de la voluntat municipal, o, dit d'una altra manera, del grau de prioritat que se li atorgui al col·lectiu juvenil en les agendes polítiques locals. Aquesta dissonància es resol amb un seguit d'eines de suport i de derivació de competències que, a través de la Direcció General de Joventut i l'Agència Catalana de la Joventut (en endavant, DGJ-ACJ), s'articulen en les diferents escales de l'Administració, per tal de facilitar que els municipis, d'una banda, duguin a terme polítiques alineades amb l'esperit del PNJCat-2020 i, d'una altra, disposin dels instruments, els recursos i les estructures que situïn les persones joves com a objectiu de treball prioritari en els municipis.

Aquest capítol pretén oferir una anàlisi complementària, amb l'objectiu de captar i entendre si, en el cas de Catalunya, s'ha aconseguit construir d'una manera adequada aquest equilibri entre els objectius de condició juvenil, els objectius de transició i els de la igualtat, si és necessari reequilibrar les polítiques i les seves pràctiques, reforçar institucionalment alguns aspectes, deixar que d'altres flueixin de manera espontània a través de la participació i, potser, deixar de posar èmfasi en alguns altres. En el fons, no es pretén tant avaluar el que s'ha fet com provar d'entendre per què s'ha fet i com s'ha fet. El capítol s'estructura en tres apartats que operativitzen aquest objectiu general. En un primer lloc, es descriuen els models d'intervenció i les problemàtiques que els municipis catalans desenvolupen en matèria de joventut i es relaciona aquest abordatge amb els diferents debats sobre l'objecte

de les polítiques dirigides a joves. En un segon apartat, s'analitzen quines característiques de l'organització municipal, del territori i del model de desplegament territorial que preveu el PNJCat-2020 afavoreixen el desenvolupament d'uns models o altres, i, a continuació, es fa una aproximació empírica sobre els resultats i l'efectivitat de les polítiques municipals dirigides a joves. A tall de conclusions, s'ofereix una reflexió final que sintetitza aquestes anàlisis i les formula en termes d'oportunitats de treball i condicionants que orienten la política de joventut municipal en una direcció o altra.

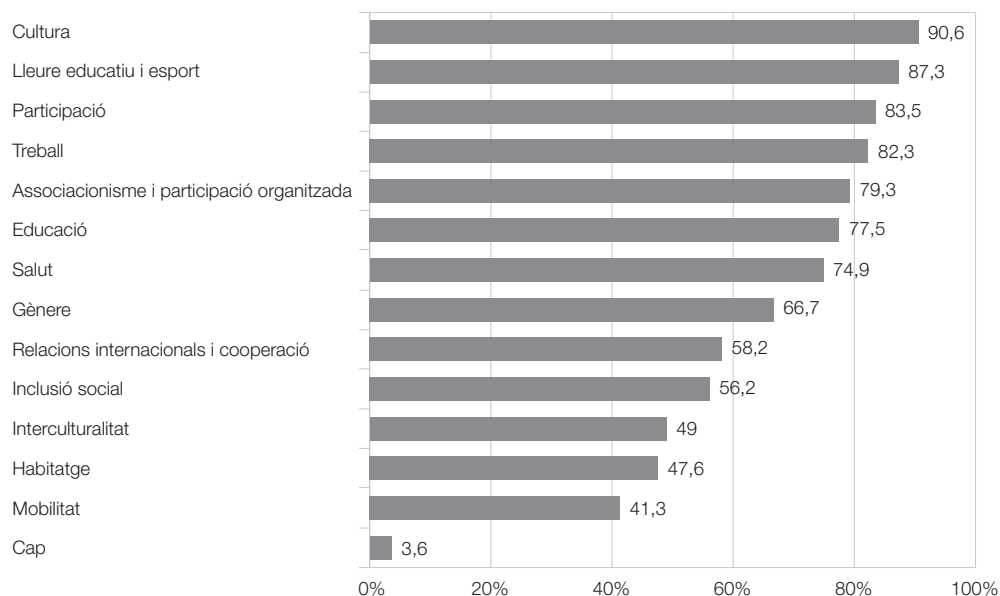
## **4.2. Descripció de les polítiques de joventut realitzades en els municipis**

Un cop emmarcats els diferents debats associats a l'enfocament a través del qual es poden abordar les polítiques de joventut, en aquest primer apartat s'analitzen, d'una banda, la capacitat dels municipis catalans per desenvolupar polítiques de joventut des de les diferents orientacions i, d'una altra, els objectius d'aquestes polítiques. Per fer-ho, es caracteritza l'acció municipal en matèria de joventut atenent a la freqüència de desplegament dels diferents àmbits de les polítiques de joventut i la descripció dels tipus de programa i actuacions que es duen a terme des dels consistoris municipals. Per acabar l'apartat, s'analitza la relació entre els àmbits de joventut i les franges d'edat a les quals es dirigeixen.

### **4.2.1. L'acció dels municipis catalans en matèria de joventut**

Per començar l'anàlisi sobre el tipus de polítiques abordades des dels municipis catalans, el gràfic 4.1 mostra la presència, en percentatges de realització, dels diferents àmbits de les polítiques de joventut. En general, s'hi pot observar que predominen els àmbits que es vinculen amb més força a les polítiques de condició juvenil, les anomenades polítiques afirmatives, ja que els tres primers, per ordre, són precisament cultura, lleure educatiu i esport, i participació. Si bé és cert que, des del punt de vista del PNJCat-2020, tant l'àmbit de participació com el d'educació en el lleure podrien subscriure el concepte d'emancipació o bé el de ciutadania, en la mesura que poden incorporar actuacions destinades a l'adquisició de competències i drets de ciutadania, com veurem en les pàgines següents, el seus continguts tenen més a veure amb el paradigma afirmatiu que amb una visió emancipadora de les polítiques de joventut. En tot cas, és rar el municipi que no aborda aquests àmbits des d'una d'aquestes perspectives. En quart lloc, hi apareix l'àmbit de treball, que sol inscriure's, gairebé de forma exclusiva, en les polítiques de transició i, en sisè lloc, hi trobem l'àmbit educatiu, però l'àmbit de l'habitatge no hi apareix fins al penúltim lloc de la llista, la qual cosa indica que l'orientació dels municipis per treballar les transicions juvenils se centra, gairebé exclusivament, en les transicions educatives i laborals. Si a aquesta dinàmica afegim el fet que les polítiques de treball s'han desplegat, en gran manera, a través del programa de Garantia Juvenil, impulsat des de l'any 2014 a través del Fons Social Europeu, podem apuntar una dificultat dels ens municipals per desenvolupar polítiques orientades a les transicions. Així mateix, els àmbits que es relacionen amb el benestar o amb les polítiques d'igualtat se situen a la cua en termes de percentatge de realització.

**GRÀFIC 4.1. Percentatge de realització dels diferents àmbits de les polítiques de joventut. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Aquest posicionament, més proper a les polítiques de condició juvenil que a la transició, no s'ajusta gaire a l'esperit del PNJCat-2020. Ara bé, com ja s'ha comentat, els àmbits per si mateixos ofereixen una visió incompleta de quin és el contingut, en termes d'objectius, de les polítiques de joventut desenvolupades pels municipis catalans. Així doncs, cal preguntar-se, en cadascun d'aquests àmbits, quines actuacions concretes s'hi implementen. En l'annex A4.1<sup>1</sup> s'han inclòs totes i cadascuna de les activitats que plantejava el qüestionari per a cadascun dels àmbits, que a continuació es revisen de manera genèrica amb l'objectiu de caracteritzar-los.

En el cas de cultura, l'àmbit que més es desplega a escala municipal, predominen les actuacions de programació cultural, com concerts, festivals i exposicions, amb un percentatge del 71,2%, i les actuacions per facilitar l'accés a la cultura i la seva difusió (34,6% i 53,4%, respectivament), però també són importants els tallers i cursos d'extensió cultural (41,7%) i els programes de suport a joves creadors/es (24,4%); això implica que en cultura és omnipresent l'entreteniment, però també el suport a la creació cultural de les persones joves, cosa que, si bé continua sent minoritària en aquest camp, fora dels àmbits de joventut és bastant inusual. En el mateix àmbit s'inclouen les activitats d'oci nocturn alternatiu (37,9%), que són programes que habitualment plantegen alternatives culturals més enllà de l'oci basat en el consum. Continuant amb les polítiques afirma-

1 Al web de l'Observatori Català de la Joventut podeu consultar en línia les taules de l'annex.

tives, en el cas de lleure educatiu i esport, l'acció municipal se centra en l'organització d'activitats estables en què es desenvolupen, amb el mateix percentatge, les activitats de tipus educatiu (62,2%), amb un caire d'adquisició de valors, i les activitats esportives (62,1%), mentre que, les activitats ludicodidàctiques de tipus puntual són molt menys freqüents (31,7%). Dins d'aquestes polítiques, també trobem, en el tercer i el cinquè lloc, àmbits que poden generar un cert debat en la seva definició de polítiques afirmatives, com són el foment de la participació (83,5%) i l'associacionisme i participació organitzada (79,3%), que, com s'ha indicat, a priori, poden entendre's com a polítiques de ciutadania i, per tant, amb un caire emancipador; en tot cas, el seu contingut apunta més a una acció afirmativa que a un objectiu d'apoderament juvenil. En el cas de la participació, els tipus d'actuació majoritaris tenen a veure amb la dinamització juvenil (64,1%): aquest tipus de programa atén més a una voluntat d'incorporar les persones joves a les accions organitzades des de l'ajuntament que a generar espais compartits entre ambdós. A més de deu punts percentuals, trobem les actuacions i els espais d'interlocució entre joves i Administració (51,3%), que abordarien una perspectiva d'apoderament de l'acció política per part de les persones joves, i la formació en participació (18,1%), orientada a l'adquisició de competències i, per tant, a incidir en els factors individuals que promouen una posició més activa vers la societat, la política pública i l'entorn. De la mateixa manera, en l'àmbit d'associacionisme i participació organitzada, l'acció municipal se centra, primordialment, en el suport a entitats juvenils, a través de l'assessorament (60,1%) o bé d'altres modalitats que amb prou feines freqüen el 50%, mentre que la formació en entitats juvenils (20,5%) i, sobretot, els convenis de gestió o cogestió (17,7%), que afavoreixen que les agrupacions juvenils siguin protagonistes d'activitats i serveis municipals, mostren un infradesplegament. A certa distància, trobem l'àmbit de salut (74,9%), en què apareixen els programes genèrics (51,2%), basats en l'orientació i l'assessorament en matèria de salut, seguits dels que tracten sobre les drogues (47,6%), l'afectivitat i la sexualitat (33,6%) i, finalment, els trastorns alimentaris (27,8%).

A continuació, trobem els àmbits vinculats a les transicions juvenils; són els que atenen necessitats vinculades al procés de transició a la vida adulta i que, com ja s'ha indicat, des de la literatura s'han definit a partir de tres processos: l'educatiu, el laboral i el domiciliari o familiar. L'acció dels municipis en matèria de transicions se centra, majoritàriament, en les dues primeres transicions, amb polítiques en matèria d'educació i de treball. En aquest punt, es pot destacar el pes que han pres en els últims anys les polítiques d'ocupació juvenil (82,3%). Aquest protagonisme té una doble explicació: d'una banda, els efectes de la crisi en el col·lectiu juvenil han fet saltar les alarmes dels poders públics, que han augmentat els esforços dirigits a aquesta qüestió; i, de l'altra, i directament relacionat, el programa de Garantia Juvenil, impulsat pel Fons Social Europeu, que a Catalunya ha tingut una forta capilaritat territorial a través de les oficines joves de la XNEJ (Xarxa Nacional d'Emancipació Juvenil) i ha contribuït de manera decisiva a desplegar programes d'inserció laboral adreçats a joves arreu del territori català. Així doncs, les polítiques d'orientació i assessorament (amb un 65,1% dels municipis), seguits de diversos programes d'inserció laboral, intermediació, transició escola treball, formació ocupacional i autoocupació han estat polítiques estrella a escala municipal. Per la seva banda, els programes desplegats en l'àmbit d'educació (77,5%) expressen molt bé les fortaleeses d'aquest àmbit a escala municipal. Hi apareixen de forma potent l'orientació i

assessorament (57,7%) i la formació no reglada, que ofereix títols de monitors i sobre TIC, etc. (50,9%). En canvi, les polítiques per revertir trajectòries educatives, com l'educació permanent, les escoles d'adults, i les orientades a facilitar l'accés i el manteniment en el sistema educatiu, com ara ajuts i beques per a la secundària postobligatòria i altres iniciatives similars, se situen en percentatges de realització força residuals. Respecte a les polítiques de transició es pot destacar l'àmbit de mobilitat internacional (58,2%), que destaca com un àmbit molt centrat a ampliar les oportunitats educatives i laborals orientades a millorar els currículums juvenils a través d'experiències internacionals. De fet, els programes majoritaris en aquest àmbit són la informació i assessorament sobre sortides professionals i educatives (el 34,1% dels municipis), així com la difusió de programes internacionals per a joves (34,6%); en canvi, els intercanvis puntuals de tipus vivencial o d'experimentació, que eren l'activitat més freqüent d'aquest àmbit abans de la crisi, passen a ocupar un lloc secundari (14,7%). Es pot assenyalar, a més, dos elements importants: d'una banda, els programes més desenvolupats consisteixen a posar a disposició de les persones joves programes internacionals, que acostumen a estar impulsats des d'administracions supralocals, i, per l'altra, els programes de retorn per a joves, que han marcat el discurs polític en joventut en els últims anys, continuen sent molt minoritaris (6,5%). A la cua de les polítiques de transició, trobem l'àmbit d'habitatge (47,6%), que mostra carències i debilitats, ja que l'única activitat que hi destaca és l'orientació i assessorament (32,6%), però la intermediació i els ajuts, la promoció d'habitatges, la reserva de sòl públic i altres activitats amb costos importants, són molt residuals.

Finalment, trobem un grup d'àmbits que es refereixen a problemàtiques juvenils vinculades als eixos de desigualtat social i a situacions de vulnerabilitat. Entre els àmbits d'aquest grup, tan sols el de gènere (66,7%) se situa, encara que amb un desplegament tímid, com a estratègia d'intervenció municipal. En aquest àmbit, tots els tipus de programes testats en l'enquesta es refereixen a sensibilització i formació i se situen prop del 30%. Hi destaquen, per sobre, els projectes d'igualtat de gènere (34,4%), mentre que la formació a joves (29,5%) i l'abordatge de la violència masclista (28,8%) queden una mica por sota. En l'àmbit de la inclusió social (56,2%), tot i ser un dels àmbits, juntament amb el de treball, que ha tingut un impuls més gran arran de la crisi, l'acció municipal se situa en la dualitat entre els projectes que tenen per objectiu pal·liar situacions de vulnerabilitat (28,7%) i, a poca distància, les actuacions dirigides a prevenir possibles riscos i millorar la igualtat d'oportunitats entre joves (27,2%). En l'àmbit d'interculturalitat, en què, amb prou feines, intervenen el 50% dels municipis, les iniciatives de suport dirigides a joves immigrants o d'origen estranger, continuen marcant l'acció municipal a través de projectes orientats a la millora de les seves oportunitats per mitjà de la formació i la inserció laboral (20,8%), accions per millorar l'accés als serveis i els espais públics (12,1%) i les accions d'acollida (10,4%). Els municipis que fan com a mínim un d'aquests programes representen el 31,4% del total. D'altra banda, els programes que tenen per objectiu treballar des de la interculturalitat a través d'experiències i/o l'adquisició de competències i valors se situen entre el 6% i el 18%, i només el 26,8% dels municipis desenvolupa programes amb aquesta orientació. Finalment, en l'àmbit de mobilitat, de manera molt discreta, apareixen actuacions per facilitar l'accés al transport públic (21,6%) i per potenciar el transport públic en relació amb el lleure nocturn (19,6%).

Aquesta visió de cada àmbit d'actuació ofereix una imatge complementària si observem la intensitat amb què es descriuen les activitats concretes realitzades en cada municipi, al marge dels diferents àmbits; és a dir, de més a menys, al marge de l'àmbit a què atribuïm qualsevol de les activitats. Així, en la taula 4.1 apareixen els onze tipus de programes que són duta a terme per més del 50% dels municipis catalans. S'hi aprecia que l'existència de programes d'orientació i assessorament sobre ocupació se situa en el segon lloc (amb un 65% de municipis que manifesten que en tenen) i els d'educació, en el setè (57,7%), però la resta de les actuacions realitzades amb més freqüència responen més aviat a polítiques de condició juvenil. Si bé és cert que podria interpretar-se, per exemple, que l'oferta de formació no reglada, com ara cursos de monitors o de noves tecnologies (que, en tot cas, ocupa l'últim lloc de la classificació, amb una realització del 50,9%), responen al desenvolupament d'oportunitats per a la transició, l'experiència del treball en àmbits de joventut ens permet expressar, encara que aquest no sigui un resultat empíricament contrastat, que aquest tipus de cursos habitualment es correspon amb qüestions i temàtiques d'índole lúdic o amb demandes de les persones joves del municipi, de manera que s'emmarcarien en el paradigma afirmatiu, i no tant com una oportunitat en el marc de la transició educativa.

**TAULA 4.1. Tipus de programes, i àmbit de referència, desenvolupats per més del 50% dels municipis catalans. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**

	Tipus de programa	%
Cultura	Organització de concerts, festivals, exposicions o altres actes culturals adreçats a joves	72,1
Treball	Orientació i assessorament sobre ocupació per a joves	65,1
Participació	Actuacions de dinamització d'espais i activitats juvenils	64,1
Lleure educatiu i esport	Organització d'activitats de lleure educatiu	62,2
Lleure educatiu i esport	Organització d'activitats esportives orientades a joves	62,1
Associacionisme	Assessorament a entitats juvenils	60,1
Educació	Orientació i assessorament als joves sobre educació i formació	57,7
Cultura	Promoció i difusió d'actes culturals adreçats a joves	53,4
Participació	Actuacions i espais d'interlocució de les persones joves amb l'Administració (processos participatius, posada en marxa o suport)	51,3
Salut	Orientació i assessorament a les persones joves sobre salut	51,2
Educació	Oferta de formació no reglada per a joves (cursos de monitors, noves tecnologies, etc.)	50,9

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

A continuació, la taula 4.2, en què apareixen els programes que són desenvolupats almenys per un terç dels municipis, completa aquesta visió, i si bé ja s'hi detecta una diversitat d'àmbits més gran, manté un gran predomini de programes vinculats a una orientació afirmativa (associacionisme, salut i cultura). En tot cas, hi apareixen per primera vegada els programes d'igualtat de gènere, i també un tipus de programa molt rellevant per a les polítiques de transició, com són els projectes d'inserció laboral dirigits a joves (36% dels



ajuntaments); també pren certa rellevància la qüestió de l'habitatge (32%), encara que a través dels programes d'orientació i assessorament.

**TAULA 4.2. Tipus de programes, i àmbit de referència, desenvolupats per entre el 30% i el 50% dels municipis catalans. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**

	<b>Tipus de programa</b>	<b>%</b>
Associacionisme	Suport a entitats juvenils amb infraestructures	49,5
Associacionisme	Suport a entitats juvenils amb aportacions econòmiques	49,4
Salut	Campanyes i projectes sobre la prevenció i el tractament del consum de drogues entre les persones joves	47,6
Cultura	Organització de tallers i cursos d'extensió cultural adreçats a joves	41,7
Cultura	Activitats d'oci nocturn alternatiu	37,9
Treball	Projectes d'inserció laboral adreçats a joves	36,2
Cultura	Actuacions per facilitar l'accés a la cultura a les persones joves	34,6
Gènere	Projectes de foment de la igualtat de gènere	34,4
Mobilitat internacional	Informació i assessorament sobre sortides professionals/educatives a l'estranger	34,1
Salut	Projectes sobre afectivitat i sexualitat adreçats a joves	33,6
Habitatge	Orientació i assessorament a joves sobre habitatge	32,6
Lleure educatiu i esport	Parc de Nadal o altres parcs ludicodidàctics (dones de la regidoria de joventut)	31,7
Mobilitat internacional	Difusió de programes internacionals per a joves	31,6

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Si combinem totes dues taules, resulta evident un cert predomini del grup d'actuacions de cultura / lleure educatiu i esport / participació, al qual es pot afegir salut, que inclou prevenció de drogues. A més, cal tenir en compte que fins i tot en els àmbits que a priori aborden qüestions nuclears, com és el cas de la salut o l'educació, el tipus de programes majoritaris en l'àmbit municipal es refereixen a aspectes d'afirmació juvenil.

En relació amb els programes que només els fan una petita part dels ajuntaments (entre el 20% i el 30%), disponibles en l'annex, hi apareixen actuacions en l'àmbit de gènere (formació, publicacions i abordatge de la violència masclista, amb entre el 28% i el 29%); per primera vegada, l'àmbit de la inclusió social, amb programes orientats a mitigar situacions de vulnerabilitat (28%) i amb projectes d'igualtat d'oportunitats (27%); i l'àmbit de la cultura mostra el seu vessant emancipador, amb els programes de promoció i suport a joves creadors (24,4%). Dins d'aquesta franja percentual, també trobem els programes destinats a facilitar l'accés al transport públic (21%) i els d'igualtat d'oportunitats en el camp de la interculturalitat (20%). En definitiva, entre el 20 i el 30% dels municipis estan desenvolupant programes enfocats a mitigar situacions de vulnerabilitat, a avançar en la igualtat d'oportunitats i a facilitar el projecte de vida de les persones joves, programes que tindrien una connexió més o menys directa amb la missió del PNJCat-2020. Així mateix, els programes



orientats a revertir trajectòries juvenils de risc o que incideixen en les estructures socials acaben sent residuals en l'acció municipal, ja que se situen, en el millor dels casos, per sota del 20% de realització.

En síntesi, les dades reforcen l'anàlisi que els programes més desenvolupats en les polítiques de joventut municipal es refereixen a actuacions vinculades a les polítiques d'afirmació juvenil.

#### 4.2.2. A quines edats s'adrecen les diferents polítiques de joventut?

Fins aquí, s'ha analitzat el tipus de polítiques de joventut que realitzen els municipis catalans. Aquests programes, com hem vist, permeten que ens aproximem als objectius immediats de les polítiques de joventut, que, al seu torn, tenen a veure amb la concepció de joventut de la qual es parteix. És a dir, segons com es concep el col·lectiu que conforma la joventut s'hi despleguen uns programes o altres, i la concepció de la joventut té molt a veure amb les etapes d'edat en què se circumscriu el col·lectiu.

La taula 4.3 es refereix a les edats a què es dirigeixen les polítiques i els programes que es deriven dels diferents àmbits de les polítiques de joventut. Es tracta d'una distribució vertical, com més alt és el percentatge en cada àmbit i per a cada edat, sabem que aquesta és la població a la qual s'adrecen de forma més freqüent els àmbits esmentats. Les dades indiquen que, si bé la franja d'edat prioritària a què es dirigeix el conjunt de les polítiques de joventut (a excepció de treball, cultura, habitatge i mobilitat internacional) és la que va dels 16 a 20 anys, també s'observa que cada àmbit es distribueix d'acord amb una certa prevalença de grups d'edat que s'associen a etapes del cicle de la joventut. En altres paraules, cada àmbit d'actuació mostra una certa preferència d'edat o perfil juvenil.

TAULA 4.3. Edats a les quals s'adrecen els àmbits de joventut. Municipis que duen a terme programes en cada àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge en fila i múltiple

	Edats				Total
	De 12 a 15 anys	De 16 a 20 anys	De 21 a 29 anys	Més grans de 29 anys	
Mobilitat internacional	19,5	53,2	67,4	24,2	58,2
Interculturalitat	54,0	73,3	44,0	22,0	49,0
Gènere	58,7	77,6	47,4	27,2	66,7
Inclusió social	62,7	73,9	41,6	19,9	56,2
Participació	56,8	86,6	72,5	31,2	83,5
Associacionisme i participació organitzada	33,4	80,3	80,1	35,8	79,3
Cultura	50,0	78,0	78,7	49,7	90,6
Lleure educatiu i esport	72,2	85,2	58,0	29,7	87,3
Salut	68,0	84,2	47,1	28,3	74,9

	Edats				Total
	De 12 a 15 anys	De 16 a 20 anys	De 21 a 29 anys	Més grans de 29 anys	
Treball	9,9	72,8	84,9	46,6	82,3
Habitatge	6,2	29,6	84,7	66,7	47,6
Educació	72,3	88,0	51,1	22,7	77,5
Mobilitat	40,8	82,2	53,7	24,0	41,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per al grup de 12 a 15 anys, és a dir, l'adolescència i l'etapa que coincideix amb els cursos d'educació secundària obligatòria, es desenvolupen per sobre del 50%, i en aquest ordre, les polítiques d'educació, lleure educatiu i esport, salut, inclusió social, gènere, participació, interculturalitat i cultura. És a dir, en l'adolescència, les polítiques de joventut es refereixen preferentment a la condició juvenil, encara que també trobem àmbits en els quals s'incorpora l'adquisició de competències, aprenentatges i hàbits de vida. No és fàcil interpretar la presència de les polítiques d'inclusió social en aquestes edats: les dades indiquen que, si bé una part important dels municipis desenvolupen polítiques dirigides a mitigar situacions de vulnerabilitat, la major part se centra en programes d'igualtat d'oportunitats, seguint l'estratègia d'adquisició de competències en edats primerenques.

Per la seva part, el grup d'edat que va dels 16 als 20 anys constitueix el nucli de cobertura de les polítiques de joventut. Pràcticament tots els àmbits tenen en aquesta franja el grup diana preferent, és a dir, és l'etapa en què s'apliquen amb més intensitat les polítiques de joventut a Catalunya. De fet, aquesta franja d'edat, juntament amb la que va dels 21 als 29 anys, constitueix la definició operativa de joventut, tant a Catalunya com a la resta d'Europa.

La situació es dispersa en el grup d'edat de 21 a 29 anys, ja que només ocupa el primer lloc en treball, habitatge, cultura (per dècimes) i mobilitat internacional (que, com s'ha indicat, es relaciona principalment amb la trajectòria educativa i laboral), encara que també mostra una presència destacable en els àmbits d'associacionisme i participació. Fins i tot tenint en compte que aquesta franja no és equivalent a les anteriors, ja que inclou un nombre més alt d'edats, i, per tant, de població, atenent els resultats del grup de més de 29 anys, no sembla gaire agosarat afirmar que la major part dels programes que destaquen en aquest grup d'edat es dirigeixen a joves d'entre 21 i 26 anys, mentre que els de més de 26 destacarien en l'àmbit d'habitatge, que, a més, ocupa un lloc molt rellevant en els de més de 29 anys.

D'alguna manera, aquests resultats escenifiquen el fet que l'eix de les polítiques de joventut es mou des de la pràctica gairebé exclusiva de les polítiques de condició juvenil, en l'adolescència, fins a la pràctica preferent de les polítiques de transició, en el cas d'ocupació a partir dels 16 anys i, d'una manera notable, entre els 21 i els 25 anys, i en el cas d'habitatge a partir dels 29 anys. Un resultat que reflecteix una certa coherència respecte a l'edat i l'evolució.

En el fons, es tracta de cobrir etapes d'aquestes trajectòries, i les polítiques de joventut han de provar d'atendre el que és propi de cada edat i cada etapa tenint en compte sempre que l'edat és només una variable indicativa dels canvis vitals. Per exemple, les polítiques d'ocupació no tenen molt sentit mentre es viu en un projecte educatiu, però si s'abandonen els estudis als 16 anys (o fins i tot abans), l'ocupació passa a ser una prioritat, cosa que no passa fins als 23 o 24 anys quan es tracta d'afrontar el tema de l'ocupació en joves amb estudis superiors.

### **4.3. Caracterització dels municipis segons l'abordatge de les polítiques de joventut**

Fins aquí hem vist com s'articulen les polítiques de joventut, en què consisteixen i a qui es dirigeixen en termes de cobertura per edat. En l'apartat que segueix s'analitzen els factors que influeixen en el desplegament de les polítiques de joventut municipals a través d'una sèrie de variables que es relacionen amb l'estructura territorial, el grau d'institucionalització i les eines que el PNJCat-2020 estableix per al desplegament de les polítiques de joventut en el marc del Projecte Territori. En definitiva, es tracta de preguntar-nos què és allò que afavoreix el desenvolupament de les polítiques de joventut i, anant-hi més enllà, si aquests factors tenen efectes diferents en el contingut de les polítiques que els municipis desenvolupen en el camp de l'atenció a les persones joves.

#### **4.3.1. La mida municipal com a element explicatiu de l'acció en joventut**

La primera variable a tenir en compte per entendre com es despleguen les polítiques de joventut a escala municipal és la mida del municipi. La població dels municipis, el nombre d'habitants, té a veure amb una sèrie de condicionants competencials que s'associen al fet de disposar o no disposar d'uns recursos determinats que es vincularan a la capacitat per desplegar polítiques de joventut. La taula 4.4 recull el percentatge de realització de cada àmbit de les polítiques de joventut en funció del nombre d'habitants del municipi; la taula A4.3 de l'annex ofereix els percentatges de desplegament dels diferents tipus de programa testats a l'EMC16-17 segons la mateixa variable.

Com a primera aportació general de les dades, es pot destacar que, de manera global, i amb alguna excepció, s'aprecia una relació lineal i positiva entre la capacitat de desplegament dels diferents àmbits i la mida del municipi: com més alta és la població, més polítiques de joventut es desenvolupen. A més, també com a anàlisi general, s'observa que alguns trams poblacionals marquen punts d'inflexió en el desplegament de gairebé tots els àmbits, a excepció dels àmbits de cultura i de lleure educatiu i esport. S'hi aprecien tres trams poblacionals clau: menys de 500 habitants, fins els 2.000 habitants i entre els 5.000 i els 49.999 habitants.

TAULA 4.4. Realització dels àmbits de joventut segons mida municipal. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna i múltiple

	Mida municipal								Total
	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	
Cultura	82,7	88,9	97,1	98,4	97,7	100,0	100,0	100,0	90,6
Lleure educatiu i esport	76,6	90,0	96,1	96,9	86,4	93,5	90,0	100,0	87,3
Participació	69,5	84,8	89,3	95,3	97,7	100,0	100,0	100,0	83,5
Treball	64,5	84,8	92,2	95,3	95,5	100,0	100,0	100,0	82,3
Associacionisme i participació organitzada	62,1	78,2	86,5	100,0	97,7	100,0	100,0	100,0	79,3
Educació	57,7	79,4	88,5	95,2	93,0	96,8	100,0	100,0	77,5
Salut	54,7	74,7	85,4	95,2	95,5	96,7	100,0	100,0	74,9
Gènere	44,4	66,5	74,0	93,7	88,4	93,5	100,0	100,0	66,7
Mobilitat internacional	39,7	59,4	68,0	65,6	75,0	80,6	100,0	100,0	58,2
Inclusió social	33,6	52,0	65,4	81,3	88,6	83,9	80,0	87,5	56,2
Interculturalitat	27,6	40,9	57,7	71,9	86,0	87,1	90,0	87,5	49,0
Habitatge	31,8	48,8	49,5	63,5	58,1	77,4	90,0	71,4	47,6
Mobilitat	38,8	42,4	40,4	46,0	37,2	48,4	63,6	25,0	41,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Més enllà d'aquesta anàlisi general, s'observa que entre els municipis de menys de 500 habitants l'acció en matèria de joventut se centra principalment en els àmbits de cultura (82,7%) i lleure educatiu i esport (76,6%); a una certa distància, trobem els àmbits de participació (69,5%), treball (64,5%), associacionisme i participació organitzada (62,1%), educació (57,7%) i salut (54,7%). La resta d'àmbits no superen el 50% de desplegament en aquests municipis de menys població. A partir dels 500 habitants i fins als 1.999, l'acció en joventut s'intensifica i només els àmbits d'interculturalitat (40,9%), habitatge (48,8%) i mobilitat territorial (42,5%) no superen el 50% de realització; en tot cas, sí que s'observa una certa especialització en polítiques afirmatives, que es fa més evident quan l'anàlisi se centra en el tipus de programes que es desenvolupen en cada àmbit. De fet, en la franja poblacional que va fins als 2.000 habitants, el tipus de programes majoritaris són la dinamització d'espais i serveis a la joventut, l'assessorament a entitats juvenils, l'organització d'esdeveniments culturals dirigits a joves i les activitats de lleure educatiu i esportives. En la franja d'entre els 500 i els 1.999 habitants, també destaquen els serveis d'orientació i assessorament en matèria de salut, treball i educació, així com una diversitat més gran en els tipus de suport a entitats juvenils.

A partir dels 2.000 habitants es produeix un salt important en la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques de joventut, i si bé els àmbits d'habitatge i mobilitat territorial es mantenen per sota del 50%, la resta d'àmbits prenen força i s'apropen al 60% de desple-

gament o el sobrepassen; de fet, en set dels tretze àmbits analitzats se supera el 80% de desplegament. Segons els tipus de programes desenvolupats prenen força les actuacions i els espais d'interlocució entre joves i Administració, la diversitat en el suport a entitats juvenils s'estabilitza i també augmenta la diversitat en els programes associats a l'àmbit de cultura a través de l'organització de tallers i cursos d'extensió cultural i la promoció i difusió d'actes culturals. Així mateix, en salut i educació se supera l'acció centrada en l'orientació i assessorament i hi apareixen els programes de prevenció i tractament del consum de drogues i l'oferta de formació no reglada. En treball també apareixen els programes d'inserció laboral, encara que no superen el 50% de realització (43,7%).

D'altra banda, el límit dels 5.000 habitants suposa un punt d'inflexió per a l'àmbit de gènere: a partir d'aquest volum poblacional prenen rellevància els programes d'igualtat de gènere (55,6%) i els projectes d'abordatge de la violència masclista (47,6%) que, si bé no superen el 50% de desplegament, tenen un augment de 17,5 punts percentuals respecte a la franja poblacional anterior. També destaquen en aquest límit poblacional els projectes i els programes dirigits a joves en risc d'exclusió social (53,1%) i prenen certa rellevància (42,2%) els programes vinculats a oferir sortides professionals i educatives a l'estranger. També cal tenir en compte els àmbits menys generalitzats, és a dir, els que es duen a terme per sota del 50% en el conjunt de Catalunya (interculturalitat, habitatge i mobilitat). El primer, l'àmbit d'interculturalitat, es pot dir que també apareix amb força a partir dels 5.000 habitants, però s'intensifica i diversifica, en termes de tipus de programes desenvolupats, a partir dels 10.000 habitants i fins als 99.9999, a través de projectes d'igualtat (formació, inserció laboral, etc.) i els que fomenten les relacions entre joves d'origen divers. Però a partir dels 100.000 habitants, la intervenció en aquest àmbit disminueix i se centra principalment a fomentar les relacions de convivència.

Una cosa similar passa amb habitatge. En aquest cas, les xifres més altes corresponen als municipis de 50.000 a 99.999 habitants, que és el grup de municipis en què s'aborda una diversitat més gran de programes d'habitatge i es despleguen amb més freqüència els programes d'orientació i assessorament en matèria d'habitatge (70%), a més destaquen respecte a la resta de franges poblacionals per ser pràcticament els únics municipis amb reserva de sòl destinat a la promoció pública d'habitatge per a joves.

Finalment, apareix la qüestió de la mobilitat territorial, que ofereix una pista important. Aquí la xifra és molt similar en tots els municipis i s'incrementa entre els 50.000 i els 99.999 habitants, però descendeix de manera cridanera a les grans ciutats. Aquest descens s'explica per la xarxa de transport metropolitana, que sobrepassa l'acció municipal i dona cobertura a les necessitats de mobilitat juvenil a tot l'àrea metropolitana de Barcelona.

#### **4.3.2. Realització dels àmbits segons les variables d'institucionalització**

En el capítol 2 d'aquesta publicació s'ha analitzat la disposició d'estructures, eines i processos de treball que contribueixen a la institucionalització de les polítiques de joventut i permeten generar un espai de treball estable i dotat de contingut en les organitzacions municipals. Així doncs, caldrà pressuposar que en els municipis on es donen les condicions

d'institucionalització idònies també hi haurà una capacitat més gran per abordar polítiques de joventut, independentment que siguin desenvolupades per l'estructura de joventut o per altres àrees del consistori municipal. Les dades que es presenten a continuació indiquen que, efectivament, així és, tot i que amb certes diferències en funció de l'indicador que s'utilitzi.

La taula 4.5 mostra la relació entre la realització de cadascun dels àmbits de les polítiques de joventut i l'estructura política de l'administració municipal i compara tres possibilitats: la primera, si hi ha una regidoria de joventut en exclusiva en la matèria; la segona, si es tracta d'una regidoria de joventut compartida amb altres matèries, i la tercera, si no hi ha regidoria de joventut.

Les dades indiquen un grau elevat d'associació entre l'existència de regidoria, i la fórmula que aquesta adopta, i el desplegament d'uns àmbits de joventut o altres. En primer lloc, es pot destacar que, quan la regidoria de joventut és exclusiva en la matèria, els percentatges de realització, en tots els àmbits, són superiors que quan la regidoria és compartida amb altres àrees de treball. Aquestes diferències són especialment significatives en els àmbits de gènere, interculturalitat i inclusió social i també són destacables, en un grau inferior, en salut i associacionisme i participació organitzada. Aquestes diferències indiquen que quan la regidoria de joventut és exclusiva es produeix un impuls més gran d'aquests àmbits. En tot cas, la diferència més important es troba en l'existència o no de regidoria: quan no hi ha regidoria de joventut, tots els àmbits mostren un desenvolupament significativament més baix que en els municipis que disposen d'una estructura política associada a joventut. Tot i així, els àmbits de cultura (61,1%), lleure educatiu i esport (57,4%), treball (54,7%) i participació (51,9%) es mantindrien per sobre del 50% de desplegament fins i tot quan no hi ha regidoria de joventut, i això suggereix que es tracta d'àmbits que es veuen menys afectats per l'existència d'una estructura política en joventut: encara que no hi hagi regidoria es duen a terme programes dirigits a joves en aquests àmbits. De manera semblant, però a la inversa, els àmbits de mobilitat territorial, habitatge i mobilitat internacional mostren, quan no hi ha regidoria, una desviació més petita respecte al conjunt de Catalunya, la qual cosa suggereix que l'existència de regidoria de joventut, per si sola, no genera prou impuls per explicar el desplegament de polítiques en aquests àmbits.

TAULA 4.5. Realització dels àmbits de joventut segons existència de regidoria i la fórmula que aquesta adopta. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna i múltiple

	Hi ha una regidoria exclusivament de joventut	Hi ha una regidoria compartida amb altres matèries	No hi ha regidoria de joventut	Total
Mobilitat internacional	64,6	58,5	32,1	58,2
Interculturalitat	62,1	47,1	16,7	49,1
Gènere	81,0	63,3	40,7	66,8
Inclusió social	69,2	53,9	25,9	56,2
Participació	91,3	83,8	51,9	83,4

	Hi ha una regidoria exclusivament de joventut	Hi ha una regidoria compartida amb altres matèries	No hi ha regidoria de joventut	Total
Associacionisme i participació organitzada	91,8	77,5	49,1	79,4
Cultura	96,9	91,6	61,1	90,7
Lleure educatiu i esport	92,3	88,9	57,4	87,3
Salut	88,1	73,7	35,8	74,9
Treball	91,2	81,6	54,7	82,3
Habitatge	55,9	46,6	25,9	47,7
Educació	87,2	77,3	43,4	77,5
Mobilitat	42,8	43,5	20,4	41,4

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

I en el cas que hi hagi o no una estructura administrativa per a joventut? Igual que en el cas anterior, l'existència d'una àrea o un departament tècnic, formalment constituït en l'organigrama municipal, a partir d'una estructura exclusiva en joventut o bé compartida amb altres matèries, mostra una relació significativa amb el desenvolupament de les polítiques de joventut municipals, encara que amb intensitats diferents. En la taula 4.6 veiem que les diferències per àmbits segons les tres condicions d'estructura tecnicoadministrativa són més petites que les que mostra la taula 4.5 amb relació a l'existència o no d'una regidoria, independentment que aquesta sigui exclusiva o compartida. Això podria implicar que l'existència d'una competència política que pugui prendre decisions és, en l'àmbit municipal, més rellevant que la presència d'una estructura tècnica. D'altra banda, la fórmula que adopten les estructures tècniques de joventut sí que indica un desenvolupament més gran dels àmbits de mobilitat internacional, interculturalitat, gènere i inclusió social, en el sentit que quan hi ha una estructura tecnicoadministrativa exclusiva en joventut aquests àmbits tenen un desplegament més gran que quan l'àrea és compartida amb altres matèries. A la inversa, en els àmbits de cultura, lleure educatiu i esport i, sobretot, mobilitat territorial, ni la fórmula que adopta l'àrea ni tan sols l'existència d'aquesta àrea no mostren un efecte destacable que pugui explicar el desenvolupament d'aquests àmbits.

TAULA 4.6. Realització dels àmbits de joventut segons existència d'estructures tecnicoadministratives reconegudes en l'organigrama municipal. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna i múltiple

	Hi ha un àrea exclusivament de joventut	Hi ha un àrea de joventut compartida amb altres matèries	No hi ha àrea de joventut	Total
Mobilitat internacional	78,3	61,5	46,0	58,2
Interculturalitat	73,9	56,1	31,3	49,0
Gènere	87,7	71,5	52,8	66,7
Inclusió social	75,9	63,5	41,1	56,2

	Hi ha un àrea exclusivament de joventut	Hi ha una àrea de joventut compartida amb altres matèries	No hi ha àrea de joventut	Total
Participació	95,6	92,8	70,4	83,5
Associacionisme i participació organitzada	97,8	88,2	63,5	79,3
Cultura	98,6	96,8	82,0	90,7
Lleure educatiu i esport	94,9	94,1	78,5	87,4
Salut	90,6	85,1	59,3	74,8
Treball	96,4	88,7	70,9	82,4
Habitatge	59,9	57,5	33,8	47,5
Educació	94,9	89,6	59,9	77,6
Mobilitat	43,1	48,4	34,7	41,2

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Més enllà de l'existència d'una estructura tecnoadministrativa formalment reconeguda en l'organigrama municipal, la dotació d'aquestes estructures en termes de recursos humans, tant en nombre com en perfil, resulta essencial per entendre la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques de joventut. Les taules 4.7 i 4.8 mostren la relació entre la dotació en recursos humans i l'impuls d'actuacions en els diversos àmbits. La primera fa referència a l'existència o no de personal dedicat a joventut i ens aproxima al perfil dels municipis que disposen d'un sol professional; la segona es refereix al perfil dels professionals en l'àmbit de joventut, independentment del nombre de professionals.

El primer que es pot destacar, fins i tot caient en una certa obvietat, és que, per al conjunt d'àmbits, quan no hi ha personal professional de caràcter tècnic, els percentatges de desplegament de tots els àmbits són significativament més baixos que quan hi ha algun tècnic/a, sigui quina sigui la seva dedicació. Tot i així, hi ha alguns matisos en aquesta afirmació: els àmbits afirmatius tradicionalment associats a les polítiques de joventut, especialment cultura (73%) i lleure educatiu i esport (65,1%), però també participació (57,7%) i associacionisme (52,3%), mostren un desplegament superior al 50%, independentment que es disposi de personal tècnic o administratiu que assumeixi les funcions de joventut. Passa el mateix, però amb una altra motivació, en el cas de l'àmbit de treball (61,3%). En aquest cas, es pot recordar que el desplegament del programa de Garantia Juvenil, impulsat des de la Generalitat i amb una gran capillaritat territorial, ha pivotat sobre professionals contractats des de les àrees municipals de promoció econòmica o treball, i, per tant, és fàcil que quedin fora d'aquesta anàlisi, fins i tot sent un àmbit que mostra un elevat percentatge de realització en absència de personal. Dit això, quan sí que hi ha personal professional, sigui del tipus que sigui, s'observa un fort impuls en tots els àmbits, i només en l'àmbit de la mobilitat el percentatge de realització es manté per sota del 50%.

Ara bé, la diferència entre perfils (administratiu, compartit entre municipis o exclusiu per a un sol municipi) quan només hi ha una persona professional dedicada a joventut també marca una certa diferència en alguns àmbits concrets. Mentre que els perfils administratius semblen mostrar un grau més alt d'eficàcia (respecte als altres dos tipus) en els àmbits



internacional, d'interculturalitat i d'habitatge, són també els que per a la resta d'àmbits resulten menys eficaços. En canvi, els perfils tècnics, tant si són compartits entre diferents municipis com si es dediquen en exclusiva en un sol consistori, s'associen a un impuls més gran del conjunt de polítiques; i en el cas dels perfils tècnics compartits destaquen els àmbits afirmatius, juntament amb als d'educació i treball.

Al seu torn, quan el personal tècnic el componen dues persones o més, l'actuació s'incrementa d'una manera notable, fins a gairebé la unanimitat en la major part dels àmbits. Així doncs, a priori, sembla que no és desafortunat afirmar que, com més personal tècnic hi ha, més eficàcia, a excepció, com hem dit anteriorment, de cultura, lleure educatiu i esport, així com habitatge. Els tres primers àmbits apareixen gairebé en tots els municipis, independentment de la seva dotació, mentre que el quart és un àmbit que, com ja hem vist, depèn molt dels recursos externs a joventut i destinats a l'activitat esmentada.

TAULA 4.7. Realització dels àmbits de joventut segons la dotació en recursos humans. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple

	Cap professional	1 sol professional			2 professionals o més	Total
		Administratiu	Tècnic compartit entre municipis	Tècnic exclusiu (a un sol municipi)		
Mobilitat internacional	31,8	63,0	60,4	55,2	74,4	58,2
Interculturalitat	23,0	51,1	39,6	42,5	74,4	49,1
Gènere	40,3	55,6	69,1	72,4	83,0	66,7
Inclusió social	30,2	53,3	53,2	59,8	74,4	56,1
Participació	57,7	84,8	89,2	88,5	94,6	83,4
Associacionisme i participació organitzada	52,3	77,8	82,0	90,8	91,5	79,3
Cultura	73,0	95,6	93,5	93,1	98,7	90,7
Lleure educatiu i esport	65,1	84,8	92,9	89,7	98,2	87,3
Salut	43,6	65,2	80,0	74,7	94,2	74,7
Treball	61,1	75,6	86,3	80,5	96,0	82,3
Habitatge	23,6	57,8	49,3	40,9	62,8	47,5
Educació	43,9	71,1	85,6	81,6	94,6	77,6
Mobilitat	31,1	33,3	49,6	37,5	45,7	41,2

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Vista la importància del nombre de professionals per impulsar les polítiques de joventut municipals, resulta interessant analitzar la dotació de recursos humans segons la categoria del personal. La taula 4.8 analitza aquesta dotació, independentment del nombre de persones que la conformin, i se centra en els municipis que disposen de categories

tècniques i/o de coordinació, i en els que només disposen de professionals dedicats a la dinamització o informació juvenil i, per contrastar-los, també inclou els que no disposen de cap professional o en què només hi ha un perfil administratiu.

En aquest cas, s'observa que, independentment del nombre de professionals de què es disposi, són els perfils tècnics i de coordinació els que afavoreixen un impuls més gran en el conjunt d'àmbits, a excepció de l'àmbit de l'associacionisme i la participació organitzada, en què els perfils de dinamització i informació mostren, encara que amb diferències molt ajustades, una eficàcia més gran.

**TAULA 4.8. Realització dels diferents àmbits de joventut segons el perfil dels professionals destinats a joventut. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna i múltiple**

	<b>Sense personal (no professional o només 1 administratiu/iva)</b>	<b>Mínim un tècnic/a o coordinador/a</b>	<b>Només perfils administratius o dinamitzador/a informador/a</b>	<b>Total</b>
Mobilitat internacional	39,2	66,5	65,1	58,2
Interculturalitat	29,4	58,0	51,2	49,1
Gènere	43,8	77,1	71,4	66,7
Inclusió social	35,6	66,0	55,8	56,1
Participació	64,2	92,4	86,0	83,4
Associacionisme i participació organitzada	58,2	88,2	90,7	79,3
Cultura	77,8	96,6	90,7	90,7
Lleure educatiu i esport	70,1	95,1	93,0	87,3
Salut	49,0	87,2	76,7	74,7
Treball	64,4	91,4	76,7	82,3
Habitatge	31,6	56,5	35,7	47,5
Educació	50,0	90,6	76,7	77,6
Mobilitat	31,6	45,9	40,5	41,2

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

A més de la dotació en recursos humans, l'EMC16-17 també permet analitzar com es despleguen les polítiques de joventut en funció de la dotació d'aquestes estructures a partir dels recursos econòmics. La taula 4.9 mostra la relació entre el desenvolupament de cada àmbit i el fet que l'ajuntament disposi d'una partida pressupostària específica per a joventut. Les dades indiquen que hi ha una forta associació entre el fet de disposar de partida pròpia i la capacitat per desenvolupar polítiques de joventut: en tots els àmbits, els percentatges de realització són superiors quan es disposa d'aquesta partida. Ara bé, en alguns àmbits, la diferència és sensible, com són els casos, per exemple, de cultura i lleure educatiu i esport, cosa que, de nou, indica que són àmbits que es despleguen al marge de les estructures i la seva dotació. D'altra banda, les diferències són més grans en els àmbits de gènere i salut, que apareixen com les polítiques més afectades per la

disposició de recursos. Destaquen també interculturalitat i habitatge pel fet que són àmbits amb una dependència dels recursos econòmics massa gran per ser desplegats des dels consistoris municipals.

**TAULA 4.9. Realització dels àmbits de joventut segons si es disposa o no d'una partida pressupostària específica per a polítiques de joventut. Municipis. Catalunya, 2016.**  
Percentatge en columna i múltiple

	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Total</b>
Mobilitat internacional	65,0	46,1	58,3
Interculturalitat	57,6	33,5	49,0
Gènere	77,7	47,0	66,7
Inclusió social	63,0	43,9	56,1
Participació	91,7	69,1	83,6
Associacionisme i participació organitzada	88,4	63,2	79,3
Cultura	96,4	80,4	90,7
Lleure educatiu i esport	93,2	77,0	87,4
Salut	85,5	55,7	74,8
Treball	89,8	68,7	82,3
Habitatge	55,4	33,5	47,6
Educació	86,2	62,2	77,6
Mobilitat	42,9	38,5	41,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Més enllà de disposar d'una partida pressupostària per a joventut, a què es dedica aquesta partida també aporta alguna informació rellevant sobre els efectes dels recursos monetaris en el desplegament de les polítiques de joventut. La taula 4.10 torna a mostrar el percentatge de desplegament de cada àmbit, aquesta vegada segons el capítol del pressupost de l'ajuntament en què es disposa de recursos econòmics per a joventut. En general, es pot destacar que, si bé les diferències percentuals són mínimes entre els tres capítols pressupostaris que s'analitzen, sembla que el fet de destinar pressupost a personal (capítol 1) és el tipus de despesa que genera un impuls més gran dels àmbits de joventut, cosa que reforça la idea de la importància dels recursos humans per explicar el desplegament de les polítiques de joventut. Així mateix, també destaca que les diferències de cada àmbit són mínimes per als tres capítols pressupostaris respecte als percentatges del conjunt català, la qual cosa significa que, si bé els municipis amb pressupost específic per a joventut, independentment del capítol a què s'associa aquest pressupost, mostren un impuls més gran de les polítiques en general, aquesta associació és feble i, per tant, no són els recursos econòmics per si sols els que explicarien el volum de desplegament.

TAULA 4.10. Realització dels àmbits de joventut segons la disposició de recursos econòmics específics per a joventut en cada partida pressupostària. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna i múltiple

	Té partida en personal (capítol 1)	Té partida de béns i serveis (capítol 2)	Té partida per a polítiques de joventut (capítol 4)	Total
Mobilitat internacional	68,6	66,0	67,1	58,3
Interculturalitat	69,0	59,6	64,8	49,0
Gènere	83,9	79,9	76,7	66,7
Inclusió social	74,0	66,9	69,1	56,1
Participació	95,9	95,1	92,7	83,5
Associacionisme i participació organitzada	93,4	91,3	93,2	79,3
Cultura	96,7	97,4	97,3	90,7
Lleure educatiu i esport	93,4	94,2	91,8	87,4
Salut	93,0	88,1	89,5	74,8
Treball	95,0	92,4	92,7	82,3
Habitatge	63,9	57,7	61,6	47,6
Educació	93,4	89,5	89,5	77,6
Mobilitat	48,8	43,3	46,6	41,3
Percentatge de municipis que disposen de pressupost per a joventut en cada capítol	58,5	83,3	53,0	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Tot i el que s'ha indicat anteriorment, resulta interessant analitzar alguns aspectes concrets dels efectes dels capítols pressupostaris en uns àmbits o altres. En primer lloc, en la partida pressupostària per a personal (capítol 1), les diferències més grans apareixen en interculturalitat (69%), inclusió social (74%), habitatge (63,9%) i mobilitat (48,8%), àmbits en els quals la intervenció, i, per tant l'aportació econòmica d'altres àrees o administracions, és més freqüent, però què, tot i així, es veuen afectats positivament pel fet de disposar de recursos destinats al capítol 1. En segon lloc, la disposició de partida pressupostària per a despeses corrents de béns i serveis (capítol 2) reproduïx el mateix esquema, però amb un efecte més gran en els àmbits de cultura (97,4%) i de lleure educatiu i esport (94,2%), i això vol dir que l'aportació específica de joventut destinada a béns i serveis resulta més efectiva que en els altres dos capítols, però que, en canvi, ho és menys en els àmbits de mobilitat internacional, interculturalitat i habitatge. Finalment, en relació amb la partida de transferències corrents per a polítiques de joventut, relativa al capítol 4, aquesta tindria menys afectació en els àmbits de gènere, participació, lleure educatiu i esport.

En tot cas, en la interpretació d'aquestes dades també cal tenir en compte que, en el cas de joventut, la importància dels recursos econòmics, el fet de tenir un pressupost propi (encara que sigui petit) i personal específic, no només garanteix més activitat, sinó també un nivell més alt de coordinació i participació d'altres àrees en l'acció adreçada a joves.

### **4.3.3. La realització de les polítiques de joventut segons les eines de desplegament del PNJCat-2020**

Per acabar aquest apartat, i seguint la línia de detecció de les variables que s'associen a un desplegament més gran dels àmbits de joventut, s'analitzen aquests àmbits segons l'aplicació de dues de les grans eines que el PNJCat-2020 estableix per al desplegament territorial de les polítiques de joventut: els plans locals de joventut i els diferents tipus de suport de la DGJ-ACJ als municipis que s'orienten a establir una estratègia de treball comú.

#### **El pla local de joventut**

Els plans locals de joventut (en endavant, PLJ) suposen una articulació important dels continguts del PNJCat-2020 a escala local en dos sentits: d'una banda, aquests documents s'associen al finançament que reben els municipis per part del departament competent en joventut, en la mesura que les subvencions als ens locals es valoren a partir de la disposició d'un PLJ i de la seva connexió amb els continguts del PNJCat-2020, és a dir, la connexió dels PLJ amb el PNJCat-2020 s'articula a través dels recursos econòmics; i, de l'altra, des de l'ACJ es desenvolupa un model d'acompanyament i assessorament als municipis en planificació i disseny de PLJ que està directament relacionat amb els continguts del PNJCat-2020. Així mateix, els PLJ són una eina de reconeixement i institucionalització de les polítiques de joventut dels municipis en la mesura que aquesta planificació és aprovada pels plens municipals i, per tant, reconeguda, a més de la regidoria de joventut, per totes les regidories que tenen competències relacionades amb els àmbits de les polítiques de joventut (educació, habitatge, treball, salut, etc.).

En primer lloc, i abans de començar amb l'anàlisi que relaciona el desplegament dels PLJ amb el de les polítiques municipals de joventut, cal assenyalar l'alt grau de capil·laritat que té aquesta eina al territori. El 78% dels municipis catalans disposa d'un pla local de joventut, ja sigui exclusiu del municipi (67,8%) o mancomunat amb altres municipis (10,2%). En aquest punt es pot tenir en compte que la mida del municipi explica de manera raonable la distribució entre disposar d'un pla exclusiu o d'un pla mancomunat, encara que amb matisos, ja que en tots els rangs de població són majoria els que tenen un pla exclusiu: els plans mancomunats són importants fins a 2.000 habitants, mentre que els que no tenen pla es concentren, majoritàriament, en les franges de menys de 5.000 habitants.

Aquesta distribució justifica, en part, els resultats que mostra la taula 4.11, segons els quals tenir pla, diferenciant entre els exclusius i els mancomunats, cosa que es correspon amb totes les mides de municipis (però amb predomini dels grans), implica un desenvolupament més gran de tots els àmbits, sense cap excepció. Resulta significatiu que, en tots els àmbits de les polítiques de joventut, es doni una associació negativa entre el fet de no disposar de PLJ i la realització de polítiques dirigides a joves. En els municipis on no hi ha un PLJ, els percentatges de realització de cada àmbit disminueixen dràsticament, si bé és cert que en els àmbits de cultura, lleure educatiu i treball, i, en un grau inferior, en els de participació i associacionisme, els efectes són menors i sí que hi ha un cert desenvolupament de polítiques encara que no disposen de PLJ.

TAULA 4.11. Realització dels àmbits de joventut segons si disposen de pla local de joventut. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple

	Sí, exclusiu del municipi	Sí, mancomunat amb altres municipis	No	Total
Mobilitat internacional	65,8	53,8	36,6	58,2
Interculturalitat	57,6	42,4	26,1	49,1
Gènere	74,8	66,2	42,3	66,7
Inclusió social	64,7	49,2	33,1	56,1
Participació	92,9	75,8	58,5	83,5
Associacionisme i participació organitzada	91,1	60,0	52,5	79,4
Cultura	96,8	80,3	76,1	90,5
Lleure educatiu i esport	95,6	81,5	64,1	87,2
Salut	84,2	71,2	47,9	74,8
Treball	90,8	70,8	62,0	82,4
Habitatge	57,7	36,9	21,8	47,7
Educació	87,8	72,3	48,2	77,6
Mobilitat	47,5	43,9	21,1	41,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Tanmateix, l'anàlisi específica per a cadascun dels àmbits mostra diferències substancials pel que fa a l'efecte de disposar d'un pla exclusiu per al municipi o disposar-ne d'un de mancomunat (annex A4.4). Així els àmbits que mostren un desplegament més gran quan el PLJ és exclusiu són, en primer lloc, l'àmbit d'associacionisme, en què hi ha una diferència de més de 30 punts percentuals entre disposar de pla exclusiu i disposar de pla mancomunat. Ara bé, aquestes diferències s'inverteixen pel que fa als programes de suport a infraestructures i la formació en entitats juvenils quan s'analitzen els municipis de menys de 2.000 habitants (annex A4.5), la qual cosa indica que els plans mancomunats suposen un impuls d'aquest tipus de programes entre els municipis més petits i amb menys recursos. També els àmbits de treball i habitatge mostren diferències significatives, de prop de 20 punts percentuals, entre les dues modalitats per articular el PLJ; en el cas de treball, les diferències les marquen principalment els programes d'orientació i assessorament (annex A4.4), encara que en tots els tipus de programes testats s'observen distàncies significatives. Però, si s'observa el comportament dels municipis de menys de 2.000 habitants (taula annex A4.5), es pot comprovar que les distàncies s'escurcen; de fet, el PLJ mancomunat afavoreix que es duguin a terme programes d'intermediació laboral entre empreses i joves i, sobretot, els programes d'inserció laboral. En canvi, en l'àmbit d'habitatge, la diferència es dona principalment en la capacitat del municipi per articular programes d'orientació i assessorament, i aquesta diferència es manté entre els municipis de menys de 2.000 habitants: aquest comportament s'associa amb la falta de competències en matèria d'habitatge dels municipis; i si bé el fet de disposar de PLJ no mitiga aquesta falta de competències, tenir-ne i que sigui exclusiu del municipi suposa un impuls dels programes dirigits a joves.

En canvi, en els àmbits d'inclusió social i, sobretot, el de mobilitat territorial, les diferències entre disposar d'un pla exclusiu i disposar d'un pla mancomunat són mínimes (de 8,6 i 3,6 punts percentuals, respectivament). En el segon cas s'observa un comportament curiós quan s'analitzen els tipus de programes: en el conjunt de Catalunya, els municipis amb PLJ exclusiu mostren una tendència més gran a desenvolupar programes per facilitar l'accés de les persones joves al transport públic, cosa que podem relacionar amb la mobilitat obligada, mentre que, els municipis amb pla mancomunat mostren una tendència més gran a desenvolupar programes de promoció del transport públic en el context del lleure nocturn. Ara bé, quan s'analitza aquest comportament entre els municipis de menys de 2.000 habitants, la lògica s'inverteix, i els plans mancomunats s'associen a un desplegament més gran d'actuacions vinculades a la mobilitat obligada, mentre que les que atenen conductes de risc associades a la mobilitat es despleguen principalment entre els municipis amb una planificació en joventut exclusiva del municipi. Per al cas de les polítiques d'inclusió social, la petita diferència ve donada per les publicacions i els materials de difusió dirigits a joves, que fan igualar les distàncies que s'observen tant en els programes dirigits a joves en risc d'exclusió com en els projectes d'igualtat d'oportunitats, que s'associen en gran manera als municipis amb plans exclusius; encara que aquests últims escurcen distàncies quan es tracta de municipis de menys de 2.000 habitants, en què el fet de disposar d'un pla mancomunat facilitaria el desplegament d'aquest tipus de programes.

Per a la resta d'àmbits, les diferències entre disposar d'un pla exclusiu i disposar d'un pla mancomunat se situen entre els 12 i els 17 punts percentuals, sempre a favor dels municipis amb plans de joventut exclusius, i aquesta lògica es reproduïx pel que fa als tipus de programes desenvolupats sense excepció. Només s'observa un canvi d'aquesta tendència per a alguns programes concrets entre els municipis de menys de 2.000 habitants, ja que els municipis d'aquesta mida que disposen d'un pla mancomunat tenen més facilitats (respecte als plans exclusius) per desenvolupar les campanyes de prevenció i tractament del consum de drogues, les actuacions i espais d'interlocució entre joves i Administració, i els projectes d'abordatge de violència masclista. Si bé és cert que les distàncies entre disposar d'un pla exclusiu i disposar d'un pla mancomunat s'escurcen significativament entre aquests municipis de mida més petita, cosa que es pot associar, de nou, al fet que els plans mancomunats poden suposar un bon impuls de les polítiques de joventut quan el municipi disposa de recursos reduïts.

## **El suport de la DGJ-ACJ**

El PNJCat-2020 estableix que els agents responsables de desplegar el Projecte Territori són els ens locals —centrant-se en municipis i comarques com a agents preferents per al desplegament del pla— i la Direcció General de Joventut, que, juntament amb l'Agència Catalana de la Joventut, assumeix la funció de garantir el desplegament de les polítiques de joventut a escala local i proveir-les de suport a través del finançament, l'assessorament en diferents formats i la formació. Així, des de la DGJ-ACJ són diversos els equips que despleguen una sèrie de programes i actuacions que, dirigits a les administracions locals i professionals, tenen per objectiu assegurar la impregnació dels continguts i les metodologies que estableix el PNJCat-2020 en les polítiques de joventut que desenvolupen els ens locals a Catalunya.

L'EMC16-17 recull la cobertura que tenen aquests programes de suport a ens locals en el conjunt de municipis catalans. La taula 4.12 mostra les dades referents al percentatge de realització de cadascun dels àmbits de joventut entre els municipis que han rebut aquests suports. El primer que es pot destacar és que, per a tots els tipus de suport rebuts, els percentatges de desenvolupament de tots els àmbits se situen per sobre del percentatge de realització global; és a dir, que els municipis que reben suport de la DGJ-ACJ mostren un desplegament més gran de les polítiques de joventut en conjunt. A més s'aprecia que, en termes generals i amb alguna excepció, el suport a la formació, el vinculat al desenvolupament de processos de participació i al desenvolupament de programes són els que mostren una associació més gran amb el desplegament de polítiques. Ara bé, es detecten certes diferències en funció del tipus de suport per a cada àmbit.

TAULA 4.12. Realització dels àmbits de joventut segons si han rebut els diferents tipus de suport que la DGJ-ACJ ofereix als ens locals i professionals. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple

	Suport econòmic	Suport tècnic a la planificació	Suport a processos de participació i dinamització	Suport en el desenvolupament de programes	Oferta de formació en polítiques de joventut	Total
Mobilitat internacional	65,4	68,2	71,6	76,5	74,7	58,2
Interculturalitat	54,8	51,9	56,9	64,7	66,2	49,0
Gènere	73,0	74,5	80,6	84,7	85,4	66,7
Inclusió social	62,1	62,1	63,9	72,9	75,9	56,1
Participació	92,1	90,9	92,7	94,1	93,0	83,5
Associacionisme i participació organitzada	86,8	87,6	92,6	89,4	91,1	79,3
Cultura	95,8	95,9	96,3	98,8	97,5	90,7
Lleure educatiu i esport	93,7	95,5	97,2	97,6	94,3	87,3
Salut	82,7	85,6	89,8	92,9	92,4	74,8
Treball	89,9	89,7	90,7	95,3	94,9	82,3
Habitatge	53,3	56,4	62,4	74,1	67,1	47,6
Educació	86,2	89,3	90,7	96,5	93,7	77,6
Mobilitat	46,9	49,4	57,4	51,8	50,6	41,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En relació amb el suport econòmic que els municipis reben en forma de subvenció per al desplegament de les polítiques de joventut, si bé el grau d'implementació dels àmbits de joventut augmenta en tots els casos quan hi ha aquest tipus de suport, l'increment és inferior al que es dona en els altres tipus i, a més, és desigual en funció dels àmbits. Els àmbits més afectats són, en aquest ordre, cultura, habitatge i interculturalitat. En el primer cas, l'àmbit de cultura, el motiu es relaciona amb el fet que es tracta d'un àmbit amb una forta trajectòria en joventut i que, per tant, es veu menys afectat. Aquest àmbit es desenvolupa més enllà de



rebre o no suport; tot i així, quan es rep suport econòmic s'aprecia un augment dels programes orientats a facilitar l'accés a la cultura i se supera la mera programació cultural. En canvi, per als àmbits d'interculturalitat i habitatge, que mostren un grau de desplegament més baix en el conjunt de municipis, l'explicació seria que el suport econòmic no suposa prou impuls perquè el desenvolupament dels programes associats a aquests àmbits augmenti. En canvi, els àmbits en què el suport econòmic s'associa a un augment en la intervenció municipal són participació i educació i, en un grau inferior, l'àmbit de salut. Per al cas de participació, l'efecte del finançament es plasma, sobretot, en l'impuls d'espais i canals d'interlocució entre les persones joves i l'Administració municipal (taula A4.6). Mentre que, per al cas d'educació es produeix un augment en els programes d'orientació i assessorament educatiu i en l'oferta de formació no reglada, que són els programes de més desenvolupament per al conjunt de municipis en aquest àmbit, però no s'observen diferències destacades en els programes orientats a incidir en les trajectòries educatives de les persones joves, que són els que mostren una dificultat més gran d'implementació. Per la seva part, en l'àmbit de salut, el suport econòmic incideix majoritàriament en el desplegament de programes i serveis d'orientació i assessorament en aquesta matèria.

Quant al suport tècnic associat a la planificació de les polítiques de joventut —cal recordar que aquest tipus de suport està molt relacionat amb el desenvolupament dels PLJ—, el resultat és molt similar pel que fa a l'estructura de l'impacte produït pel suport econòmic, però amb una associació més gran i amb efectes positius en més àmbits. Començant pels que els afecta menys aquest tipus de suport, trobem de nou els àmbits de cultura i, especialment, el d'interculturalitat. En relació amb l'àmbit de cultura, el canvi positiu es dona en un desplegament més gran de propostes de lleure nocturn alternatiu i en l'organització de tallers d'extensió cultural. Per al cas de l'àmbit d'interculturalitat, no hi ha diferències destacables en cap tipus de programa entre els municipis que reben suport a la planificació i els que no en reben; de fet, ens trobem sempre dins dels marges d'error de l'enquesta, però, tot i així, destaca que els programes que es relacionen amb problemàtiques derivades del fet migratori disminueixen quan hi ha aquest tipus de suport. En canvi, trobem un nombre important d'àmbits en què el fet de rebre suport a la planificació fa augmentar en més de 8 punts percentuals la seva realització (respecte al total de municipis): educació, salut i mobilitat internacional són àmbits que augmenten, entre 10 i 11,7 punts percentuals per sobre del conjunt, quan el municipi rep suport a la planificació; a més, els àmbits d'habitatge, associacionisme, lleure educatiu i esport i mobilitat territorial també augmenten entre 8 i 8,8 punts percentuals. Analitzant amb més profunditat quins tipus de programes es veuen impulsats pel suport a la planificació de les polítiques de joventut (taula A4.6), trobem els programes i serveis d'orientació i assessorament en matèria educativa i també en salut, en què, a més, augmenta la capacitat dels municipis per posar en marxa projectes d'afectivitat i sexualitat. En l'àmbit de mobilitat internacional, el suport en planificació s'associa a un augment de la difusió de programes internacionals i, en un grau inferior, dels programes de retorn per a joves. També augmenten els programes d'orientació i assessorament en matèria d'habitatge, els assessoraments a entitats juvenils, les activitats estables de lleure educatiu i esport, de la mateixa manera, i, encara que, globalment no s'observa un augment destacable de l'àmbit de treball, sí que s'aprecia un augment destacable dels programes d'orientació i assessorament en aquesta matèria. Aquesta última dada, indica que els municipis que reben suport per a la planificació de les polítiques de joventut mostren un impuls més gran dels tipus de

programa que tenen a veure amb l'orientació, assessorament i informació en els diferents àmbits de les polítiques de joventut.

I què passa quan es tracta de suport específic per al desenvolupament dels processos de participació i dinamització juvenil? Doncs que la incidència de les activitats augmenta en tots els àmbits i en una proporció més gran que amb els tipus de suport que s'han vist fins ara. De fet, per a aquest tipus de suport, l'afectació més baixa la trobem, de nou, en l'àmbit de cultura, que es manté 5,7 punts percentuals per sobre del conjunt de Catalunya i 18,8 respecte als municipis que no reben suport per al desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil per part de la DGJ-ACJ. En la resta d'àmbits, les diferències són molt més notables i pateixen un augment que va de 8 a 16 punts percentuals respecte als percentatges globals. Destaquen especialment, amb relació als altres tipus de suport testats, l'àmbit de mobilitat (amb una diferència de 16,1 punts percentuals respecte al conjunt) i el d'associacionisme i participació organitzada (amb 13,3 punts percentuals de diferència). També destaca substancialment l'àmbit de salut, amb un augment de 15 punts percentuals. Aquestes diferències tan notables ajuden a confirmar la hipòtesi segons la qual el desenvolupament de processos de participació juvenil es podria associar a un augment de l'eficiència dels àmbits de joventut, tant per a programes amb objectius de condició juvenil com amb objectius de transició. Les dades indiquen que, quan les administracions locals aprenen a atorgar un protagonisme més gran a les persones joves a través de la participació, es produeix un augment i, com veurem més endavant, una eficiència més gran de les actuacions tant les pròpies de participació i associacionisme com les altres, en la mesura que contribueix a articular les necessitats de les persones joves a través de les seves pròpies demandes (Muntanyes, 2008).

Arribats a aquest punt, els dos últims tipus de suport són els que mostren una associació més gran amb l'impuls de les polítiques de joventut. D'una banda, el suport vinculat amb el desenvolupament de programes i actuacions en joventut, amb la cobertura més baixa en termes de municipis que se'n beneficien —tan sols el 13,2% dels municipis catalans reben aquest tipus de suport per part de la DGJ-ACJ—, mostra un augment que oscil·la entre els 8 i els 26,5 punts percentuals respecte al conjunt de municipis. Aquest tipus de suport és el que mostra uns efectes positius més destacables, atès que en cinc dels tretze àmbits testats es donen els augments més grans, que a més coincideixen amb polítiques que incideixen en les transicions juvenils: educació, treball, mobilitat internacional, habitatge i, també, salut. Amb tot, pel que fa als tipus de programes (taula A4.6), l'impuls té a veure sobretot amb programes minoritaris en les transicions laborals i domiciliàries, mentre que, en la transició educativa suposen un impuls dels tipus d'estratègies que resulten majoritàries per al conjunt de municipis: en el cas d'educació, el suport al desenvolupament de programes té a veure, principalment, amb els programes d'orientació i assessorament, l'oferta en formació no reglada i actuacions per facilitar l'accés a les eines TIC; en l'àmbit de treball, amb els programes de formació ocupacional, l'emprenedoria i els programes d'inserció laboral específicament dirigits a joves; en l'àmbit d'habitatge destaca l'augment dels programes d'orientació i assessorament i els d'intermediació i prenen força els ajuts per a l'accés a l'habitatge (compra i lloguer); en mobilitat internacional, l'augment ve donat per la difusió de programes internacionals dirigits a joves; en el cas dels programes de salut, tots els tipus de programa testats augmenten, però destaquen especialment els projectes sobre hàbits i trastorns alimentaris. Finalment, també es pot destacar la importància del suport al desenvolupament de projectes per a

l'abordatge de la violència masclista, en l'àmbit de gènere, i dels mecanismes d'interlocució entre joves i Administració, en l'àmbit de participació.

D'altra banda, el suport a través de la formació en polítiques de joventut mostra un impuls més gran en els àmbits orientats a incidir en els eixos de desigualtat juvenil: inclusió social, gènere i interculturalitat, en aquest ordre, amb augments d'entre 17 i 20 punts percentuals; a més, també suposa un impuls de gairebé 20 punts percentuals en l'àmbit d'habitatge, encara que amb menys força que quan es tracta del suport vinculat al desenvolupament de programes. Per al cas de l'àmbit d'inclusió social, l'augment es plasma especialment en els programes per fer front a situacions de vulnerabilitat o risc d'exclusió entre joves i, en un grau inferior, encara que amb més incidència que en la resta de suports analitzats, en els programes d'igualtat. En l'àmbit de gènere augmenten, sobretot, els programes de foment de la igualtat de gènere, i en el d'interculturalitat l'impuls es concentra, principalment, en els programes que fomenten la interrelació de joves d'origens diversos. Per a la resta d'àmbits, els augments se situen entre els 10 i els 17,6 punts percentuals respecte al conjunt català.

En definitiva, mentre que el suport econòmic i el suport a la planificació de les polítiques de joventut mostren una associació relativament feble en el desenvolupament de les polítiques de joventut, el suport orientat a desenvolupar programes concrets i la formació en polítiques de joventut contribueixen a impulsar els programes en què es detecten més dificultats d'implementació i permet avançar en orientacions de treball i àmbits que superen les polítiques d'afirmació juvenil.

#### **4.4. Els resultats de les polítiques municipals de joventut**

En aquest apartat, s'ha analitzat el contingut de les polítiques de joventut, a quines franges d'edat es dirigeixen aquestes polítiques i els factors o les característiques institucionals i de desplegament del PNJCat-2020 que contribueixen al desenvolupament d'uns tipus de programes o altres. Ara bé, una de les grans qüestions de les polítiques de joventut, i de les polítiques públiques en general, se centra a determinar quins són els resultats, és a dir, en quina mesura el fet de desenvolupar unes polítiques o altres permet obtenir uns resultats o altres en termes de canvi/resposta a les necessitats que li donen sentit. Si bé l'EMC16-17 no permet que hi hagi una aproximació directa, i molt menys causal, als resultats immediats d'aquestes polítiques, sí que permet entreveure algunes qüestions interessants que ens aproximem als resultats de les polítiques municipals a través d'una sèrie d'indicadors que tenen a veure amb els processos d'implementació d'aquestes polítiques: la importància de cadascun dels àmbits en termes de dedicació de recursos i la percepció de l'èxit d'aquestes polítiques per part dels gestors públics. Aquest apartat final analitza aquestes qüestions.

##### **4.4.1. La percepció d'èxit**

La distribució dels àmbits d'actuació segons el nivell d'activitat que es desenvolupa en el municipi ens ha ofert algunes informacions que ajuden a emmarcar el context en el qual

es desenvolupen les polítiques de joventut en els municipis catalans. Tot i les dificultats que implica analitzar la capacitat transformadora de les polítiques de joventut a través d'una enquesta, l'EMC16-17 recull un seguit d'indicadors que ens aproximem a aquesta dimensió a través de la percepció d'èxit que tenen els referents de joventut municipals de les polítiques que desenvolupen en els àmbits de joventut.

La taula 4.13 mostra les mitjanes i les desviacions típiques d'aquesta percepció d'èxit en una escala de 0 a 10 i distribuïdes per cada àmbit d'actuació. A partir de les mitjanes i les desviacions típiques es poden diferenciar tres models d'èxit que, en realitat, expliquen les diferències en l'acció municipal que hem anat veient en les pàgines precedents. El primer és el **model A**, de gran èxit (equivalent a un notable en una escala 0/10) i amb una desviació escassa, conformat pels àmbits de participació, cultura, lleure educatiu i esport, i associacionisme i participació organitzada. Àmbits als quals, com veurem més endavant, els ajuntaments dediquen més esforços i recursos. El segon és el **model B**, d'èxit mitjà (aprovat alt) i amb grau de desviació també mitjà, en què apareixen gènere, inclusió social, salut, treball i educació. Finalment, el **model C**, de poc èxit (aprovat o fins i tot suspens) i, sobretot, amb una desviació elevada, format per dos suspensos, que són mobilitat internacional (que ofereix la desviació més alta) i habitatge, i dos aprovats pelats, que són mobilitat i interculturalitat, que coincideixen amb els àmbits amb menys desplegament i als quals es dediquen menys recursos.

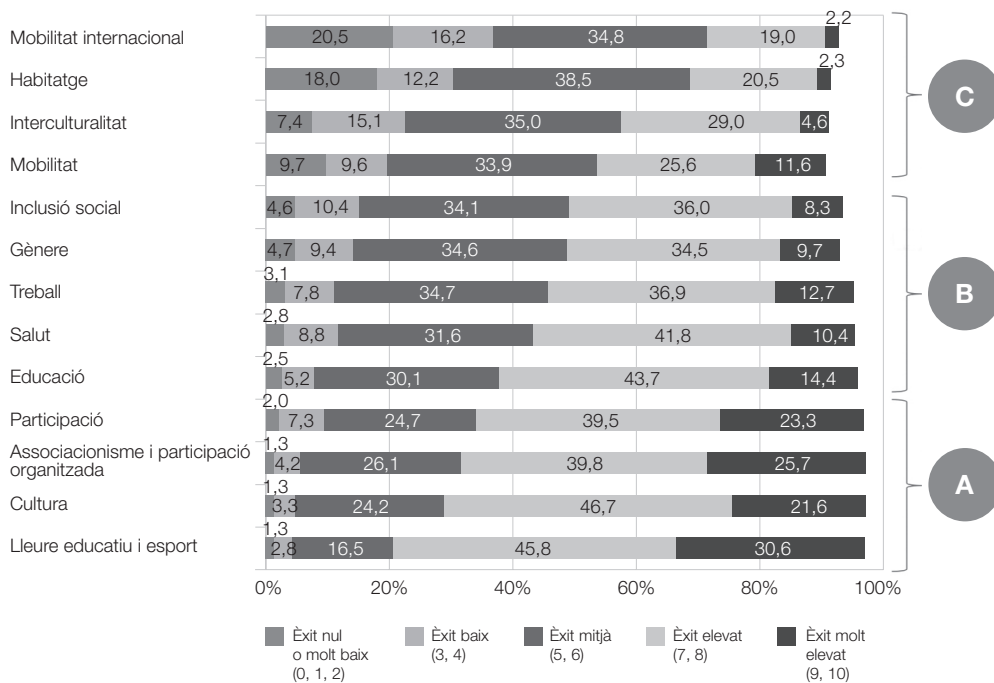
TAULA 4.13. Percepció de l'èxit assolit en els diferents àmbits de les polítiques de joventut. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Mitjana (0-10) i desviació típica

		Mitjana	Desviació estàndard
Model A	Lleure educatiu i esport	7,58	1,658
	Cultura	7,24	1,671
	Associacionisme i participació organitzada	7,21	1,784
	Participació	7,02	1,890
Model B	Educació	6,77	1,738
	Salut	6,51	1,813
	Treball	6,51	1,842
	Gènere	6,18	1,952
Model C	Inclusió social	6,16	1,919
	Mobilitat	5,84	2,278
	Interculturalitat	5,58	2,041
	Habitatge	4,88	2,261
	Mobilitat internacional	4,64	2,392

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

El gràfic 4.2 mostra aquests mateixos tres models expressats a través de les mitjanes agregades en percentatges, que, a més, ajuden a entendre les desviacions en els diferents àmbits de les polítiques de joventut.

**GRÀFIC 4.2. Percepció de l'èxit assolit en els diferents àmbits de les polítiques de joventut. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Dades agregades. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

El **model A** agrupa els àmbits associats a les polítiques afirmatives (a excepció de l'àmbit de salut), que són els que mostren els percentatges més alts en la percepció d'èxit molt elevada (puntuacions de 9 i 10 punts), fins i tot, mantenen puntuacions d'entre 7 i 8 sensiblement superiors (o relativament similars) a les que té el grup d'àmbits situats en el model B.

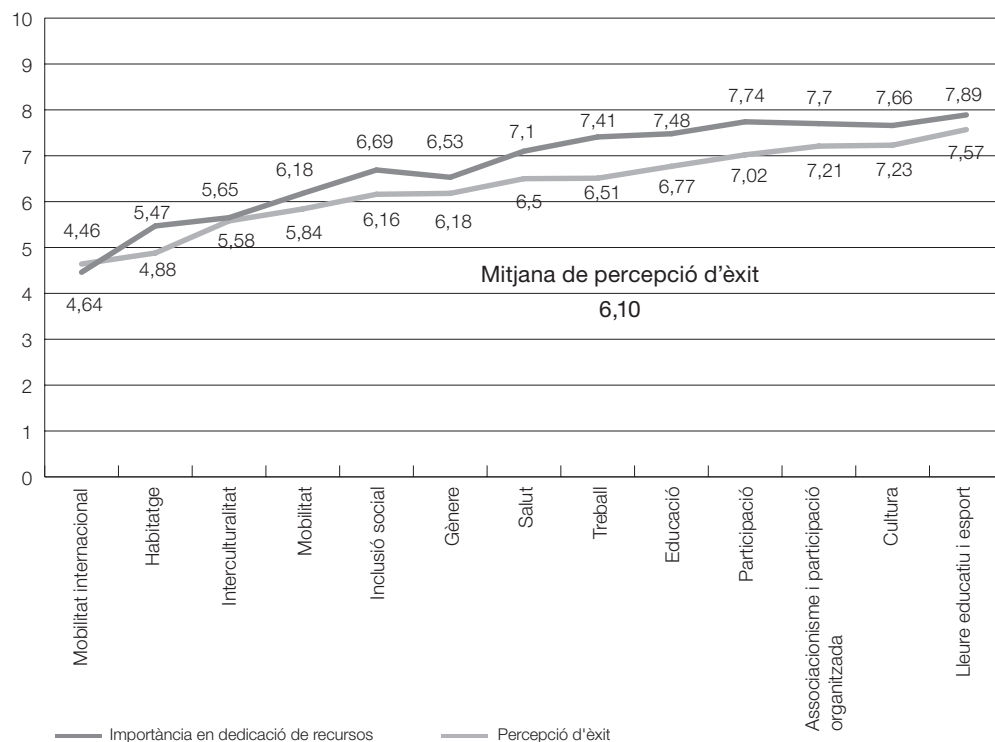
Al seu torn, els àmbits del **model C** es relacionen amb aquells el desenvolupament dels quals els municipis tenen més dificultats: percentatges de realització baixos i menys afectació de les variables independents que s'han revisat durant el capítol, i, a excepció de mobilitat, són àmbits en què les percepcions d'èxit molt elevades (puntuacions de 9 i 10) són pràcticament residuals, però el que els distingeix és la baixa o nul·la percepció d'èxit (puntuacions de 0 a 4) que van del 20% al 36%.

Finalment, el **model B** és el més heterogeni de tots: d'una banda, se situen al capdavant els àmbits d'educació i treball (associats a polítiques emancipadores), juntament amb l'àmbit de salut, que, com hem vist al llarg del capítol, són polítiques amb una forta articulació a través de programes d'orientació i assessorament; i, de l'altra, els àmbits de gènere i

inclusió social, que, dins dels àmbits orientats a incidir en els eixos de desigualtat juvenil, són els únics que superarien el 50% de desplegament i que, si bé mostren puntuacions de nul·la o baixa percepció d'èxit (puntuacions de 0 a 4) de prop del 15%, el percentatge de municipis que atorguen puntuacions superiors iguals o superiors al 7 es mantenen per sobre del 44%.

Més enllà de la mera descripció de les distribucions de la percepció d'èxit de les polítiques de joventut a través d'aquests tres models o classificacions, resulta interessant preguntar-se què és allò que motiva l'èxit, o la percepció d'èxit per part dels responsables de joventut. El gràfic 4.3 aporta alguna informació rellevant sobre això relacionant les mitjanes d'èxit atorgat als àmbits amb les mitjanes d'importància de cada àmbit, en termes de dedicació de recursos en un sentit ampli. Cal entendre que la dedicació de recursos estarà relacionada amb els esforços que els municipis dediquen a cadascun dels àmbits i que això, a priori, hauria de reflectir-se en els resultats de les polítiques. En aquest sentit, en coherència amb les dificultats expressades pels ens locals, sembla que l'èxit percebut està molt relacionat amb la importància que tenen els àmbits de joventut en termes de dedicació de recursos.

**GRÀFIC 4.3. Percepció d'èxit i importància en termes de dedicació de recursos en cada àmbit de les polítiques de joventut. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Mitjanes (escala de 0 a 10)**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En primer lloc, les mitjanes de percepció d'èxit, en pràcticament tots els àmbits (a excepció dels àmbits de mobilitat internacional i d'interculturalitat, se situen per sota de les mitjanes atorgades en funció dels recursos que s'hi adrecen. En segon lloc, també destaca que en tots els àmbits el comportament d'ambdues mitjanes és el mateix, i els àmbits als quals s'adrecen més recursos són els àmbits en què es percep un èxit més elevat. En aquest sentit, els àmbits que mostren les mitjanes més altes són els àmbits tradicionalment associats a joventut: participació, associacionisme, cultura i lleure. Tanmateix, hi ha un seguit d'àmbits en què la distància entre les mitjanes de percepció d'èxit i les de destinació de recursos s'amplia: treball, educació i participació. Aquesta distància indicaria, a priori, que en aquests tres àmbits la relació entre l'esforç adreçat i els resultats obtinguts és més feble. En tot cas, aquestes dades es complementen amb les de la taula 4.14, que aporta alguns matisos a aquesta hipòtesi. La taula mostra l'evolució, respecte a la mateixa enquesta realitzada l'any 2009,<sup>2</sup> dels tres indicadors que ens aproximem als resultats de les polítiques de joventut i que hem vist fins ara: el desplegament, que dona compte de la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques de joventut; la percepció d'èxit, indicador subjectiu; i la importància en termes de dedicació de recursos, que té a veure amb l'esforç dedicat a cada àmbit.

El primer que es pot destacar, és que en general les polítiques de joventut han augmentat en desplegament i només disminueixen tres àmbits: habitatge, interculturalitat i mobilitat, en aquest ordre. Així mateix, encara que amb diferències molt subtils, augmenten les mitjanes de percepció d'èxit i les de dedicació de recursos, a excepció de l'àmbit de l'habitatge que se situa en una evolució negativa als tres indicadors.

**TAULA 4.14.** Evolució del percentatge de realització dels àmbits de joventut, de la seva percepció d'èxit i de la importància atorgada en termes de dedicació i recursos. Municipis. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge i mitjanes

	% de realització		Mitjana de percepció d'èxit		Mitjana d'importància segons la dedicació de recursos	
	2008	2016	2008	2016	2008	2016
Lleure educatiu i esport	85,8	87,3	7,5	7,6	7,7	7,9
Cultura	88,4	90,3	7,0	7,2	7,5	7,7
Associacionisme i participació organitzada	75,3	79,3	6,7	7,2	7,5	7,7
Participació	73,4	83,5	6,5	7,0	7,4	7,7
Educació	72,0	77,5	6,3	6,8	7,1	7,5
Treball	65,9	82,3	5,6	6,5	6,6	7,4
Salut	66,7	74,9	6,0	6,5	6,9	7,1
Gènere	45,9	66,7	5,5	6,2	5,6	6,5
Inclusió social	35,3	56,2	5,8	6,2	6,2	6,7
Mobilitat	44,5	41,3	5,8	5,8	6,1	6,2

2 Tot i que el treball de camp es va fer l'any 2009, les preguntes estan referides a l'acció desenvolupada l'any 2008.

	% de realització		Mitjana de percepció d'èxit		Mitjana d'importància segons la dedicació de recursos	
	2008	2016	2008	2016	2008	2016
Interculturalitat	54,2	49,0	5,1	5,6	5,1	5,7
Habitatge	64,0	47,6	5,5	4,9	6,6	5,5
Mobilitat internacional	41,3	58,2	4,5	4,6	4,3	4,5

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La taula mostra que si bé els àmbits que més han augmentat en aquest període són inclusió social (+20,9%), gènere (+20,8%), mobilitat internacional (+16,9%) i treball (+16,4%), només en el cas de treball i gènere s'aprecia una relació positiva i constant en l'augment de la dedicació de recursos i en el de percepció d'èxit. Aquest comportament es reproduïx també, però en sentit invers, en el cas de l'àmbit d'habitatge, que com ja s'ha indicat, disminueix en tots tres indicadors. Tanmateix, en la resta d'àmbits, l'augment, tant de les mitjanes de percepció d'èxit com la de dedicació de recursos, no supera el 0,5, de manera que es pot afirmar que hi ha una certa estabilitat en aquestes mitjanes durant el període analitzat. Així doncs, no sembla que la dedicació de recursos per si sola permeti explicar l'èxit subjectiu de les polítiques de joventut ni la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques de joventut.

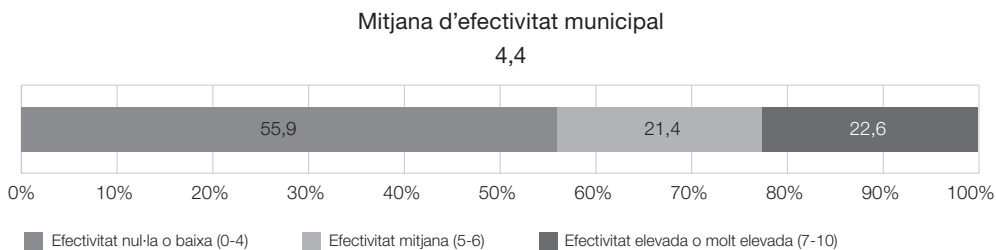
#### 4.4.2. De l'èxit a l'efectivitat municipal per desplegar polítiques de joventut

Per respondre a la qüestió plantejada en aquest apartat (què és allò que motiva el desplegament de les polítiques de joventut i que aquestes polítiques mostrin resultats positius?), es proposa un indicador de síntesi que ens aproxima a la capacitat per desenvolupar polítiques de joventut i que aquestes polítiques s'associïn a una percepció d'èxit o altra, relacionant així acció amb resultats. És a dir, no es tracta només de fer-ho, sinó de fer-ho i aconseguir els resultats esperats.

A través d'aquest indicador, que hem anomenat índex d'efectivitat municipal, podem afirmar que la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques de joventut i fer-ho bé se situa en una mitjana conjunta de 4,4, que el 55,9% dels municipis obtenen puntuacions per sota del 5 en una escala de 0 a 10 i que només el 22,6% se situa en una efectivitat elevada (amb puntuacions iguals o superiors a 7).



GRÀFIC 4.4. Efectivitat municipal per desenvolupar polítiques de joventut. Municipis. Catalunya, 2016. Percentatge i mitjana global



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En tot cas, i a tall de puntualització, si utilitzem un indicador que mesuri la percepció d'èxit entre els municipis que desenvolupen polítiques en cadascun dels àmbits testats —és a dir, el grau de satisfacció amb les polítiques desenvolupades, i, per tant, deixant fora de l'anàlisi el grau de satisfacció de fer o no fer polítiques de joventut—, es pot matisar que la mitjana en la percepció d'èxit se situaria en 6,1 (gràfic 4.3). És a dir, quan hi ha capacitat per desenvolupar polítiques de joventut, aquestes són valorades amb un aprovat alt.

### Que és allò que fa augmentar l'efectivitat de les polítiques de joventut?

Reprent el primer dels dos indicadors, el que dona compte tant de l'èxit com de la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques entre els municipis, la taula 4.15 mostra un model de regressió lineal que analitza els factors que incideixen en el desenvolupament de l'índex d'efectivitat municipal en polítiques de joventut. Per desenvolupar-lo s'utilitzen les variables independents que s'han fet servir al llarg del capítol per analitzar l'associació entre aquestes variables i el desplegament de polítiques de joventut. Aquest model de regressió permet analitzar la contribució dels diferents factors, entesos com a característiques dels municipis, les seves estructures de joventut i les eines de desplegament del PNJCat-2020, en el desenvolupament de l'efectivitat municipal en matèria de joventut, tot aïllant l'efecte de la resta de factors que conté el model.

TAULA 4.15. Model de regressió lineal de l'índex d'efectivitat municipal en polítiques de joventut. Municipis. Catalunya, 2016

		Índex d'efectivitat	
		B	Beta.
Disposició d'estructures polítiques	Tenir regidoria exclusivament	,901***	,208
	Tenir regidoria compartida	,785***	,189
Disposició d'estructures tècniques	Tenir àrea exclusivament	,251	,052
	Tenir àrea compartida	,381**	,091
Recursos humans	Disposar de professionals tècnics i/o de coordinació	,817***	,194
	Disposar només de professionals de dinamització i/o informació	,247	,031
Recursos econòmics	Disposar de partida pressupostària específica per joventut	,117	,028
Mida municipal	Menys de 500 hab.	-1,016***	-,235
	De 500 a 1.999 hab.	-,375	-,083
	De 2.000 a 5.000 hab.	-,258	-,048
	De 5.000 a 20.000 hab.	-,217	-,041
Eines de desplegament territorial de la DGJ-ACJ	Tenir pla local de joventut	1,074***	,213
	Rebre suport econòmic	,702***	,155
	Rebre suport a la planificació de les polítiques de joventut	-,226	-,055
	Rebre suport per processos de participació i dinamització juvenil	,539***	,102
	Rebre suport pel desenvolupament de programes	,430**	,074
	Rebre formació en polítiques de joventut de la DGJ-ACJ	,403**	,087
(Constant)		1,785	
Adjusted R Square		,371	

Sig. \*\*\* < 0,01; \*\* < 0,05; \* < 0,1.

Nota: Les categories de referència, per a cadascuna de les variables són les següents: Disposició d'estructures polítiques: no tenir regidoria de joventut; Disposició d'estructures tècniques: no tenir àrea o departament formalment reconegut en l'organigrama; Recursos humans: no disposar de personal o només perfils administratius; Mida municipal: municipis de més de 20.000 habitants.

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Els resultats de la regressió complementen i matisen algunes de les anàlisis sobre els efectes de les variables d'institucionalització que s'han anat veient al llarg del capítol. En primer lloc, amb relació a les estructures de joventut de què disposen els municipis, en l'apartat 4.3.2 hem vist que aquestes estructures s'associen a un grau més alt de realització dels àmbits de joventut, amb certs matisos en funció de la fórmula adoptada i de l'àmbit. L'anàlisi de regressió confirma que l'existència d'estructures, tant tècniques com polítiques, augmenta les probabilitats que es desenvolupin polítiques de joventut i que aquestes siguin valorades positivament per part dels responsables de joventut. Ara bé, mentre que quan

parlem de capacitat de desplegament de les polítiques, a partir del percentatge de realització, el fet que la regidoria sigui exclusiva s'associa a un desplegament més gran, quan es tracta d'analitzar-ne l'efectivitat, és a dir, fer-ho i fer-ho bé, els municipis amb regidoria, tant si és exclusiva com si és compartida, mostren significacions elevades en la probabilitat d'augmentar l'efectivitat de les polítiques de joventut; és a dir, la resta de factors introduïts en el model matisen l'efecte de la fórmula adoptada per l'estructura política. En canvi, per al cas de les estructures tècniques, que en l'anàlisi del desplegament de les polítiques de joventut ha mostrat menys diferències en la fórmula adoptada, quan s'aïllen els efectes de la resta de variables, molt probablement la dotació d'aquestes estructures mostra que quan el municipi té una àrea o un departament de joventut, formalment reconegut en l'organigrama i compartit amb altres matèries, augmenta l'efectivitat de les polítiques de joventut. O dit d'una altra manera, el fet que l'àrea o el departament de joventut sigui exclusiu en aquesta matèria no és un element determinant per explicar la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques de joventut amb èxit, ni que aquest èxit sigui subjectiu. El que sí que resulta determinant en aquest sentit és la dotació de recursos humans i, clarament, dels seus perfils professionals: en els municipis amb almenys una persona professional tècnica o de coordinació augmenten les probabilitats de tenir un desplegament de polítiques de joventut reeixit. No és així en els municipis dotats exclusivament de professionals de dinamització i/o informació juvenil, que, si bé, com hem vist, mostren un cert impuls en la realització d'alguns àmbits concrets, quan es tracta d'analitzar el conjunt de la política de joventut desplegada des d'una percepció d'èxit, no aconsegueixen una empenta prou significativa que els diferenciï dels municipis que no disposen de cap professional o només tenen un perfil administratiu.

Pel que fa a l'estructura territorial, ja hem vist la importància de la mida poblacional per explicar el desplegament de determinats tipus de programa. De fet, la grandària poblacional s'associa a les capacitats competencials dels municipis per poder desplegar determinats tipus de serveis que, en tot cas, tenen una traducció molt limitada en les polítiques de joventut, ja que, segons la normativa vigent, i més enllà de les recomanacions de la Llei 33/2010, de l'1 d'octubre, de polítiques de joventut, i del PNJCat-2020 mateix, no estan contemplades com a competències d'àmbit municipal. De tota manera, per a aquest model de regressió s'han deixat com a municipis de referència els que superen els 20.000 habitants, entenent que aquesta franja poblacional marca un límit competencial segons la normativa de règim local que vincula moltes de les capacitats i les característiques de funcionament dels consistoris en aquests municipis. L'anàlisi evidencia que, un cop aïllat l'efecte de les variables d'institucionalització i de les eines de desplegament del PNJCat-2020, la mida poblacional només té efectes per als micromunicipis, els de menys de 500 habitants, que són els que mostren més dificultats per desplegar polítiques de joventut potents.

Respecte a les eines de desplegament que el PNJCat-2020 associa al projecte territori, l'anàlisi de regressió confirma la importància dels plans locals de joventut per al desplegament de les polítiques de joventut i per a la seva efectivitat. Pel que fa als diferents tipus de suport, si bé la dotació econòmica, tot i que s'associa a un desplegament més gran de polítiques de joventut, no sembla que tingui un efecte clar en l'efectivitat de les polítiques, sí que el té el fet de rebre suport econòmic per part de la DGJ-ACJ. En aquest sentit, respecte als dife-

rents tipus de suport que s'ofereixen des d'aquesta organització, fan augmentar l'efectivitat municipal en matèria de joventut el suport al desenvolupament de programes, la formació i, especialment, amb més significació, el suport per desenvolupar processos de participació i dinamització juvenil, probablement, perquè aquest tipus de suport fa aflorar les problemàtiques i les necessitats de les persones joves en altres àmbits d'intervenció. L'únic suport que no fa augmentar l'efectivitat de les polítiques de joventut és el vinculat a la seva planificació, tot i que el fet de tenir pla local de joventut —document que, com s'ha indicat, està directament vinculat a aquest tipus de suport— sí que fa augmentar l'índex d'efectivitat municipal.

## 4.5. Conclusions

Al llarg del capítol s'han plantejat diferents qüestions que pretenen posar fil a l'agulla sobre quines són les capacitats i els condicionants dels municipis catalans per dur a terme polítiques que responguin a les necessitats juvenils.

En aquest apartat conclusiu es reprenen aquestes qüestions a manera de síntesi. Abans, però, es planteja una darrera anàlisi que ajuda a il·lustrar la relació que es dona entre praxi i estratègia. Per fer-ho, l'EMC16-17 ofereix un indicador que ens aproxima als objectius que tenen els consistoris municipals a l'hora de plantejar la seva acció adreçada a joves. Segons aquestes dades, que s'analitzen amb més profunditat en el capítol 7 d'aquesta publicació, un 79,9% dels municipis esmenta que el treball amb joves s'hauria d'abordar des d'una perspectiva integral, treballant en tots els àmbits que afecten la vida de les persones joves. Un altre 71,1% considera que són els àmbits transicionals els que haurien de ser els focus d'acció de l'estratègia adreçada a joves, prioritzant, per tant, un enfocament basat en les transicions juvenils. En canvi, només un 18,2% assenyala com a objectiu prioritari el fet de desenvolupar polítiques que promoguin els estils i les formes culturals juvenils. Tot i aquestes dades, quan s'analitzen els àmbits d'actuació i els tipus de programes duts a terme des dels municipis s'observa una clara tendència a desenvolupar polítiques orientades a la reafirmació juvenil. Hi ha, per tant, un cert desequilibri entre la pràctica i l'estratègia, o, si més no, entre allò que es vol fer i allò que efectivament es duu a terme. Aquest desequilibri, però, ve donat per diversos motius que tractem a continuació.

Reprenent algunes anàlisi que s'han tractat al llarg del capítol, l'acció municipal en matèria de joventut és força diversa i es troba condicionada per un seguit de factors que ajuden a explicar la seva capacitat per atendre les problemàtiques juvenils. En general, les polítiques que tenen més capilaritat territorial són les que històricament s'han associat a la reafirmació de la condició juvenil i, especialment, les centrades a promoure la participació en un sentit ampli. Oferir i promoure activitats culturals, l'educació en el lleure educatiu, les activitats esportives, la dinamització juvenil i els programes d'informació i assessorament a joves (especialment en matèria d'educació i treball) són els tipus d'actuacions que més sovint es despleguen, amb especial rellevància entre els municipis de menys de 2.000 habitants, que són els que mostren menys capacitat d'acció, en matèria de joventut.

De fet, els àmbits de cultura, lleure educatiu i esport, participació i associacionisme, són els que mostren menys afectació de les variables independents que s'han analitzat al llarg

del capítol. Això indica que es despleguen més enllà de la disposició de recursos, del grau d'institucionalització i de les eines de desplegament que determina el PNJCat-2020, és a dir, disposar de pla local de joventut i rebre suport de la DGJ-ACJ.

Dit això, explicar la capacitat per desenvolupar polítiques de joventut només des del punt de vista del posicionament ideològic des del qual s'aborden sembla tenir poc sentit. No sembla, o almenys les anàlisis no apunten en aquesta direcció, que la classificació dels àmbits en funció de si s'orienten a l'emancipació, a la reafirmació juvenil o a treballar per la igualtat d'oportunitats i, per tant, incidir en els àmbits que generen desigualtat, tingui capacitat per explicar la dinàmica de treball dels municipis en matèria de joventut. Per exemple, l'àmbit de salut, que se situa en el camp de les polítiques afirmatives, té un comportament més semblant al que tenen els àmbits situats en el marc transicional que es desenvolupen, principalment, a través dels programes i serveis d'orientació i assessorament a joves.

Aquí podem trobar una primera explicació que es troba en els orígens del desplegament de les polítiques de joventut a Catalunya. En primer lloc, durant l'inici del període democràtic en què es dona el primer sorgiment de les polítiques de joventut, el discurs imperant instava els poders públics a assumir l'impuls i el sosteniment del teixit associatiu juvenil emergent en aquell moment. Així, l'acció de l'Administració, en aquelles primeres etapes, es va centrar a enfortir el conjunt de les entitats juvenils catalanes, molt especialment les dedicades a l'educació en el lleure, a promoure espais de trobada i activitats vinculades al temps lliure i a visibilitzar i promoure la cultura juvenil. Aquest primer naixement de les polítiques de joventut ha facilitat la consolidació dels àmbits que s'associen a la participació, el lleure i la cultura. A partir d'aquest moment, i encara en una etapa primerenca, es desenvolupa la xarxa d'informació juvenil, amb el desplegament de diferents punts d'informació arreu del territori. Això deriva en el fet que una part important de l'acció adreçada a joves s'hagi articulat territorialment a través dels punts d'informació i, posteriorment, de les oficines joves desplegades als municipis i les comarques catalanes. Aquest desplegament va facilitar que, quan a partir de finals dels anys vuitanta i inicis dels noranta del segle XX, es va produir un procés de reflexió entorn dels objectius de les polítiques de joventut, i s'hi van incorporar àmbits d'actuació de caire nuclear, la xarxa d'informació juvenil fos l'instrument per canalitzar aquestes polítiques. Per això són importants els serveis d'orientació i assessorament per desplegar els àmbits d'educació, treball i habitatge, però també altres àmbits que, tot i no situar-se dins del paradigma transicional, aborden qüestions nuclears en la vida de les persones joves, com en el cas de l'àmbit de salut.

Un altre element que resulta decisiu per explicar l'acció municipal té a veure amb l'existència de projectes de país que permetin un impuls compartit entre les diferents escales de l'Administració. Els àmbits que han estat vinculats a iniciatives impulsades des d'altres àmbits o escales de l'Administració són els que més han augmentat d'ençà de 2009. És el cas dels àmbits de gènere, treball, mobilitat internacional i inclusió social, cadascun dels quals s'associa, en uns termes o altres, als efectes de la crisi econòmica. En el cas de l'àmbit de treball, l'augment de 16,4 punts percentuals que, tal com s'ha indicat, ha tingut en aquest període respon a la necessitat de resposta als elevats indicadors de precarietat laboral i manca d'oportunitats per accedir a l'ocupació del col·lectiu juvenil, que l'any 2014, van motivar la celebració d'un ple parlamentari monogràfic per abordar aquesta qüestió,

coincidint amb el disseny de l'estratègia per a l'ocupació juvenil de Catalunya 2014-2020, associada al programa de Garantia Juvenil finançat pel Fons Europeu. En la mateixa línia, l'àmbit de la mobilitat internacional (+16,9%) s'ha impulsat a través de programes de mobilitat europea orientats a millorar els currículums educatius i laborals de les persones joves. Aquest interès es tradueix en la incorporació de la mobilitat internacional juvenil com una estratègia transversal de país al Pla d'actuació de polítiques de joventut de la Generalitat (PAPJ). Per al cas de l'àmbit d'inclusió social, el que més ha augmentat des de 2009 (+20%), tot i que els canvis en el qüestionari entre totes dues onades de l'enquesta no permeten de fer-hi una aproximació directa, les dades indiquen que l'augment respon a una resposta de les administracions públiques a situacions de vulnerabilitat juvenil ressorgides arran de la crisi (que han passat del 22,9% al 28,6%), però, sobretot, a desenvolupar programes i actuacions orientades a prevenir situacions de risc i a treballar per la igualtat d'oportunitats que el 2016 van dur a terme el 27,2% dels municipis. Finalment, els programes de gènere, amb un augment de 20,8 punts percentuals, tenen a veure amb l'impuls dels programes tant per tractar situacions de violències masclistes com per promoure la igualtat de gènere entre joves, per part de la DGJ-ACJ. Un dels efectes de la crisi econòmica ha estat mediatitzar, associant-se a sectors de la població més desafavorits, la modificació i la visibilització de les violències masclistes entre les persones joves. Aquestes qüestions, que en altres moments havien estat poc tractades des de les polítiques de joventut, les explicita l'actual PNJCat-2020 a través d'uns objectius específics, alhora que reconeix el gènere com un eix de desigualtat juvenil i estableix un marc substantiu de treball que ha permès incloure aquest àmbit com un espai de treball propi de les polítiques de joventut.

Aquest efecte de la pressió que exerceix l'agenda mediàtica en les polítiques de joventut s'aprecia també, a la inversa, en els àmbits el desplegament dels quals ha disminuït. És el cas de l'habitatge (-16,4%) i de l'àmbit d'interculturalitat (-5,2%), que en l'època prèvia a la crisi es trobaven en el centre del debat de les polítiques de joventut i que arran de la crisi han estat desplaçats del focus d'acció de les administracions públiques, tot i que, tots dos àmbits responen a problemàtiques juvenils absolutament vigents.

Ara bé, explicar la capacitat d'acció municipal només a partir de l'agenda d'altres administracions resulta, si més no, parcial, en la mesura que el fet que es despleguin uns programes i àmbits o altres no s'explica exclusivament per estratègies alienes a l'acció municipal. La configuració de les estructures municipals de joventut dins dels consistoris té molt a veure amb una estratègia interna i amb la consideració del col·lectiu juvenil com un àmbit de treball amb més o menys centralitat en l'acció municipal. En un context en què els municipis no tenen competències en joventut i, per tant, no tenen l'obligació de desplegar aquestes polítiques, el fet de disposar d'una figura política que representi l'àmbit de la joventut —ja sigui exclusiva o compartida amb altres matèries—, o d'explicitar, dins del cartipàs municipal, l'existència d'una àrea o un departament que visibilitzi i articuli les polítiques de joventut i que assumeixi la interlocució i la coordinació amb altres àrees del consistori, són elements que apunten a una tàctica de treball que es vincula al principi d'autonomia municipal i que resulta clau per explicar el desplegament de les polítiques de joventut.

Al llarg del capítol s'ha pogut veure la importància que tenen les estructures de joventut, la fórmula que adopten aquestes estructures i la seva dotació en el desplegament d'uns

àmbits de les polítiques de joventut o altres. Aquesta afectació té intensitats diferents en funció de la fórmula que adopten les estructures juvenils i dels àmbits. En primer lloc, les estructures polítiques —és a dir, l'existència d'una regidoria— resulten clau per explicar el desplegament de les polítiques de joventut més enllà dels àmbits que s'associen a la afirmació juvenil. A excepció dels àmbits de cultura, participació, associacionisme, i lleure educatiu i esport, el fet de no disposar d'una figura política fa disminuir dràsticament el desplegament de les polítiques municipals de joventut. A més, quan aquesta figura és exclusiva en joventut implica un impuls més gran dels àmbits el desplegament dels quals presenta més dificultats, com són gènere, interculturalitat i inclusió social, però també de l'àmbit de salut i el d'associacionisme. En canvi, l'existència d'una àrea o un departament de joventut, no mostra una associació tan marcada amb el desplegament de les polítiques de joventut i, si bé allà on hi ha aquesta estructura tècnica, hi ha un desplegament més gran del conjunt d'àmbits, sense excepció, quan no n'hi ha, la major part dels àmbits continuen situant-se per sobre del 50% de desplegament. A més, en el cas de les estructures tècniques, la fórmula adoptada no mostra tanta afectació pel desplegament dels àmbits com en el cas de les estructures polítiques, tot i que, de nou, el desplegament dels àmbits de gènere, interculturalitat i inclusió social, i, en aquest cas, també el de mobilitat internacional s'associa a l'existència d'estructures tècniques que es dediquen en exclusiva a joventut. Amb tot, hi ha dos àmbits que no es veuen afectats per l'existència d'estructures municipals de joventut ni per la fórmula que adopten: l'àmbit de mobilitat territorial i el d'habitatge, que mostren una manca d'impuls municipal independentment de les estructures.

Ara bé, cal recordar que, quan ens referim a les estructures tècniques, estem parlant del seu reconeixement dins de l'organigrama municipal i no pas de la seva dotació, que sí que resulta cabdal per explicar la capacitat dels municipis per fer polítiques de joventut. L'existència de professionals dedicats a joventut, la seva categoria i l'organització d'equips de treball són les variables que expliquen millor el desplegament de les polítiques de joventut als municipis catalans. Allà on no hi ha professionals o només es disposa d'un perfil administratiu, es detecta una manca d'impuls que, si bé se supera amb la presència d'un perfil tècnic, no pren prou empenta fins que es configura un equip de treball, constituït per dos professionals o més, almenys un dels quals tingui capacitat per assumir les funcions de planificació i coordinació.

De la mateixa manera, la disposició de recursos econòmics, si bé no mostra una associació tan marcada com la dels recursos humans, sí que contribueix a explicar el desplegament de polítiques de joventut en els àmbits en què es detecta una necessitat d'impuls més gran. Les dues variables que s'han analitzat en aquest sentit són disposar d'una partida pressupostària específicament adreçada a joventut i rebre suport econòmic (en forma de subvenció o d'altres tipus de transferències) per part de la DGJ-ACJ. En aquest cas, totes dues variables mostren un efecte positiu, tot i que és el suport econòmic el que determina millor que l'acció municipal s'orienti cap a uns tipus de programes o altres.

De fet, la dedicació de recursos per si sola no explica el desplegament de les polítiques de joventut ni tampoc el seu èxit. Si bé en els àmbits on s'inverteixen més recursos hi ha una percepció d'èxit més elevada i un grau de desplegament de polítiques de joventut més alt, l'evolució dels tres indicadors no permet fer una associació directa entre l'esforç dels

municipis i el desplegament de les polítiques de joventut. En el període de crisi econòmica en què se situen les dues onades de l'EMC16-17, les mitjanes de dedicació de recursos s'han mantingut pràcticament estables, fins i tot amb augments lleugers en alguns àmbits, cosa que indica el compromís dels municipis vers les polítiques de joventut. I, en canvi, tant el desplegament de polítiques (només disminueix el desplegament de tres dels tretze àmbits analitzats) com la percepció d'èxit, que és manté força estable en aquests anys, mostren una evolució positiva, cosa que indica un esforç relatiu més gran per part dels consistoris municipals per atendre les problemàtiques juvenils.

De fet, tot i que l'índex d'eficiència municipal, que mesura de manera ponderada la capacitat per desplegar polítiques de joventut i per aconseguir els efectes esperats, se situa en una mitjana de 4,4 en una escala de 0 a 10, i, per tant, en un suspens, aquesta eficiència té molt a veure amb el grau d'institucionalització de les estructures municipals i, en conseqüència, de l'estratègia interna del consistori municipal per dotar de centralitat les polítiques de joventut. Però també té a veure amb les eines de suport i de desplegament que estableix el Projecte Territori. És a dir, els diferents tipus de suport oferts des de la DGJ-ACJ i els plans locals de joventut, que impliquen l'adaptació de l'estratègia del PNJCat-2020 a la realitat municipal, resulten decisius per explicar la capacitat municipal per desplegar polítiques de joventut efectives. Dit d'una altra manera, un desplegament territorial de polítiques de joventut capaces de donar resposta a les necessitats d'intervenció juvenils no depèn en exclusiva d'un sol agent, sinó que requereix una estratègia comuna que permeti articular una xarxa de treball coordinada en diferents escales de l'Administració que contribueixi, d'una banda, a continuar reforçant els àmbits que posen el col·lectiu juvenil en el centre del debat de les polítiques públiques i, de l'altra, a incorporar la perspectiva de treball amb joves, el seu coneixement i la seva interlocució directa, en els àmbits sectorials que atenen problemàtiques que es relacionen de manera directa amb les oportunitats presents i futures de les persones joves.

## **Bibliografia**

ARIÑO, A. (2016). *La participación cultural de juventud catalana 2001-2005*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

BENDIT, R. (2007). "Joventut i polítiques de joventut a Europa. Anàlisi comparativa de les polítiques nacionals de joventut en estats membres de la UE". A: DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Joventut i polítiques de Joventut: 25 aportacions*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

BENEDICTO, J. i MORÁN, M. L. (2003). "Los jóvenes ¿Ciudadanos en proyecto?". A: J. BENEDICTO i M. L. MORÁN. *Aprendiendo a ser ciudadanos*. Madrid: INJUVE.

BOURDIEU, P. (1978). "La juventud no es más que una palabra". A: P. BOURDIEU (2002). *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.

CARDENAL, M. E. (2006). *El paso a la vida adulta*. Madrid: CIS.



COLL, J. (2007) "Actualitat de les polítiques afirmatives". A: DIPUTACIÓ DE BARCELONA. Joventut i polítiques de joventut: 25 aportacions. Barcelona: Diputació de Barcelona.

COMAS, D. (2011). "Por qué son necesarias las políticas públicas de juventud?". A: D. COMAS. *Las políticas públicas de juventud, Revista de Estudios de Juventud*. Madrid: INJUVE, núm. 94.

COMAS, D. (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*. Madrid: INJUVE.

COMAS, D. (2007). "El futur de l'àmbit de la Joventut: una política sectorial potent en l'eix central de las polítiques socials públiques". A: Diputació de Barcelona (2007), Op. cit.

COMISSIÓ EUROPEA (2002). *Libro blanco: Un nuevo impulso para la juventud europea*. Brusel·les: Dirección General de Educación y Cultura.

FABRA, S. (2018). *Estratègies dels municipis en matèria de joventut a Catalunya*. Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya.

MONTES, P. (2008). *Polítiques locals de joventut: Criteris, eines, recursos*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

SOLER, R. (2013). *Democràcia, participació i joventut. Una anàlisi de l'Enquesta de participació i política 2001*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

SUBIRATS, J. (2006). *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*. Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques, UAB.

VIGOSTSKY, L. (1932). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Barcelona: Critica, 1989.

ZAPATA-BARRERO, R. (2009). *Polítiques de ciutadania: Discurs públic sobre la gestió local de la diversitat*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

ESPANYA. Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de las Bases del Règim Local, modificada per la STS 111/2016, de 9 de juny, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, pel Real Decret-Llei 7/1996, de 7 de juny o per la Llei 10/1993, de 21 d'abril.



## 5. LES POLÍTIQUES DE PARTICIPACIÓ JUVENIL ALS AJUNTAMENTS

Marta Rovira Martínez, Roger Soler-i-Martí i Núria Roca Samon

En aquest capítol, tractem d'analitzar com aborden les polítiques de joventut actualment la qüestió de la participació. Per fer-ho, utilitzem les dades de l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (en endavant, EMC16-17) i les comparem amb els resultats de l'enquesta realitzada el 2009. De manera que ens interessa tant l'estat actual d'aquestes polítiques com la seva evolució en aquesta gairebé dècada.

No se li escapa a ningú que en els darrers anys la participació ha esdevingut una qüestió cada vegada més important en el marc de les polítiques públiques. Tant per l'evolució mateixa de les polítiques públiques com pels canvis que s'han produït en el context polític-social arran de la crisi econòmica iniciada el 2008, s'ha incrementat la consciència de la necessitat de donar veu a la ciutadania. Encara més: d'alguna manera, el que s'està produint és un canvi de paradigma pel que fa a la participació dels ciutadans en la presa de decisions. S'ha passat de demanar "tenir veu" a exigir "tenir poder". Allò que es coneix amb el concepte d'apoderament sorgeix de la història de les reivindicacions pels drets civils als EUA, de la lluita de les dones per ser reconegudes com a iguals i amb la mateixa capacitat de decisió i intervenció que els homes en els espais de decisió i poder, de la lluita de les minories arreu. Producte d'aquesta acció política per la igualtat, ha anat calant en la nostra societat la idea que no n'hi ha prou de fer sentir les reivindicacions pròpies, sinó que cal actuar per posar-les en pràctica.

Precisament, la manca de polítiques i de canals de participació i d'apoderament de la ciutadania per part de les institucions és una de les causes de la desconfiança creixent envers les institucions públiques, com explica Manuel Castells en el seu llibre *Ruptura* (2017): "Si se rompe el vínculo subjetivo entre lo que los ciudadanos piensan y quieren y las acciones de aquellos a quienes elegimos y pagamos, se produce lo que llamamos crisis de legitimidad política, a saber, el sentimiento mayoritario de que los actores del sistema político no nos representan" (Castells, 2017: 16). És a dir, si no hi ha connexió entre les polítiques desenvolupades i les necessitats expressades per la ciutadania, les institucions perden legitimitat.

Certament, estem vivint un període força apassionant de la història política de la democràcia liberal. Els ciutadans tenen més informació i més capacitat crítica, són més

exigents i, alhora, tenen més necessitats derivades de la gestió que s'ha fet de la crisi i dels canvis en el sistema econòmic. Hi ha més precarietat i més sensació de fragilitat, de risc i de desesperança. La resposta de les institucions davant dels ciutadans és més important que mai.

És lògic, doncs, que ens plantegem la pregunta sobre com s'està abordant en l'àmbit municipal la qüestió de la participació. L'àmbit municipal és l'àmbit més proper a la ciutadania, és l'àmbit en què les persones joves poden tenir un diàleg més fàcil amb les institucions. L'àmbit en què també es construeixen les xarxes socials (associacions) que permeten articular propostes per part de la ciutadania. L'enquesta que tenim a les mans ens permet entreveure algunes respostes a algunes preguntes: fins a quin punt les polítiques municipals de joventut posen l'accent en la participació juvenil? Quin tipus de participació juvenil es fomenta? Han canviat les polítiques de participació cap a una concepció més "activa" de la participació juvenil?

### **5.1. Què entenem per participació juvenil?**

El concepte de participació és un dels principis rectors del Pla nacional de joventut de Catalunya 2020 (en endavant, PNJCat-2020), que l'entén com un criteri que ha d'inspirar el disseny, la implementació i l'avaluació de les polítiques de joventut d'una manera transversal. Segons el PNJCat-2020, la participació juvenil s'entén com "el conjunt d'accions i processos que generen capacitat en les persones joves per decidir com ha de ser el seu entorn, intervenir-hi i transformar-lo, les seves relacions i les possibilitats de desenvolupar-se personalment i col·lectivament". A més, també s'impulsa l'apoderament de les persones joves promovent el seu paper actiu com a ciutadans i ciutadanes, fent èmfasi en aquells aspectes del procés d'adquisició i d'exercici de la ciutadania que fan que les persones joves no només siguin protagonistes del seu projecte de vida, sinó també de la societat on viuen.

Cal veure com són desenvolupades aquestes dues idees, dotar les persones joves de capacitat de decidir i que tinguin un paper actiu en la societat. Quines mesures impliquen. Sovint s'ha diferenciat entre les polítiques juvenils d'*afirmació juvenil* i les polítiques juvenils d'*emancipació*. En les primeres s'englobarien les polítiques adreçades a promoure aquelles activitats específicament juvenils: lleure, associacionisme, cultura, etc. En les segones es tracta de donar accés a l'educació, al mercat de treball, a l'habitatge, etc. El fet que la participació, tradicionalment, s'hagi ubicat en el paradigma de les polítiques afirmatives i, molt sovint, a través d'espais juvenils té, òbviament, conseqüències. Implica que la participació només es concep com un tipus d'activitat juvenil, que té un objectiu educatiu, formatiu. Però no pas com una forma d'exercir la ciutadania, és a dir, de participar en la presa de decisions sobre les polítiques públiques que afecten les persones joves. Podem considerar que històricament s'han concebut les polítiques de participació en el primer sentit. Per això s'han basat fonamentalment a promoure l'associacionisme, concebut com un espai social pròpiament *juvenil*, en què les persones joves desenvolupen activitats que no tenen gaire a veure amb tot allò que forma part de la vida *adulta*. Especialment després de la crisi econòmica, que s'inicia

el 2007, les polítiques juvenils han hagut de fer front d'una manera peremptòria a una forta demanda de polítiques d'*emancipació*: taxes educatives elevades, atur juvenil amb nivells històricament alts, màxima dificultat per accedir a l'habitatge, etc. Les polítiques de participació ja no poden ser considerades una manera d'ajudar les persones joves a saber organitzar-se per gaudir del lleure mentre esperen arribar a la vida adulta. Ara han de fer front a la necessitat d'interlocució i comunicació amb les institucions per tal que les polítiques juvenils siguin coherents amb les necessitats d'un sector de la societat que ha de reivindicar els seus drets. Aquesta no és una tasca gens fàcil, si tenim en compte que la manera com les persones joves plantegen aquesta interlocució amb les institucions ha anat canviant. Ara és més exigent que en els feliços anys noranta, parteix de la desconfiança envers l'Administració i s'articula d'una manera més "lliure" i autogestionada per mitjà de les xarxes socials.

Segons l'estudi *La joventut catalana al segle XXI: una anàlisi del sistema d'indicadors sobre la joventut a Catalunya* (Serracant i Soler, 2010), la relació de la gent jove amb l'esfera pública és un àmbit que cada vegada tenen més en compte les administracions locals a l'hora de plantejar les polítiques públiques. Malgrat això, les noves generacions se senten cada vegada menys identificades amb certes formes de participació tradicionals. Hi ha diversos autors que afirmen que la gent jove no participa en la vida política com en el passat (Zukin *et al.*, 2006; Benedicto, 2008; Parés, 2014), és a dir, en els comicis o en organitzacions tradicionals. Costa que se sentin motivats per processos participatius impulsats des de les institucions. Per contra, s'està produint una reinvençió de la participació política (Norris, 2003, més orientada cap a l'ús d'internet i de les xarxes socials (Anduiza *et al.*, 2014; Subirats *et al.*, 2015); o bé mitjançant el consum polític, a través del boicot o l'oposició de compra a determinades empreses (Stolle *et al.*, 2005; Marien *et al.*, 2010); o bé a través de les activitats de protesta no institucionalitzades (Dalton, 2008). Per tant, no és que les generacions més joves tinguin menys interès pels problemes públics i hi participin menys, sinó que ho fan d'una altra manera, reinventant en part l'activisme polític (Dalton, 2009).

Tal com defensa Parés: "En els darrers anys, i com a resposta a l'actual situació de crisi hem vist emergir i proliferar noves pràctiques polítiques des de la societat civil que planctegen una concepció diferent de la participació de la ciutadania en els afers col·lectius" (Parés, 2014: 39).

D'altra banda, cal tenir en compte que el col·lectiu juvenil no és homogeni, sinó que comprèn una gran diversitat d'estils de participació i d'orientacions polítiques que depenen de factors com el nivell d'estudis, l'origen familiar, el gènere, l'edat, la situació d'activitat, etc., tal com ja preveu el Pla d'actuació de polítiques de joventut 2017-2020 (Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, 2016). Aquest pla preveu que les polítiques de joventut s'elaborin amb el conjunt de les persones afectades, és a dir, amb les persones joves, i les organitzacions i les xarxes en què participen.

En aquest sentit, el que planteja el PNJCat-2020 és que les administracions no haurien de sostenir un paper jeràrquic davant dels actors socials, sinó que haurien de promoure la intervenció d'aquests actors socials en el mateix procés de presa de decisions. Així

doncs, les polítiques de joventut haurien d'incloure mecanismes o instruments de democràcia directa o semidirecta que facilitessin la participació de la gent jove, més enllà del que preveu la democràcia representativa. Això suposaria avançar cap a una democràcia participativa.

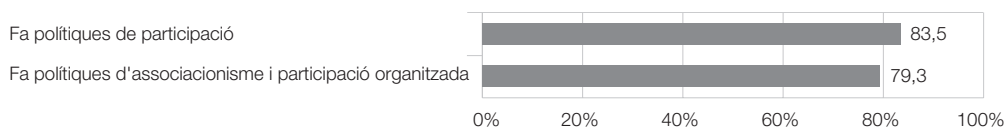
Els resultats de l'EMC16-17 ens poden oferir una idea de fins a quin punt aquest concepte de participació s'està implementant sobre el territori i a qui s'adrecen aquestes polítiques. També ens plantejem com poden influir els perfils dels municipis, les seves característiques, en el desenvolupament d'aquestes polítiques de participació juvenil i els models que prenen aquestes polítiques.

### 5.1.1. Quin tipus de polítiques fan els municipis per promoure la participació juvenil?

El PNJCat-2020 defineix les polítiques de participació com aquelles que tenen per objectiu promoure l'autonomia, el desenvolupament personal i la participació de les persones joves en allò col·lectiu. Tal com està plantejada, l'EMC16-17 permet observar dos grans blocs de polítiques o àmbits d'actuació associats a aquest objectiu: per una banda, el de foment de la participació, orientat a fomentar una cultura participativa entre les persones joves; per una altra, el d'associacionisme i participació organitzada, a través del suport per tal que les persones joves puguin autoorganitzar-se en col·lectius d'interès.

Aquests dos àmbits estan força estesos en el conjunt de municipis catalans. De fet, com s'ha pogut veure en el capítol anterior, se situen entre els àmbits d'un nivell més alt de realització, especialment pel que fa al foment de la participació, que el duu a terme el 83,5% dels municipis de Catalunya. També l'àmbit de l'associacionisme i la participació organitzada té una forta capil·laritat (79,3%), tot i que amb menys desplegament.

GRÀFIC 5.1. Realització dels àmbits orientats a promoure la participació juvenil. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En tot cas, el més habitual, en el 74% dels casos, és que els municipis combinin tots dos enfocaments. Només l'11,1% del conjunt de municipis no fa cap política orientada a promoure la participació de les persones joves.

**TAULA 5.1. Combinació dels àmbits orientats a promoure la participació juvenil agregat. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Fa polítiques tant de foment com d'associacionisme	74,0
Només fa foment de la participació	9,5
Només fa associacionisme i participació organitzada	5,3
No fa ni foment ni associacionisme	11,1

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

A continuació, s'analitza amb més deteniment el contingut de les polítiques de participació juvenil que despleguen els municipis de Catalunya.

### **El foment de la participació**

Per començar, és interessant valorar les polítiques de participació segons el grau d'*autonomia* o de *poder* que comporten per a les persones joves. Així, podem entendre que fomentar els espais d'activitat juvenil contribueix a l'autonomia de les persones joves. En canvi, fomentar la seva interlocució amb l'Administració permet que adquireixin un poder d'influència sobre les polítiques públiques, les *apodera*. Si a més s'ofereix formació per a la participació, podem entendre que es combinen les dues potencialitats: aprendre a participar en els espais propis i aprendre a gestionar aquesta participació.

Segons els resultats de l'EMC16-17, els ajuntaments duen a terme els dos tipus de polítiques que hem esmentat primer: un 64,1% fan polítiques de foment de l'activitat de les persones joves dinamitzant espais i activitats juvenils, i un 51,3% crea espais d'interlocució de les persones joves amb l'Administració. De manera minoritària, alguns ajuntaments promouen la formació en participació (18,1%) i/o les publicacions i els materials sobre participació juvenil (15,6%).

**TAULA 5.2. Realització de diferents tipus de programes de foment de la participació. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**

	%
Actuacions de dinamització d'espais i activitats juvenils	64,1
Actuacions i espais d'interlocució de les persones joves amb l'Administració (processos participatius, posada en marxa o suport a consells, realització de jornades)	51,3
Formació en participació adreçada a joves	18,1
Publicacions i materials en participació juvenil	15,6
Altres	0,6
Cap	16,5

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Ara bé, quina capacitat tenen els municipis per abordar les polítiques de foment de la participació des de una acció integral? La taula 5.3 agrega els tipus de programes de foment de la participació que duen a terme els municipis segons la seva capacitat per combinar aquests programes. Atenent als resultats s'observa que no són especialment coincidents i que dependrà de cada municipi que es facin més unes polítiques que unes altres. Si bé l'acció majoritària, una quarta part, es fer polítiques de dinamització de l'activitat juvenil i alhora polítiques de foment dels espais d'interlocució (27,7%) i, en aquest conjunt encara s'hi pot afegir el 9,7% més que, a més, fa polítiques de formació i el 6% que fa algun altre tipus de combinació (en què s'inclou la formació en participació). Un altra quarta part dels municipis desenvolupa les polítiques de foment de la participació a través d'un sol tipus d'enfocament: només actuacions de dinamització d'espais juvenils (23,8%), només fan polítiques d'interlocució (11,3%) o només formació en participació (2,8%). A més, una part minoritària dels municipis només treballa el foment de la participació a través de les publicacions (2,4%).

**TAULA 5.3. Combinació de tipus de programes de foment de la participació. Municipis que fan polítiques en l'àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Només actuacions de dinamització d'espais i activitats juvenils	23,8
Només espais d'interlocució	11,3
Només formació	2,8
Dinamització d'espais i activitats i foment d'espais d'interlocució	27,7
Dinamització d'espais i activitats, foment d'espais d'interlocució i foment de la formació	9,7
Altres combinacions	6,0
Només publicacions sobre participació juvenil	2,4
No fa polítiques de foment de la participació	16,5

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

És interessant veure aquests resultats segons la grandària dels municipis (taula 5.4). Les dades indiquen que, si bé no hi ha una relació lineal, els municipis més grans tenen més capacitat per dur a terme polítiques de foment de la participació des d'una diversitat de programes. Però també és interessant observar que no hi ha gaires diferències en els percentatges pel que fa a la resta de municipis que combinen aquests dos tipus d'actuacions. Així mateix, prop d'una tercera part dels municipis de menys de 500 habitants no fa polítiques de foment de la participació (o només fa publicacions), i un altre 36% només desplega un tipus de programa, que acostuma a centrar-se en la dinamització juvenil. Aquest tipus d'estratègia dels municipis més petits estaria marcada per una relació directa entre les persones joves i els responsables municipals.



TAULA 5.4. Combinació de tipus de programes de foment de la participació segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Només espais d'interlocució	12,2	9,4	13,6	14,1	8,9	9,7	0,0	0,0	11,2
Només actuacions de dinamització d'espais i activitats juvenils	19,7	29,4	27,2	25,0	22,2	22,6	10,0	12,5	23,8
Només formació en participació	4,2	3,5	1,9	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0	2,8
Dinamització d'espais i activitats i foment d'espais d'interlocució	20,2	28,8	29,1	35,9	37,8	29,0	30,0	50,0	27,6
Dinamització d'espais i activitats, foment d'espais d'interlocució i foment de la formació	3,3	5,9	10,7	10,9	22,2	29,0	60,0	25,0	9,7
Altres combinacions	6,6	5,3	5,8	7,8	4,4	3,2	0,0	12,5	6,0
No fa polítiques de participació (o només fa publicacions) <sup>1</sup>	33,8	17,6	11,7	6,3	4,4	3,2	0,0	0,0	18,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

## El foment de l'associacionisme i de la participació organitzada

Com hem explicat, les polítiques municipals de participació juvenil es divideixen en dos àmbits: el foment de la participació dirigida des dels ajuntaments, ja sigui directament o indirectament; i la promoció de l'associacionisme i d'un model de participació organitzada (casals, consells, entitats, etc.) orientada a promoure i enfortir espais d'autonomia i autoorganització juvenil. És a dir, les polítiques que fomenten l'articulació d'aquesta participació més enllà del moment d'una consulta o un procés participatiu dirigit des de l'Administració. Aquestes polítiques de foment de l'associacionisme constitueixen un dels eixos tradicionalment importants en l'àmbit de la joventut, ja sigui per mitjà de subvencions a les associacions, ja sigui mitjançant el suport a les entitats amb la cessió d'espais i recursos. El 79,3% dels municipis fan polítiques de promoció de l'associacionisme juvenil; per tant, una part molt gran dels municipis tenen polítiques en aquest àmbit.

Per entendre les estratègies dels municipis en matèria d'associacionisme juvenil és important tenir en compte el teixit associatiu d'aquests municipis. Si bé l'EMC16-17 no està

<sup>1</sup> En aquesta taula s'han agregat els municipis que no fan polítiques de joventut en l'àmbit del foment de la participació amb els que només fan publicacions i materials.

dissenyada per aprofundir en aquesta anàlisi, sí que aporta algunes dades que ajuden a entendre els tipus de polítiques de suport a l'associacionisme que es duen a terme a escala municipal. Cal tenir en compte que en la major part dels municipis hi ha entitats juvenils, tot i que el nombre no acostuma a superar les cinc entitats. En el 82,5% dels municipis hi ha almenys una entitat juvenil i només en el 13,7% dels municipis se supera la xifra de cinc entitats juvenils. Només en el 17,5% dels municipis no n'hi ha cap, ja que fins i tot en la major part dels municipis petits (de menys de 500 habitants) hi ha alguna entitat juvenil (61,7%).

TAULA 5.5. Nombre d'entitats dels municipis segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Cap	35,0	13,5	11,5	3,2	2,2	0,0	0,0	0,0	17,5
Entre 1 i 5	61,7	79,5	78,8	79,4	66,7	41,9	0,0	12,5	68,8
6 o més	3,3	7,0	9,6	17,5	31,1	58,1	100,0	87,5	13,7

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La taula 5.6. mostra el tipus de programa de foment de l'associacionisme i participació organitzada. Les dades indiquen que l'acció dels municipis en aquest àmbit se centra essencialment en el suport a entitats juvenils, que en la major part dels municipis s'articula, principalment, a través l'assessorament d'entitats (60,1%). També en una gran part dels municipis estan destinades a donar suport a les entitats mitjançant el proveïment d'infraestructures (49,5%), així com mitjançant aportacions econòmiques (49,4%). Altres formes de suport, com ara la formació i els convenis de prestació de serveis o cogestió, són força residuals i es duen a terme en una cinquena part dels municipis com a màxim.

TAULA 5.6. Tipus de programes duta a terme en l'àmbit de l'associacionisme i la participació organitzada. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple

	%
Assessorament a entitats juvenils	60,1
Suport a entitats juvenils amb infraestructures	49,5
Suport a entitats juvenils amb aportacions econòmiques	49,4
Formació per a entitats juvenils	20,5
Convenis de prestació de serveis i/o cogestió amb entitats juvenils	17,7
Publicacions i materials per a entitats juvenils	15,3
Altres	0,7
Cap	20,7

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Tal com s'ha fet en l'anàlisi dels programes de foment de la participació, la taula 5.7. agrupa els programes que duen a terme els municipis en funció de la capacitat per abordar el suport a les entitats juvenils des d'una certa complexitat. Les dades indiquen que, per al cas de l'àmbit d'associacionisme i participació organitzada, la major part de municipis tendeixen a combinar els diferents tipus de suport. Aquesta combinació no acostuma a incloure els convenis de gestió o cogestió d'activitats i equipaments, que resulta, com ja hem vist, l'acció menys desenvolupada en aquest àmbit.

**TAULA 5.7. Combinació de tipus de programes d'associacionisme i participació organitzada. Municipis que fan polítiques en l'àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Només fa assessorament a entitats juvenils	10,6
Només fa un tipus de programa a entitats (no assessorament)	10,2
Combina més de dos tipus de suport però no fa convenis	41,3
Combina més de dos tipus de suport amb convenis	15,6
No fa polítiques d'associacionisme o només fa publicacions	22,4

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

També en aquest àmbit la mida poblacional té efectes importants en la capacitat dels municipis per desplegar polítiques d'associacionisme i participació organitzada. Per començar, només els municipis més petits mostren percentatges rellevants quant a no fer polítiques d'associacionisme, especialment entre els de menys de 500 habitants, en què el percentatge arriba al 42,3%. A partir dels 5.000 habitants no hi cap municipi, o resulta molt anecdòtic, que no dugui a terme algun tipus de política de suport a les entitats juvenils. També a partir dels 5.000 habitants pren rellevància la combinació de diferents tipus de suport amb els convenis de gestió o cogestió d'activitats i/o equipaments. En tot cas, per a totes les franges poblacionals el més habitual és combinar diferents tipus de suport a les entitats.

**TAULA 5.8. Combinació de tipus de programes d'associacionisme i participació organitzada segons mida municipal. Municipis que fan polítiques en l'àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge**

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Només fa assessorament a entitats juvenils	11,7	11,2	9,7	12,7	8,9	9,7	0,0	0,0	10,6
Només fa un tipus de programa a entitats (no assessorament)	10,8	10,6	13,6	11,1	6,7	0,0	0,0	0,0	10,2

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Combina més de dos tipus de suport però no fa convenis	31,5	44,1	48,5	46,0	48,9	45,2	54,5	44,4	41,3
Combina més de dos tipus de suport amb convenis	3,8	11,2	14,6	30,2	33,3	45,2	45,5	55,6	15,6
No fa polítiques d'associacionisme o només fa publicacions	42,3	22,9	13,6	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	22,4

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Així, tot i que l'àmbit del foment de la participació té un desplegament més gran a escala municipal, fins i tot entre els municipis més petits, és en l'àmbit de l'associacionisme on s'observa una acció més integral, atès que és l'àmbit en què es combinen més les maneres d'intervenir.

### 5.1.2. Evolució de les polítiques de participació

Segons l'estudi *Participació i qualitat democràtica* (Castellà, 2009: 46-53), les primeres experiències de participació ciutadana les trobem en els anys de la transició democràtica, com van ser els reglaments de participació ciutadana i els consells consultius com a nova fórmula de consulta ciutadana. No obstant això, no va ser fins als anys noranta que les administracions municipals van començar a comprendre que, a banda d'administrar, també havien d'incidir en la definició del model de ciutat. Va ser llavors quan el paper de la Diputació de Barcelona va adquirir una gran rellevància en la transformació de les polítiques locals, i especialment en el foment de la participació ciutadana com una nova fórmula d'elaborar les polítiques públiques municipals. Així doncs, aquest fet va propiciar l'acceleració de la incorporació de la participació ciutadana en l'agenda política dels municipis de la província de Barcelona, sobretot a les ciutats més poblades, que són les que tenen més experiència en aquest àmbit (Castellà, 2009).

Tanmateix, fins a principis dels 2000 no s'inicia una generalització de la cultura participativa en l'àmbit local català. En aquesta segona etapa del foment de la participació ciutadana a escala local, hi va tenir molt a veure la creació, l'any 2004, de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, ja que va fomentar nous mecanismes participatius i els va estendre al conjunt del territori català (Castellà, 2009).

Avui dia, si es comparen les dades extretes de l'enquesta sobre les polítiques locals feta l'any 2009, s'observa que el 73,4% dels municipis ja feien polítiques juvenils en l'àmbit de la participació, i el 75,3% ja en feien en l'àmbit de l'associacionisme. Per tant, respecte a les dades del 2008,<sup>2</sup> es pot observar que en els darrers vuit anys les polítiques juvenils

2 Tot i que el treball de camp es va realitzar l'any 2009, les preguntes estan referides a l'acció desenvolupada durant l'any 2008.

en l'àmbit de la participació i l'associacionisme a escala local han augmentat 10 i 4 punts percentuals, respectivament.

**TAULA 5.9. Evolució de les polítiques de participació juvenil. Total municipis. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge**

	%		Diferència
	2008	2016	
Foment de la participació	73,4	83,5	10,1
Foment de l'associacionisme i la participació organitzada	75,3	79,3	4,0

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En canvi, respecte del tipus de mesures desenvolupades de foment de la participació i de promoció de l'associacionisme, els resultats de l'enquesta ens mostren una disminució general de totes les actuacions especificades. De manera que podem suposar que hi ha algun tipus de mesures que no estan recollides en les opcions que preveu el qüestionari. L'única mesura en què l'enquesta detecta un augment és en l'assessorament a les entitats juvenils.

**TAULA 5.10. Evolució de les polítiques de participació juvenil. Total municipis. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge múltiple**

		%		Diferència
		2008	2016	
Foment de la participació	Actuacions i espais d'interlocució de les persones joves amb l'Administració	58,3	51,3	-7,0
	Formació en participació adreçada a joves	23,7	18,1	-5,6
	Actuacions de dinamització d'espais i activitats juvenils	0,0	64,1	0,0
	Publicacions i materials en participació juvenil	26,5	15,6	-10,9
Associacionisme i participació organitzada	Assessorament a entitats juvenils	57,8	60,1	2,3
	Suport a entitats juvenils amb infraestructures	51,0	49,5	-1,5
	Suport a entitats juvenils amb aportacions econòmiques	55,6	49,4	-6,2
	Formació per a entitats juvenils	20,2	20,5	0,3
	Convenis de prestació de serveis i/o cogestió amb entitats juvenils	21,2	17,7	-3,5
	Publicacions i materials per a entitats juvenils	20,3	15,3	-5,0

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

### 5.1.3. A qui s'adrecen les polítiques de participació juvenil? Incorporació de l'adolescència a les polítiques de participació juvenil

En els darrers anys s'ha reivindicat la incorporació de l'adolescència com una etapa clau de les polítiques de joventut en tant que representa una oportunitat per treballar aprenentatges diversos i per a l'adquisició de competències amb més efectivitat. Malgrat que hi pot haver una certa confusió per la seva doble presència en els plans de joventut i d'infància, com és el cas dels plans corresponents de la ciutat de Barcelona,<sup>3</sup> sembla clar que aquesta franja d'edat s'està incorporant a les polítiques de joventut en general, i en les de participació de manera específica.

Les dades de l'EMC16-17 mostren que el 86,6% dels municipis adrecen, principalment, aquestes polítiques a la franja d'edat d'entre 16 i 20 anys, i aproximadament la meitat (56,8%) dels municipis que duen a terme polítiques amb aquest objectiu s'adrecen a joves de menys de 15 anys. Alhora, observem que, per als més grans de 29 anys, aquestes polítiques les preveu una part més petita dels municipis. Per tant, l'adolescència constitueix una població diana important de les polítiques de foment de la participació. En tot cas, les dades indiquen que la major part dels municipis tendeixen a focalitzar-se en les franges que van dels 16 als 29 anys.

TAULA 5.11. Franges d'edat a les quals s'adrecen les polítiques de foment de la participació. Municipis que duen a terme polítiques en l'àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple

	%
De 12 a 15 anys	56,8
De 16 a 20 anys	86,6
De 21 a 29 anys	72,5
Més grans de 29 anys	31,2

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En el cas de les polítiques d'associacionisme i participació organitzada, l'adolescència hi té menys protagonisme. Un 80,3% dels municipis adrecen aquestes polítiques a la franja d'edat d'entre els 16 i els 20 anys, i un 80,1% a la d'entre 21 i 29 anys; en canvi, només el 33,4% dels que desenvolupen polítiques en aquest àmbit les dirigeixen a la franja d'edat d'entre els 12 i 15 anys.

3 Pla d'adolescència i joventut 2017-2021, Pla d'infància 2017-2020.

**TAULA 5.12. Franges d'edat a les quals s'adrecen les polítiques d'associacionisme i participació organitzada. Municipis que duen a terme polítiques en l'àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**

	%
De 12 a 15 anys	33,4
De 16 a 20 anys	80,3
De 21 a 29 anys	80,1
Més grans de 29 anys	35,8

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Les taules 5.11 i 5.12 ens diuen que hi ha una certa coherència respecte a l'edat en les polítiques de participació segons si l'objectiu d'aquestes polítiques és promoure la participació organitzada i l'associacionisme o si tenen per objectiu la dinamització i/o la interlocució amb joves. Per veure el fil conductor segons l'edat, la taula 5.13 hi afegeix l'àmbit del lleure educatiu i esport, que, com que ja s'ha comentat, pot ser una primera experiència en participació per a les persones joves que prenen part en activitats emmarcades en el món del lleure. Així, veiem que en les franges d'adolescència (12-15 anys) i primera franja juvenil (16-20 anys) es despleguen sobretot les polítiques de foment del lleure educatiu i l'esport. Segueixen les polítiques de foment de la participació, que es concentren principalment entre els 16 i els 29 anys, mentre que en les franges de més edat pren força l'àmbit de l'associacionisme i la participació organitzada. Així, tot i que la franja d'edat prioritària per a tots tres àmbits va dels 16 als 20 anys, l'acció dels municipis es va desplaçant per aquests tres àmbits segons l'edat de les persones joves a les quals s'adrecen.

**TAULA 5.13. Franges d'edat a les quals s'adrecen les polítiques de lleure educatiu, participació i associacionisme. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**

	Lleure educatiu i esport	Participació	Associacionisme i participació organitzada
De 12 a 15 anys	72,2	56,8	33,4
De 16 a 20 anys	85,2	86,6	80,3
De 21 a 29 anys	58,0	72,5	80,1
Més grans de 29 anys	29,7	31,2	35,8

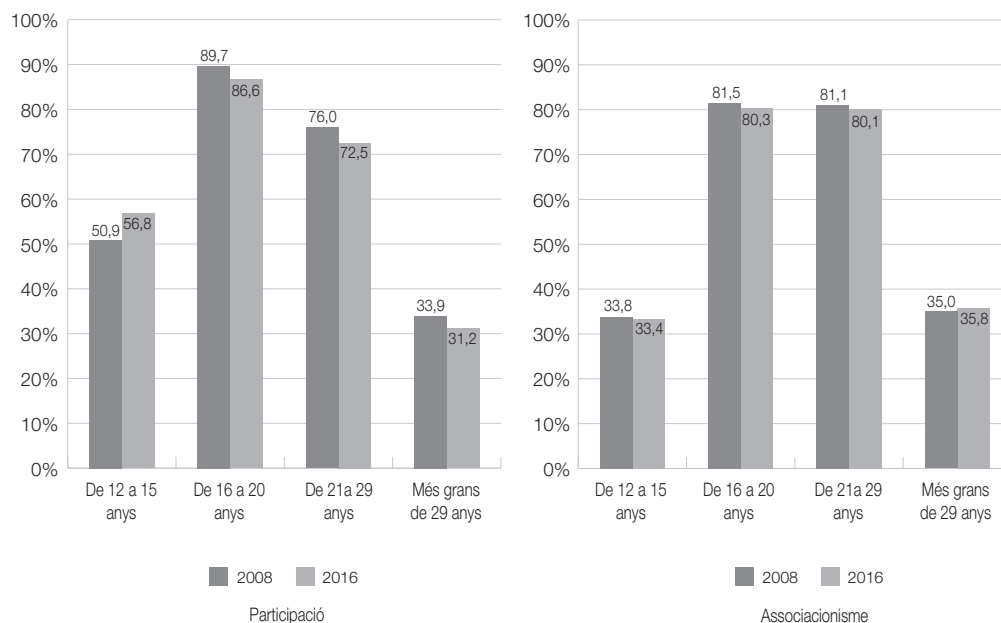
Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Així doncs, les polítiques de participació estan incorporant d'una manera notable l'etapa de l'adolescència. Com hem vist, gairebé la meitat dels municipis que desenvolupen polítiques en aquest àmbit incorporen aquesta edat com a focus de les polítiques de participació (56,8%), encara que només un 33,4% ho fan respecte de les polítiques d'associacionisme. Cal tenir en compte que el nivell d'afiliació a associacions de les persones adolescents és més baix.

En aquest sentit, és interessant observar quina ha estat l'evolució, respecte del 2019, de les poblacions a les quals s'adrecen les polítiques de foment de la participació i d'associ-

acionisme. El gràfic 5.2 mostra el percentatge de municipis que duen a terme polítiques de joventut en cada àmbit, per franja d'edat i per a tots dos anys. Les dades indiquen que, en l'àmbit del foment de la participació, l'acció adreçada a la franja dels 16 als 20 anys ha disminuït lleugerament i s'ha desplaçat cap el col·lectiu de 15 anys o menys, mentre que en l'àmbit de l'associacionisme s'ha mantingut força estàtic. Així, l'acció dirigida a apropar les persones joves a l'Administració, tant a través de la dinamització com de la generació d'espais d'interlocució, s'inicia a edats més primerenques del que es feia anys enrere.

**GRÀFIC 5.2. Comparativa de les franges d'edat a les quals s'adrecen les polítiques de participació en els anys 2008 i 2016. Municipis que fan polítiques en cadascun dels àmbits. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

### 5.1.4. Quins municipis fan polítiques de participació juvenil?

Fins aquí hem vist quin tipus de polítiques duen a terme els municipis catalans en els àmbits que tenen per objectiu promoure la participació juvenil, bé incorporant les accions adreçades a apropar el col·lectiu a l'Administració, bé promovent la seva pròpia organització a través del suport a entitats juvenils. També hem vist a qui s'adrecen les polítiques de participació en termes d'edats. A continuació, ens preguntem com influeixen l'estructura organitzativa, els recursos disponibles i les variables d'estructura en la capacitat dels municipis per desenvolupar aquest tipus de polítiques. Per tant, ens preguntem quins són els municipis que promouen polítiques de foment de la participació.



Ja hem vist que no tots els municipis mostren la mateixa capacitat per dur a terme polítiques orientades a promoure la participació juvenil. La taula 5.14 mostra el percentatge de realització d'aquest tipus de polítiques de foment de la participació i d'associacionisme i participació organitzada en funció de diferents variables que obeeixen a les característiques dels municipis i de les estructures de què disposen en matèria de joventut. Les dades indiquen que hi ha un tipus de municipis que tindrien, a priori, més dificultats per desenvolupar aquest tipus de polítiques. Bàsicament, es tracta de municipis de l'àmbit rural, de grandària petita, que no disposen d'una regidoria de joventut, ni tampoc d'una estructura tècnica reconeguda en l'organigrama municipal ni de recursos econòmics explícitament adreçats a joventut.

**TAULA 5.14. Realització de polítiques de foment de la participació juvenil segons diferents variables. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**

		Foment de la participació	Associa-cionisme i participació organitzada
Tipus de comarca	Barcelonès	100,0	100
	Estàndard	84,5	77,9
	Rural	77,3	74,4
	Urbà	90,8	92,9
Mida municipal	Més de 100.000 hab.	100,0	100,0
	De 50.000 a 99.999 hab.	100,0	100,0
	De 20.000 a 49.999 hab.	97,7	100,0
	De 10.000 a 19.999 hab.	95,3	97,7
	De 5.000 a 9.999 hab.	89,3	100,0
	De 2.000 a 4.999 hab.	84,8	86,5
	De 500 a 1.999 hab.	84,8	78,2
Regidoria de joventut	Menys de 500 hab.	69,5	62,1
	Hi ha una regidoria exclusivament de joventut	91,3	91,8
	Hi ha una regidoria de joventut compartida amb altres matèries	77,5	83,8
Estructura tecnico-administrativa	No hi ha regidoria de joventut	49,1	51,9
	Hi ha una àrea o departament exclusivament de joventut	95,6	97,8
	Hi ha una àrea o departament de joventut compartida amb altres matèries	92,8	88,2
	No hi ha cap àrea o departament dedicada a joventut	70,4	63,5

		Foment de la participació	Associa-cionisme i participació organitzada
Disposició de personal segons categories	Mínim un tècnic/a o coordinador/a	92,4	88,2
	Només perfils administratius o dinamitzador/a	86,0	90,7
	Sense personal (no professional o només 1 administratiu/iva)	64,2	58,2
Partida pressupostària específica per a joventut	Sí	91,7	88,4
	No	69,1	63,2
Total		83,5	79,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Així doncs, les sis variables utilitzades ajuden a caracteritzar les capacitats dels municipis catalans per desenvolupar polítiques que promouen la capacitat i les condicions perquè les persones joves puguin comunicar-se amb l'Administració i amb l'entorn, tot i que mostren una capacitat explicativa diferent.

L'estructura territorial, com ja hem vist, té una força importància a l'hora d'explicar la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques orientades a promoure la participació juvenil. Així, mentre que el 100% dels municipis d'àmbit urbà i de més de 20.000 habitants duen a terme aquest tipus de polítiques, els d'àmbit rural (77,3% i 74,4%) i els de menys de 500 habitants (69,5% i 68,1) se situen a una distància significativa del conjunt català.

La disposició d'estructures polítiques i tècniques que assumeixen la funció de joventut dins de l'ajuntament també mostra una forta associació al desplegament d'aquest tipus de polítiques, tot i que amb certes diferències, ja que el fet de disposar d'una regidoria exclusiva de joventut (91,3% i 91,8%) fa augmentar el percentatge de realització, tant respecte al conjunt de municipis (83,5%) com respecte als municipis amb regidoria compartida (83,8% i 77,5%). No obstant això, per al cas de les estructures tècniques, és el fet de disposar d'una àrea o un departament de joventut, independentment de la fórmula que adopti, la qual cosa suposa un canvi significatiu en el desplegament de les polítiques de foment de la participació (92,8%), tot i que sembla tenir un efecte més gran que en el cas de les d'associacionisme i participació organitzada (88,2%), que, tot i la diferència, continua situant-se en gairebé 10 punts percentuals per sobre del conjunt català (79,3%).

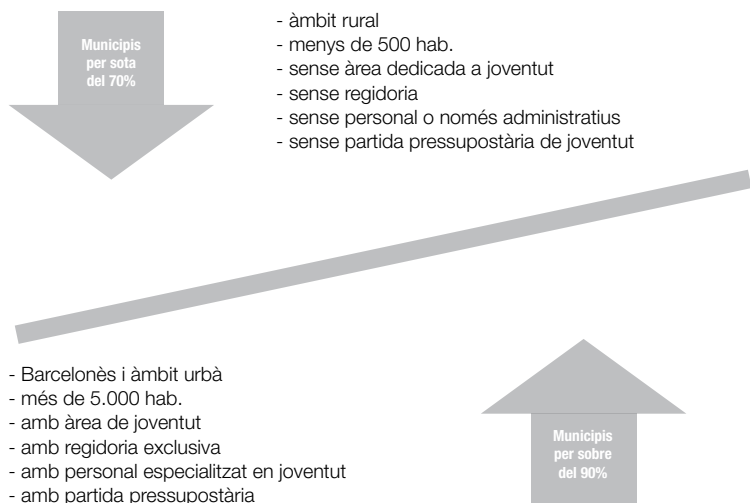
Un aspecte rellevant en l'organització municipal i en el foment de les polítiques juvenils en l'àmbit de la participació i l'associacionisme és la dotació de personal de què disposen els municipis. Quan el municipi no disposa de personal que assumeixi les tasques de joventut a l'ajuntament o només hi ha un perfil administratiu, tant les polítiques de foment de la participació (64,2%) com les d'associacionisme (58,2%) pateixen una davallada considerable. Quan es disposa de personal, el comportament en tots dos àmbits és diferent: mentre que les polítiques de foment de la participació tenen més impuls quan hi ha al menys un perfil tècnic o de coordinació (92,4%), les d'associacionisme i participació organitzada tenen un grau de promoció més alt quan

els perfils són exclusivament de dinamització i informació juvenils o administratius combinats amb els altres dos (90,7%), en tot cas, les diferències entre els uns i els altres són febles.

Finalment, el fet de disposar d'una partida pressupostària específicament reservada per a joventut també mostra una forta associació al desplegament de tots dos àmbits. S'observa que en els municipis que no tenen pressupost específic per a polítiques de joventut també és menys freqüent que hi hagi polítiques orientades al foment de la participació (69,1%) i a l'associacionisme (63,2%).

Per tant, observem que hi ha sis variables que podem considerar que tenen un cert pes en els municipis que no fan polítiques de participació, i que són municipis molt petits, sense estructura ni partida pressupostària dedicada a joventut i de l'àmbit rural. Però en tot cas, no es tracta de variables determinants del tot, ja que la major part (entre un 50% i un 70%) dels municipis que reuneixen aquestes característiques sí que fan polítiques de participació juvenil. Per tant, estem comparant una gran part dels municipis (85,3%) amb la petita part (14,7%) que representa els que no fan polítiques de participació. En aquests darrers, podem observar algunes variables que tenen més pes, però que no són del tot determinants. La figura 5.1 representa aquestes variables tenint en compte les característiques dels municipis que fan que se situïn per sota del 70% o per sobre del 90%.

FIGURA 5.1. Característiques dels municipis en què el grau de desplegament de les polítiques de foment de la participació juvenil és més alt i dels municipis en què és més baix



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

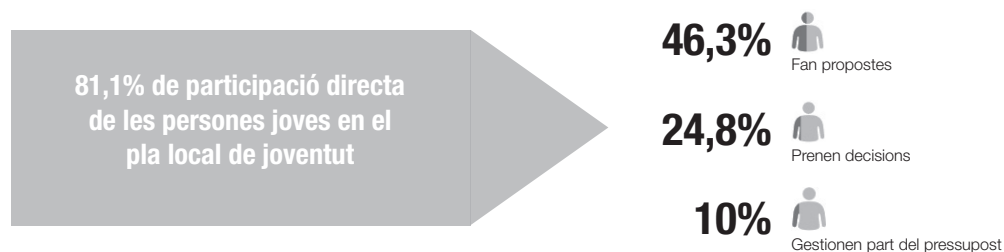
## 5.2. Models de participació impulsats des dels ajuntaments

Fins aquí, hem vist a grans trets els dos grans àmbits de les polítiques de joventut realitzades des dels municipis que tenen per objectiu facilitar la participació de les persones joves i la implicació en el seu entorn: el foment de la participació i el foment de l'associacionisme. Ara bé, fins a quin punt les polítiques de joventut dels municipis estan evolucionant cap a models de participació que tinguin realment en compte la capacitat de les persones joves per organitzar-se per si mateixes? Es promou algun tipus de participació més directa, tal com proposa el PNJCat-2020? Podem respondre a aquestes preguntes a través de quatre paràmetres que ens ofereixen les dades de l'EMC16-17: participació en el disseny del pla local de joventut (en endavant, PLJ); receptivitat a les demandes de les persones joves; formes d'interlocució; i models de gestió dels equipaments juvenils. A través d'aquestes mesures, podem establir fins a quin punt el col·lectiu juvenil pot participar amb les pròpies decisions en les polítiques que l'afecten, i en quina mesura aquesta participació és activa.

### 5.2.1. Participació en el disseny del pla local de joventut

Els resultats de l'EMC16-17 indiquen que en molts municipis és així. Si tenim en compte els municipis que disposen d'un PLJ (78%), el 81,1% dels municipis ofereixen algun tipus de participació directa a les persones joves en l'elaboració del PLJ, que és el que marca les línies de les polítiques juvenils en la major part dels municipis catalans. Concretament, el 46,3% dels municipis amb PLJ disposa d'algun mecanisme perquè les persones joves facin propostes al pla, el 24,8% ofereixen espais de decisió directa sobre el pla i un 10% permeten que les persones joves gestionin una part del pla.

FIGURA 5.2. Rol de les persones joves en el disseny i/o gestió del pla local de joventut. Municipis amb pla local de joventut. Catalunya, 2016. Percentatges



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

## 5.2.2. Demandes de les persones joves com a criteri de planificació

Més enllà del disseny del PLJ, molts municipis de Catalunya afirmen que tenen en compte l'opinió de les persones joves a l'hora de planificar les seves polítiques de joventut. En l'EMC16-17 es demana als ajuntaments en quina mesura s'apliquen un seguit de criteris a l'hora d'establir les prioritats de treball en matèria de joventut. La taula 5.15, que recull les puntuacions atorgades a aquests criteris en una escala de 0 a 10, mostra que els criteris que més s'apliquen són els que tenen a veure amb les necessitats i les problemàtiques de les persones joves i amb les demandes que reben de les persones joves del municipi. A més, és en aquests dos paràmetres on la desviació típica és més baixa, per tant, on hi ha més coincidència entre els municipis. És a dir, les necessitats percebudes des de l'Administració i les demandes explicitades pel col·lectiu juvenil resulten, a priori, claus per explicar el tipus de polítiques que duen a terme els municipis en matèria de joventut.

TAULA 5.15. Criteris per a l'establiment de les prioritats de treball de les polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Mitjanes i desviació típica (escala de 0 a 10)

	Mitjana	Desviació estàndard
Les necessitats i problemàtiques de les persones joves del municipi	8,1	1,8
Les demandes de les persones joves del municipi	8,1	1,7
Els resultats dels projectes/actuacions duts a terme anteriorment	7,4	2,1
Els recursos disponibles per dur a terme projectes i actuacions concretes	7,9	2,0
Les actuacions adreçades a joves que es duen a terme des d'altres regidories	6,5	2,3
Les prioritats establertes a escala comarcal	6,3	2,3
Les prioritats polítiques	6,2	2,5

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

## 5.2.3. Formes d'interlocució amb el col·lectiu juvenil

Un altre espai per a l'apoderament juvenil a través de les polítiques de participació és la creació de formes d'interlocució directa entre joves i Administració. En aquest cas, cal assenyalar que els municipis no acostumen a utilitzar una sola fórmula, sinó una combinació de diferents canals i espais per adreçar-se a les persones joves. En tot cas, hi ha pocs municipis (4,4%) que no utilitzin cap canal d'interlocució entre l'Administració i el col·lectiu juvenil.

El canal majoritari que utilitzen els municipis com a forma d'interlocució amb el col·lectiu juvenil és una relació directa o informal (76,4%). Això ens indica una certa facilitat per crear un espai de relació amb les persones joves, però aquesta via informal no assegura la construcció d'un espai juvenil propi, almenys des de les polítiques municipals i, molt probablement, no permet d'incorporar-hi la veu dels perfils juvenils que es troben més llunyans a l'Administració pública. La següent fórmula més emprada és a través d'entitats

i grups juvenils organitzats, que, en tot cas, només representa un espai d'interlocució en la meitat dels municipis (49,4%), als quals podem afegir la interlocució a través d'espais i òrgans estables com els consells locals de joventut (5,2%) i/o els consells municipals (4,4%).

D'altra banda, l'ús de les TIC és força habitual i cobreix el 45,3% dels municipis. Ens falta saber en quins contextos es fan servir les TIC per a la interlocució, si es tracta de xarxes socials, webs o altres recursos posats a disposició de les persones joves per part dels ajuntaments, o bé fins a quin punt es tracta d'usos espontanis. Tot això no ho podem saber a través de l'EMC16-17, però caldrà anar-ho observant en les pròximes edicions. Les TIC són un espai natural d'expressió de les persones joves i, per tant, és lògic que pugui esdevenir un canal de participació i d'interlocució amb l'Administració.

Hi ha altres formes d'interlocució amb les persones joves que impliquen un treball d'organització i de preparació important i, per tant, una política decidida en aquesta direcció per part dels municipis. Es tracta dels processos participatius amb una finalitat determinada, i els utilitzen el 29,4% dels municipis. Hi podem incloure també les jornades participatives (21,1% ) com a fórmula per articular la participació de les persones joves en allò públic.

**TAULA 5.16. Espais i canals d'interlocució amb joves. Total municipis. Catalunya, 2016.**  
Percentatge múltiple

	%
El regidor/a i/o tècnic/a a través d'una relació directa/informal	76,4
A través d'entitats o grups de joves	49,4
A través de les TIC	45,3
Procés participatiu	29,4
Jornades participatives	21,1
Consell local de joventut	5,2
Consell municipal / consell consultiu	4,4
Comissions / delegats / associacions	1,5
Taula jove / punt jove / espai jove	2,4
Altres	1,8
Cap	4,4

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Prenent com a referència els municipis en què el referent de joventut, tant de perfil polític com tècnic, es relaciona de manera directa amb les persones joves del municipi, la taula 5.17 mostra el percentatge dels que utilitzen aquest mecanisme d'interlocució segons la mida municipal i permet diferenciar tres blocs de municipis. Els municipis més grans, de més de 100.000 habitants, només afirmen tenir una relació directa amb la persona responsable de la regidoria de joventut en el 25% dels casos. En les ciutats mitjanes, aquest percentatge ascendeix al 60% o més, la qual cosa ens indica com d'importants són aquestes formes d'interlocució informal més enllà de la mida del municipi. En els municipis

de menys de 20.000 habitants, aquesta relació directa es produeix en el 70% i el 80% dels casos. Per tant, podem dir que la relació directa i de caire informal amb les persones joves és una de les fórmules més habituals d'interlocució amb l'Administració i, quan no es tracta de municipis de més de 100.000 habitants, està força estesa. Aquesta dada indica la relació de proximitat que estableixen els ajuntaments, a través de les regidories i/o àrees de joventut, amb el col·lectiu.

**TAULA 5.17. Ús d'una relació directa i informal amb el col·lectiu juvenil segons mida municipal. Municipis que fan servir la relació directa amb les persones joves com a mecanisme d'interlocució. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Més de 100.000 hab.	25,0
De 50.000 a 99.999 hab.	60,0
De 20.000 a 49.999 hab.	64,5
De 10.000 a 19.999 hab.	83,7
De 5.000 a 9.999 hab.	78,1
De 2.000 a 4.999 hab.	80,6
De 500 a 1.999 hab.	82,4
Menys de 500 hab.	72,8

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

## 5.2.4. Models de gestió dels equipaments juvenils

Per equipament juvenil s'entén un espai de dinamització sociocultural que representa un lloc de trobada i de relació per al col·lectiu jove, dotat d'infraestructures i recursos amb l'objectiu de donar cabuda a les persones joves, contribuir al foment del teixit associatiu, i fomentar el civisme i l'autonomia personal a través de la participació i la cultura (Alcántara, 2011; Oficina del Pla Jove i Oficina de Participació Ciutadana, 2010). Segons les dades de l'enquesta (taula A5.1 i A5.2),<sup>4</sup> el 69,1% dels municipis catalans disposen d'equipaments d'ús exclusiu o preferent per joves. D'aquests equipaments, els més habituals entre els municipis són: casal o espai jove (65,6%), sala o espai polivalent (54,9%), equipaments esportius com ara rocòdroms, pistes de *skate* o d'altres (46,7%), punts d'informació juvenil (37,6%), aules d'estudi (30%) i locals d'assaig musical (20,6%).

Segons les dades de l'EMC16-17, generalment aquests equipaments els gestiona directament l'Administració local, i les persones joves en són les usuàries o consumidores. En canvi, són molt pocs els municipis que opten per una fórmula de cogestió dels equipaments juvenils. En la taula 5.18, podem observar els models de gestió dels d'equipaments juvenils.

4 Al web de l'Observatori Català de la Joventut podeu consultar en línia les taules de l'annex.

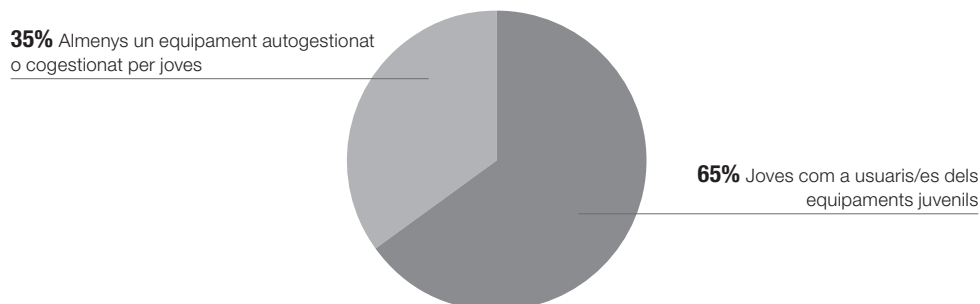
**TAULA 5.18. Models de gestió dels equipaments juvenils. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**

	%
Joves com a persones usuàries dels equipaments juvenils	45,2
No té equipaments d'ús exclusiu o prioritari per joves	30,9
Almenys un equipament autogestionat o cogestionat per joves	23,6

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Una altra manera de mirar aquestes dades és considerant només els municipis que disposen d'algun equipament d'ús preferent o exclusiu per joves. D'aquells que tenen equipaments juvenils, el 65% només té en compte les persones joves com a usuàries de l'equipament, mentre que el 35% té equipaments autogestionats o cogestionats.

**GRÀFIC 5.3. Model de gestió dels equipaments. Municipis amb equipaments de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

De nou, la mida municipal s'associa amb la capacitat dels municipis per cedir la gestió dels equipaments municipals, totalment o parcialment, als col·lectius juvenils. La taula 5.19 mostra que hi ha diferències importants entre els municipis que disposen d'equipaments autogestionats o cogestionats per joves segons la mida poblacional. En els municipis més grans és on el percentatge dels que tenen equipaments en cogestió o autogestió és més baix. Pel que fa a la resta de franges poblacionals, els percentatges oscil·len entre el 17% i el 2%. En tot cas, la cogestió o l'autogestió és una opció minoritària, però existent en el conjunt dels municipis.



TAULA 5.19. Almenys un equipament autogestionat o cogestionat per joves segons mida municipal. Municipis amb equipaments de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge

	%
Més de 100.000 hab.	12,5
De 50.000 a 99.999 hab.	18,2
De 20.000 a 49.999 hab.	23,3
De 10.000 a 19.999 hab.	24,4
De 5.000 a 9.999 hab.	27,9
De 2.000 a 4.999 hab.	17,5
De 500 a 1.999 hab.	29,2
Menys de 500 hab.	22,4

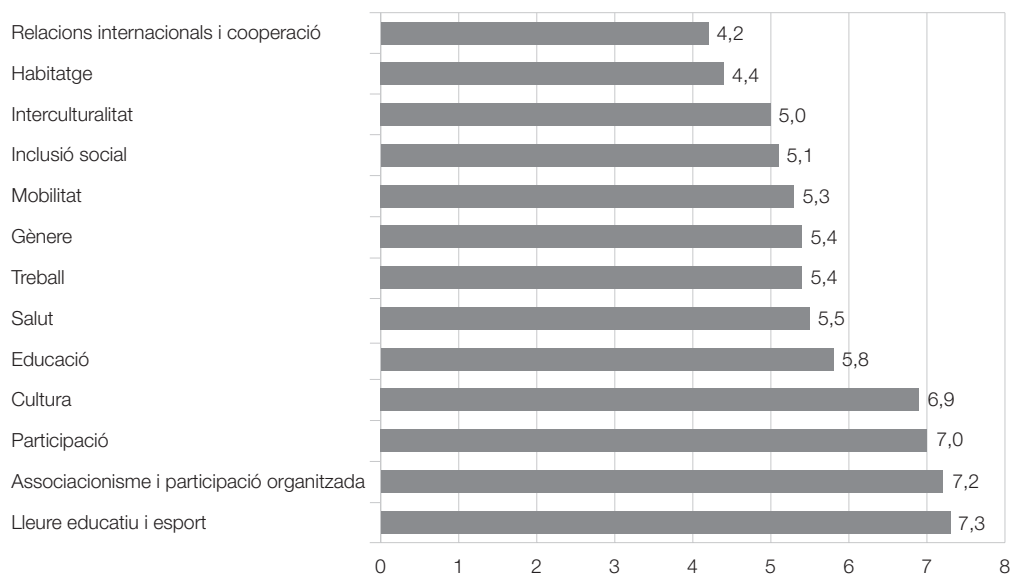
Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

### 5.3. La participació de les persones joves en les polítiques de joventut

#### 5.3.1. Intensitat de la participació

Fins ara s'han analitzat els mecanismes que fan servir els municipis per articular la participació de les persones joves en les polítiques de joventut. Ara bé, això no té necessàriament una repercussió en el grau d'implicació efectiva en les actuacions i programes que s'implementen des dels ajuntaments. L'EMC16-17 conté una bateria de preguntes que ajuda a mesurar el grau de participació de les persones joves del municipi en els diferents àmbits de les polítiques de joventut. Aquests indicadors, que el gràfic 5.4 expressa en mitjanes, donen compte de la intensitat de la participació de les persones joves (ja sigui directament o a través d'associacions o col·lectius juvenils) en el disseny, la gestió i l'avaluació de les polítiques municipals que els afecten. Els resultats ens indiquen que són les polítiques que tenen per objectiu promoure la participació juvenil on més es focalitza la participació de les persones joves. És a dir, les polítiques de participació i les d'associacionisme i participació organitzada, a més de l'àmbit del lleure educatiu, que històricament ha representat a Catalunya una escola de participació d'infants i joves. L'àmbit de cultura, en la quarta posició, també mostra una mitjana de participació juvenil molt propera al 7. Així doncs, les dades indiquen que la participació juvenil s'incorpora als àmbits clàssics de promoció de la joventut per part dels ajuntaments: lleure, participació, associacionisme i cultura. En canvi, en els altres àmbits de les polítiques de joventut, que tenen a veure amb polítiques estructurals o de transició a la vida adulta, la participació del col·lectiu juvenil disminueix.

**GRÀFIC 5.4.** Grau de participació de les persones joves en el disseny, el seguiment i l'avaluació de les polítiques de joventut. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Mitjanes (escala de 0 a 10)



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La taula 5.20 mostra el grau de participació juvenil en cada àmbit de les polítiques de joventut segons la franja poblacional del municipi. Les dades mostren que, si bé, no s'observen grans diferències en la intensitat de la participació en les polítiques de promoció de la joventut (participació, associacionisme, lleure educatiu i cultura), sí que es detecten diferències destacables en les polítiques estructurals o de transició a la vida adulta. Per exemple, podem observar aquestes diferències en la participació en polítiques d'habitatge, en les quals als municipis més grans és on menys participen les persones joves. O bé en les polítiques d'educació, en què la intensitat de la participació és més baixa a les ciutats mitjanes i molt més elevada als municipis petits. En canvi, en les polítiques de salut, observem que la intensitat en la participació és força semblant en totes les franges poblacionals. I finalment, cal destacar que la participació en les polítiques de cooperació i relacions internacionals és més baixa a mesura que augmenta la població.

TAULA 5.20. Grau de participació de les persones joves en el disseny de les polítiques de joventut segons mida municipal. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Mitjanes (escala de 0 a 10)

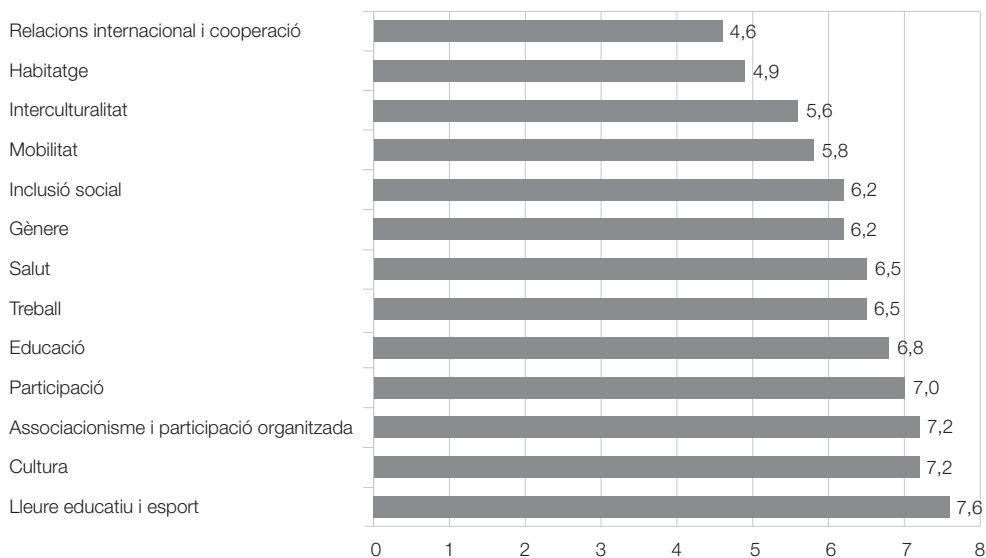
	Internacionals i cooperació	Interculturalitat	Gènere	Inclusió social	Participació	Associacionisme	Cultura	Lleure educatiu i esport	Salut	Treball	Habitatge	Educació	Mobilitat
Menys de 500 hab.	4,8	5,2	5,6	4,9	7,3	7,2	7,0	7,1	6,0	5,7	5,0	6,4	5,7
De 500 a 1.999 hab.	4,2	5,0	5,2	5,3	7,1	7,4	7,0	7,3	5,4	5,4	4,5	5,5	5,1
De 2.000 a 4.999 hab.	4,2	5,2	5,6	5,1	6,8	7,2	7,1	7,5	5,5	5,9	4,8	6,2	5,4
De 5.000 a 9.999 hab.	4,2	4,7	5,2	5,1	6,8	7,2	6,8	7,8	5,4	5,5	4,6	6,0	5,3
De 10.000 a 19.999 hab.	3,3	4,5	5,1	5,1	6,8	6,9	6,7	6,9	5,2	4,9	3,0	5,5	4,6
De 20.000 a 49.999 hab.	4,0	5,3	5,4	4,6	6,2	6,5	6,5	6,6	4,8	4,2	3,9	4,8	5,0
De 50.000 a 99.999 hab.	3,4	4,0	5,5	4,7	7,0	6,9	6,4	6,8	5,2	3,3	1,8	3,3	2,9
Més de 100.000 hab.	3,8	5,0	5,6	4,7	6,3	6,4	5,8	6,7	5,0	5,5	2,7	4,9	5,8

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

### 5.3.2. L'èxit de les polítiques de participació

Un altre indicador que ens aproxima a la importància de les polítiques de participació, tant pel que fa a les que tenen per objectiu promoure la participació individual com les d'associacionisme i participació organitzada, és la percepció d'èxit que tenen sobre aquestes polítiques els referents de les àrees i les regidories de joventut. L'EMC16-17 recull un indicador subjectiu que dona compte d'aquesta percepció d'èxit a través d'una mitjana de valoració de l'èxit de cadascun dels àmbits. El gràfic 5.5 recull les mitjanes atorgades a cadascun dels àmbits de les polítiques de joventut. Això ens permet veure que les polítiques d'associacionisme i participació organitzada i les de foment de la participació juvenil se situen com el tercer i el quart àmbit, respectivament, en què les persones joves del municipis participen més.

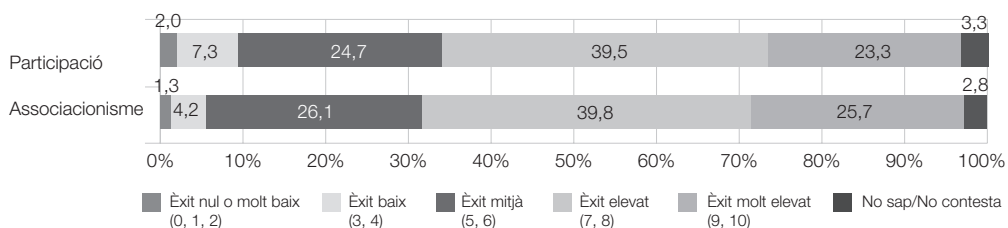
**GRÀFIC 5.5. Percepció de l'èxit de les polítiques de joventut. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Mitjanes (escala de 0 a 10)**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

El gràfic 5.6 mostra l'agregació de les mitjanes de percepció d'èxit atorgades als àmbits de foment de la participació i d'associacionisme i participació organitzada agregades en categories, la qual cosa permet veure que les diferències en la percepció de tots dos àmbits són escasses i explica que hi hagi més puntuacions d'entre 3 i 4 en l'àmbit de participació (7,3%) respecte al d'associacionisme i participació organitzada (4,2%), que, en canvi, se situa lleugerament per sobre en les puntuacions, entre 9 i 10, de percepció d'èxit molt elevat (25,7%).

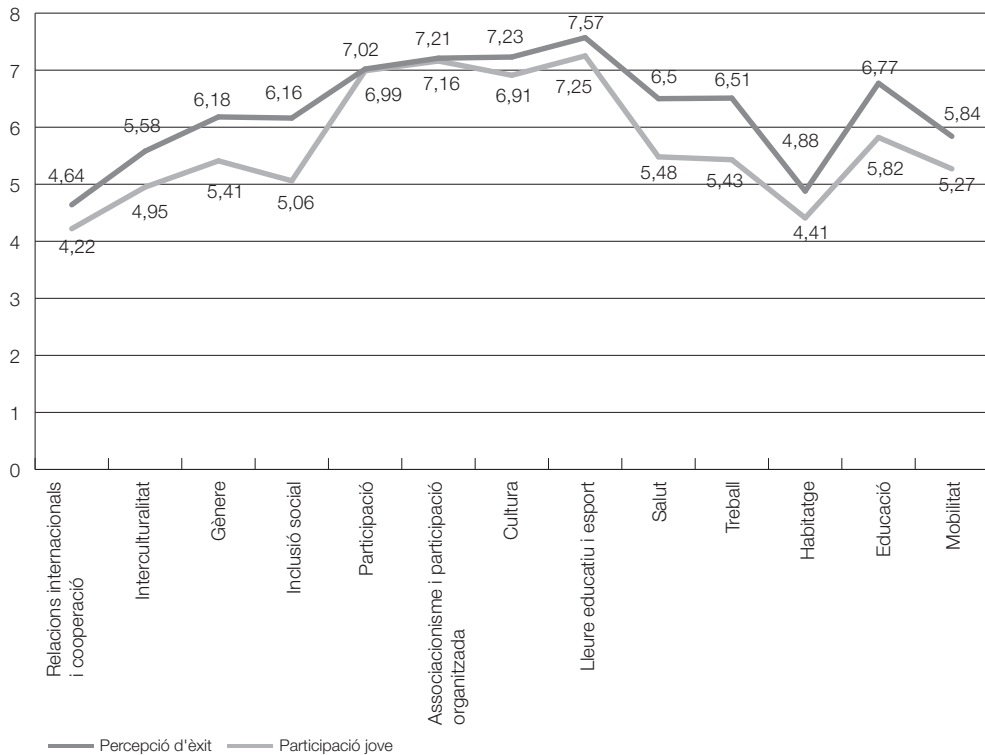
**GRÀFIC 5.6. Percepció de l'èxit agregat de les polítiques de participació. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Finalment, si relacionem les mitjanes de participació juvenil que hem vist anteriorment amb les de percepció d'èxit (gràfic 5.7), podem comprovar que, en termes generals, segueixen la mateixa lògica, la qual cosa apunta al fet que una participació elevada sembla associar-se, segons el municipi, a una percepció més gran d'èxit. De fet, els àmbits en què hi ha més participació juvenil són els àmbits en què hi ha una valoració més alta de l'èxit assolit.

GRÀFIC 5.7. Relació entre percepció d'èxit i participació juvenil en cadascun dels àmbits de les polítiques de joventut. Municipis que duen a terme polítiques en cada àmbit. Catalunya, 2016. Mitjanes (escala de 0 a 10)



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

#### 5.4. Perfils dels municipis en funció de les polítiques de participació juvenil

Al llarg del capítol s'han anat descrivint les diferents polítiques locals de joventut i se les ha posat en relació amb les variables més rellevants, com ara la grandària del municipi o l'estructura organitzativa de l'àrea de joventut dins l'ajuntament. En aquest últim apartat, explorem les relacions que es produeixen entre diferents mesures de foment de la participació a partir d'una anàlisi multivariable. D'aquesta manera, podem oferir una mirada de

conjunt sobre la diversitat local pel que fa a les polítiques de participació juvenil. Aquest exercici també ens permet afinar l'anàlisi sobre quins són els factors més determinants a l'hora d'orientar un municipi cap a un tipus de polítiques o cap a uns altres.

En primer lloc, s'ha elaborat una tipologia de municipis en funció de les seves polítiques de participació juvenil. Per fer-ho, s'ha utilitzat una anàlisi de clúster que permet agrupar els municipis en diferents grups en funció de les similituds i les diferències. En aquest cas, volem agrupar municipis en funció de com orienten les polítiques de participació juvenil. Per a això hem seleccionat algunes de les variables que s'han anat presentant fins ara. Aquestes variables recullen informació sobre polítiques orientades a la interlocució amb les persones joves, a la dinamització de la participació o al suport a entitats i associacions. Per simplificar l'anàlisi s'han construït variables dicotòmiques que determinen, per tant, si el municipi en qüestió fa o no fa aquella determinada política. Les variables introduïdes són les següents:

- Participació activa de les persones joves en el pla local de joventut.
- Existència d'un o més equipaments municipals amb gestió o cogestió de les persones joves.
- Presència d'un òrgan estable per relacionar-se amb joves (consell de joventut).
- Processos i/o jornades participatius per relacionar-se amb joves.
- Interlocució entre l'ajuntament i la gent jove a través d'entitats.
- Interlocució entre l'ajuntament i la gent jove a través de les TIC.
- Actuacions de dinamització d'espais i activitats juvenils.
- Suport econòmic o d'infraestructures a associacions i entitats del poble.

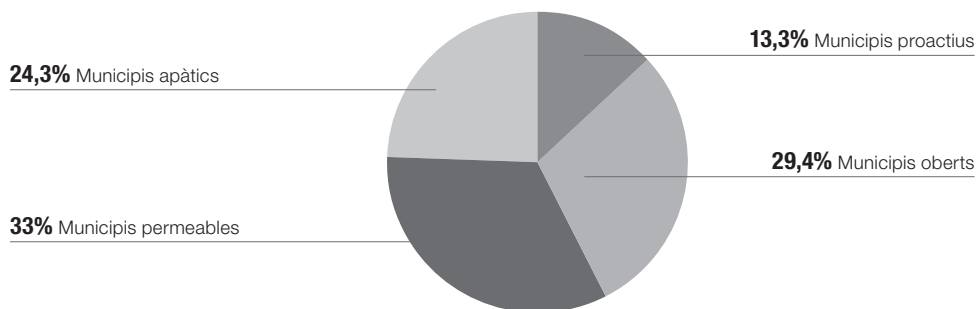
El fet d'utilitzar aquestes variables com a dicotòmiques (tant si es duu a terme la política com si no) permet tractar-les de manera independent de la grandària del municipi. Les variables no mesuren el pes o els recursos destinats a cadascunes d'aquestes polítiques, sinó tan sols la seva existència, i estan formulades de tal manera que qualsevol ajuntament podria dur-les a terme. El que pretenem veure en aquesta anàlisi és, d'alguna manera, la voluntat de dur a terme polítiques de participació, més que no pas els detalls de la seva implementació o les característiques del municipi.

Com mostra el gràfic 5.8, l'anàlisi de clúster<sup>5</sup> ens dibuixa quatre grups, que hem anomenat de la manera següent: municipis proactius, municipis oberts, municipis permeables i municipis apàtics.

---

<sup>5</sup> Per fer la tipologia s'ha utilitzat una anàlisi de clúster en dues fases i s'hi ha introduït un tractament de valors atípics del 5%. El resultat és que la tipologia inclou un total de 536 municipis dels 643 de la mostra.

GRÀFIC 5.8. Tipus de municipis en funció de les polítiques de participació juvenil. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Per entendre la seva composició, la taula 5.21 detalla els valors de cada variable en els diferents grups.

TAULA 5.21. Descripció dels tipus de municipis en funció de les polítiques de participació juvenil. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge, ràtio i base de resposta

		Participació activa en el PLJ	Equipament amb gestió o cogestió de les persones joves	Òrgan estable per relacionar-se amb joves	Processos i/o jornades participatives per relacionar-se amb joves	Interlocució a través d'entitats	Interlocució a través de les TIC	Actuacions de dinamització d'espais i activitats juvenils	Suport econòmic o infraestructures a entitats	Total
Municipis proactius	%	100,0	39,4	0,0	78,5	100,0	71,2	91,0	100,0	100
	ràtio	5,8	1,9	0,0	2,0	1,9	1,5	1,4	1,6	1,0
	N	71 ***	28	0	56 *	71 **	51	65	71	71
Municipis oberts	%	8,9	23,5	15,1	56,2	73,1	94,5	100,0	87,2	100
	ràtio	0,5	1,2	2,5	1,4	1,4	2,0	1,5	1,4	1,0
	N	14	37	24	88	115	149 ***	157 **	137 *	157

		Participació activa en el PLJ	Equipament amb gestió o cogestió de les persones joves	Òrgan estable per relacionar-se amb joves	Processos i/o jornades participatives per relacionar-se amb joves	Interlocució a través d'entitats	Interlocució a través de les TIC	Actuacions de dinamització d'espais i activitats juvenils	Suport econòmic o infraestructures a entitats	Total
Municipis permeables	%	1,1	24,2	0,0	36,6	54,6	10,4	56,3	72,7	100
	ràtio	0,1	1,2	0,0	0,9	1,0	0,2	0,9	1,2	1,0
	N	2 **	43	0 *	65	97	18 ***	100	129	177
Municipis apàtics	%	3,8	0,0	6,0	0,0	0,0	23,7	21,8	0,0	100
	ràtio	0,22	0,0	1,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0	1,0
	N	5	0	8	0	0 **	31	28 *	0 ***	130
Total	%	17,2	20,1	6,0	39,0	52,8	46,5	65,3	62,9	100
	N	92	108	32	209	283	249	350	337	536

Nota: Les tres variables amb més capacitat predictora per a la definició de cada tipus de municipi s'indiquen de la manera següent: \*\*\* la més important, \*\* la segons més important i \* la tercera més important.

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La taula conté diversa informació que ajuda a entendre la lògica en la formació de cada grup o perfil de municipi. En primer lloc, el percentatge fa referència a la proporció de municipis dins el grup que duen a terme aquella política en concret. La ràtio serveix per posar de manifest fins a quin punt aquesta característica diferencia aquest tipus de municipis de la resta. La ràtio es calcula dividint el percentatge del grup entre el percentatge total d'aquella variable. El resultat és que si la ràtio s'aproxima a 1 significa que aquest tipus de municipi és molt semblant a la mitjana pel que fa a aquella política en concret. Si és superior a 1, vol dir que la duu a terme més que la mitjana; i si és inferior, que la duu a terme menys. D'aquesta manera, per exemple, podem dir que en els municipis proactius la participació activa de les persones joves en el PLJ és gairebé sis vegades superior a la mitjana. La taula 5.21 també detalla el nombre de municipis (N) de la mostra en cada grup que duen a terme cadascuna de les polítiques. Finalment, els asteriscos indiquen les tres variables més rellevants en la formació de cada grup. Aquesta informació és molt important per comprendre què distingeix el grup de la resta.

Per tant, els municipis queden agrupats en aquests quatre tipus que detallem a continuació:

- **Municipis proactius.** És el grup menys nombrós (13,3%) però el que presenta municipis amb els nivells més alts de desenvolupament de polítiques de participació juvenil. Destaca molt especialment que és el grup en què gairebé tots els ajuntaments expressen



que les persones joves participen o han participat en el disseny, la implementació o l'avaluació del PLJ. Tota la resta de polítiques de participació estan clarament per sobre de la mitjana, però sorprèn, en canvi, que no hi ha cap d'aquests municipis que tinguin un òrgan estable de representació de la joventut. Sembla que es tracta, doncs, d'ajuntaments que tenen una disposició permanent d'anar a buscar la participació juvenil (i donar-li suport) a través de formes i mitjans molt diversos. Són, per tant, ajuntaments que es mostren constantment preocupats i atents a la participació; potser això fa que ja trobin altres formes d'interlocució més efectives i no els calgui disposar d'un espai institucionalitzat de relació amb la gent jove i les seves entitats.

- **Municipis oberts.** Es tracta també de municipis que presenten nivells alts de desenvolupament de polítiques de participació juvenil. Aquests municipis (un 29,4% del total) tenen un ventall molt ampli d'espais oberts per a la participació juvenil; de fet, la interlocució a través de les TIC, seguida de les accions de dinamització d'espais i activitats, són les polítiques que més els distingeixen de la resta. En canvi, sorprèn l'escàs nombre de municipis d'aquest grup que obren el PLJ a la participació de la gent jove. Podríem interpretar que es tracta de municipis que no volen anar a buscar tant les persones joves en la seva pròpia política pública, però que sí que mantenen canals oberts de participació i de suport.
- **Municipis permeables.** Aquest és el grup en què hi ha més municipis (un 33%) i el que presenta uns nivells de desenvolupament de polítiques de participació juvenils més semblants a la mitjana. Es tracta de municipis que tenen polítiques de participació i que procuren també tenir espais i mecanismes d'interlocució amb les persones joves, però per als quals no sembla que la participació juvenil sigui una preocupació central de la política pública. No es pot dir que siguin municipis que visquin d'esquenes a la participació, perquè la major part dona suport material a les seves entitats i desenvolupen algun tipus de política de dinamització i d'interlocució, però les dades fan pensar que això no passa d'una certa permeabilitat a la participació més que no pas d'una aposta determinada.
- **Municipis apàtics.** Aquest darrer 24,3% dels municipis són els que tenen clarament uns nivells de polítiques de participació més baixos. De fet, per exemple, cap d'aquests municipis no té cap programa o actuació de suport econòmic o d'infraestructures a les entitats, ni hi manté cap mena d'interlocució. Sí que hi ha alguns d'aquests municipis que afirmen tenir algun espai d'interlocució a través de les TIC i alguna actuació de dinamització, però són, en tot cas, molt per sota de la mitjana.

Un cop analitzats els diferents grups, podem veure quins són els factors que expliquen millor que un municipi es trobi en una categoria o en una altra. Aquesta és una manera d'aproximar-nos a un interrogant fonamental per pensar en una política de foment de la participació i la millora democràtica, que és el de determinar quins elements influeixen en el fet que hi hagi municipis més actius que d'altres en el foment de la participació.

Com que al llarg del capítol ja s'ha anat afrontant aquesta pregunta a través d'anàlisis bivariants, comprovant les diferències, per exemple, en municipis grans o petits, d'àrees rurals o urbanes o amb estructures organitzatives diferents, ara utilitzarem una regressió per determinar quins d'aquests elements tenen més pes. Es tracta d'una anàlisi de regressió mul-

tinomial en què hem situat la tipologia de municipis com a variable dependent i la categoria de municipis permeables (que és la més nombrosa i similar a la mitjana) com a referència.

TAULA 5.22. Model de regressió logística multinomial dels tipus de municipis en funció de les seves polítiques de participació juvenil. Catalunya, 2016

		Municipis proactius		Municipis oberts		Municipis apàtics	
		B	E. típ.	B	E. típ.	B	E. típ.
Constant		-4,498 ***	1,440	-2,562 ***	0,944	0,323	0,891
Població (nombre hab.)		0,000	0,000	0,000	0,000	-0,0003 ***	0,000
Tipus de comarca	Barcelonès	-16,374	0,000	0,696	1,612	-8,158	8240,2
	Rural	-0,256	0,392	0,348	0,280	0,100	0,287
	Urbà	0,694	0,467	0,822 **	0,376	1,197 **	0,579
Pressupost específic per a polítiques de joventut		0,290	0,372	0,014	0,284	0,079	0,289
Disposició d'estructures polítiques	Regidoria exclusiva	1,919 *	1,078	1,549 **	0,694	-0,354	0,509
	Regidoria compartida	1,214	1,048	1,484 **	0,660	-0,382	0,402
Disposició d'estructures tècniques	Àrea exclusiva	0,098	0,474	-0,317	0,387	-1,671 ***	0,616
	Àrea compartida	-0,452	0,419	-0,158	0,310	-0,676 **	0,341
Recursos humans	Amb perfils tècnics	-0,126	0,764	-0,383	0,497	0,608	0,640
	Només dinamitzadors i/o administratius	1,120 *	0,654	0,576	0,419	1,048 *	0,622
	Suport econòmic	1,193 ***	0,433	0,696 **	0,294	-0,776 ***	0,290
Rebre suport per part de la DGJ-ACJ	Suport a la planificació de les polítiques de joventut	0,169	0,343	-0,108	0,274	-0,040	0,318
	Suport per processos de participació i dinamització juvenil	0,599	0,419	0,438	0,339	-0,212	0,430

N = 535 // R2 de Nagelkerke = 0,349.

Nota: Les categories de referència, per a cadascuna de les variables són les següents: Tipus de comarca: Estàndard; Pressupost específic per a polítiques de joventut: no se'n disposa; Estructura política: sense regidoria. Estructura tècnica: Sense àrea o departament de joventut. Recursos humans: Sense personal o només perfils administratius; Suport DGJ-ACJ econòmic: No rebre suport; Suport DGJ-ACJ planificació: no rebre suport; Suport DGJ-ACJ participació: no rebre suport.

Categoria de referència per a la variable dependent: Municipis permeables.

Sig. \*\*\* < 0,01; \*\* < 0,05; \* < 0,1.

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Els resultats dibuixen algunes conclusions interessants, per exemple, amb relació al perfil del municipi. El nombre d'habitants té una relació negativa amb la probabilitat de pertànyer al grup dels municipis apàtics. És a dir, que els municipis petits tenen una tendència més gran que la resta a desenvolupar menys polítiques de participació. Aquest resultat coincideix amb el que s'ha anat veient al llarg del capítol i, molt probablement s'explica pel fet que els municipis més petits disposen de menys recursos. En canvi, també és interessant que la variable població no aparegui com a significativa per distingir la resta de tipus de

municipis. Com s'ha explicat, la nostra estratègia a l'hora de seleccionar les variables del clúster buscava precisament esquivar l'efecte evident (i ja demostrat) que té la dimensió del municipi sobre qualsevol política pública. D'aquesta manera, el que defineix els grups de municipis no són tant les seves polítiques efectives com la seva voluntat de treballar la participació des de diferents enfocaments. El fet que la població no tingui efectes diferents sobre la pertinència a municipis proactius, oberts o permeables ens diu, precisament que la dimensió del municipi no és un factor determinant, i, per tant, que municipis de diferents mides tenen marge per impulsar polítiques de participació en funció d'altres factors com els recursos o l'estructura organitzativa que, en últim terme, depenen de la voluntat o la determinació de prioritzar aquest tipus de polítiques. Els resultats en funció del tipus de comarca reforcen aquesta idea: l'efecte és molt limitat i, en el cas de les comarques urbanes, no és lineal sinó que és positiu tant per als municipis oberts com per als apàtics respecte a la categoria de referència (municipis permeables).

Els efectes del conjunt de variables relacionades amb l'estructura organitzativa també ofereix resultats reveladors. Cal tenir en compte, a l'hora d'interpretar-los, que l'anàlisi de regressió mostra els efectes de cada variable controlant per l'efecte que tenen la resta de variables incorporades al model. Aquestes variables d'organització de les polítiques de joventut a l'ajuntament (regidoria, àrea, personal i, fins i tot, pressupost) són variables estretament relacionades: si no hi ha una regidoria, és poc probable que hi hagi una àrea o un departament específics i, en conseqüència, que hi hagi personal; per contra, si hi ha una àrea exclusiva, és pràcticament segur que hi haurà també pressupost. Això significa que cal interpretar amb precaució els efectes concrets de cadascuna d'aquestes variables. Tanmateix, hi ha alguns elements coherents que ajuden a entendre la influència de l'estructura organitzativa de l'ajuntament en l'orientació de les seves polítiques de participació juvenil.

Veiem, per exemple, una relació positiva en el fet de disposar d'una regidoria pròpia en temes de joventut per als dos tipus de municipis amb polítiques més actives en el foment i el suport a la participació. I en concret, en el cas dels municipis proactius, aquesta relació és vàlida només si la regidoria és exclusiva de joventut. Aquests resultats reforcen l'argument de la voluntat política com un aspecte determinant a l'hora d'explicar les polítiques de participació. Els municipis que reserven un espai políticament rellevant, com és una regidoria, a les polítiques de joventut són els que tendeixen a desenvolupar més polítiques de participació juvenil. En el cas de tenir una àrea o un departament propis o de no tenir-ne, l'efecte va en la mateixa direcció, però, en aquest cas, és negatiu per als municipis apàtics. Si el que és clau per destacar per sobre de la mitjana en polítiques de participació és tenir voluntat política i donar espai a les polítiques de joventut (tenir una regidoria), el que és necessari per no tenir un nivell de desenvolupament de polítiques de participació juvenil per sota de la mitjana és, com a mínim, disposar d'una àrea o un departament que s'ocupi de joventut, encara que no sigui de manera exclusiva.

Finalment, el suport extern, en aquest cas de la Direcció General de Joventut, que es presenta com a rellevant (i en aquest cas de manera significativa per a tots els grups) és el suport econòmic. Aquí també cal tenir en compte que el suport econòmic sempre va acompanyat d'algunes exigències tècniques en la planificació de polítiques i actuacions. Això explicaria per què la resta de suports perden l'efecte.

## **5.5. Conclusions**

### **Evolució de les polítiques de participació**

Com s'ha pogut observar amb les dades analitzades, el foment de les polítiques de participació segueix una línia ascendent, amb un clar augment del percentatge de municipis que en fan, i que representen fins a 10 punts percentuals més respecte als resultats de l'enquesta anterior. També les polítiques d'associacionisme han augmentat des del 2009 (+4%).

Pel que fa al suport a les associacions, ha augmentat l'assessorament com a fórmula de suport, però, en canvi, ha disminuït el suport econòmic i amb infraestructures, així com els convenis de prestació de serveis. És possible que aquesta disminució sigui conseqüència de la crisi econòmica, que va afectar especialment els pressupostos municipals. Malgrat això, ha augmentat el percentatge de municipis que tenen almenys una entitat juvenil. Per tant, l'associacionisme juvenil continua essent una de les bases sobre les quals s'articulen les polítiques municipals de joventut, ja sigui per mitjà de fórmules organitzades, com ara els consells locals de joventut, o bé a través de la relació directa entre la regidoria i els col·lectius de joves.

### **Foment de la participació per edats**

També hem pogut observar que han augmentat les polítiques destinades a les edats que corresponen a l'etapa de l'adolescència. De fet, es pot dir que les edats implicades en els processos de participació són molt àmplies, de 12 a 35 anys. En l'etapa de l'adolescència, les polítiques de participació estan més orientades al lleure educatiu i, per tant, són més dirigides des de l'Administració o des de les organitzacions mateixes (esplais, agrupaments escoltes, etc.).

### **Influència de la dimensió del municipi**

Hem pogut observar que la grandària municipal és un factor important en l'explicació de les polítiques locals de foment de la participació i l'associacionisme juvenil, malgrat que no és una variable que tingui un comportament lineal. És a dir, sabem que els municipis petits en conjunt fan menys polítiques de participació. Però, mirat amb detall, observem que la major part d'aquests municipis en fan (un 70% ) i només un 30% no en fa. Per tant, la variable de la grandària municipal no és pas del tot determinant. És veritat que en el cas dels municipis petits, la disponibilitat de recursos afecta molt les opcions que tenen per desenvolupar polítiques de participació. Per tant, és una bona notícia que el 70% desenvolupi almenys algunes mesures de participació.

Com hem vist, en la resta de municipis (mitjans i grans), la variable grandària no és la més significativa per explicar si es fan polítiques de foment de la participació. Per tant, hem de suposar que depèn d'altres variables, com ara l'orientació política i la importància que donen a les polítiques de participació juvenil. De fet, hem pogut observar que els municipis

que tenen una regidoria dedicada exclusivament a joventut són els que tendeixen a fer més polítiques de participació juvenil.

### **Influència de l'estructura organitzativa**

Sigui per la influència de l'orientació política del govern municipal, sigui per la trajectòria del municipi i la seva tradició en el desenvolupament de polítiques juvenils, hem pogut constatar que l'estructura municipal influeix en la tendència a desenvolupar polítiques de participació juvenil. És a dir, els municipis que tenen una regidoria exclusivament dedicada a joventut, que disposen d'una estructura pròpia de joventut (àrea de joventut), i que tenen personal i recursos econòmics destinats a aquestes polítiques tenen més tendència a desenvolupar polítiques de participació juvenil.

### **Perfils de polítiques de participació juvenil**

Més enllà de les variables que influeixen en el foment de la participació juvenil en conjunt, a l'inici del capítol ens preguntàvem fins a quin punt les polítiques actuals que desenvolupen els municipis estan orientades a una participació juvenil autònoma, que doni poder de decisió a les persones joves. És a dir, volíem saber si, dins del conjunt de mesures que comprèn el foment de la participació i de l'associacionisme, hi són predominants, o no, les que estan més orientades a donar autonomia al col·lectiu juvenil.

D'una banda, hem pogut observar en les taules de contingència que les mesures que afavoreixen la participació autoorganitzada i autònoma de les persones joves són minoritàries en el conjunt de les polítiques locals de participació juvenil. És a dir, la presa de decisions sobre el PLJ, la cogestió d'equipaments o de polítiques de joventut, els convenis de prestació de serveis o de cogestió. Tampoc no són realment majoritàries les polítiques que permeten una participació directa de les persones joves en les polítiques, ja sigui a través de jornades, processos participatius, l'ús de les TIC, fomentant espais d'interlocució o donant suport a entitats juvenils econòmicament o amb infraestructures; tot i que aquestes darreres les trobem en la meitat dels municipis.

- 10% permeten la gestió d'una part del PLJ.
- 24% tenen equipaments en règim de cogestió.
- 17% tenen convenis de prestació de serveis i/o cogestió amb entitats juvenils.
- 25% permeten prendre decisions sobre el PLJ.
- 50% realitzen jornades o processos participatius.
- 45% fomenten la participació a través de les TIC.

- 51% tenen actuacions i espais d'interlocució.
- 50% donen suport a entitats juvenils amb infraestructures o aportacions econòmiques.

D'altra banda, l'anàlisi multivariant ens ha permès observar si hi ha una raó en aquestes opcions dins del foment de la participació juvenil. És a dir, si respon a una determinada orientació en les polítiques adoptades. Efectivament, hem pogut observar que hi ha un grup de municipis que podem anomenar *proactius* que donen suport a la participació juvenil de maneres molt diverses, però incorporant aspectes d'autogestió i d'apoderament de les persones joves, malgrat que això no implica l'existència d'espais institucionalitzats de participació. Aquest grup de municipis, però, és minoritari dins del conjunt de municipis de Catalunya, ja que només representen un 13%. Per tant, les polítiques locals que produeixen un efecte de més autonomia i corresponsabilitat de les persones joves no obeeixen a una tendència general.

En general, hem pogut veure que hi ha un predomini dels municipis que dinamitzen la participació juvenil (29%) d'una manera més orientada des de l'Administració, o bé que estableixen mecanismes d'interlocució (33%) amb les entitats o amb les persones joves directament (a través de les TIC, per exemple). En aquest gran conjunt de municipis, doncs, la participació juvenil es planteja com un element inherent al desenvolupament de les polítiques de l'Administració, però no pas com una forma d'aconseguir que el col·lectiu juvenil adquireixi poder davant l'Administració. Tanmateix, en aquests municipis hi ha un conjunt molt ampli de mesures que, d'una manera més *oberta* o més *permeable*, permeten la participació de les persones joves en diversos àmbits.

És un percentatge petit el dels municipis que no desenvolupen gairebé polítiques de participació (24%), els que hem anomenat *apàtics*. També hem pogut veure en les dades observades en les taules que els àmbits en què participen més les persones joves són els que tenen relació amb el lleure educatiu, la cultura i l'associacionisme i la participació juvenil mateixa. En canvi, la seva participació o implicació és més baixa en els àmbits que tenen a veure amb polítiques socials d'habitatge, treball, salut, etc.

Per tant, com a conclusió general hem de dir que en les polítiques locals hi ha un gran ventall de mesures que es prenen per fomentar la participació juvenil. De manera majoritària, aquesta participació contempla tant l'associacionisme com la participació directa de les persones joves en diferents processos (jornades, TIC, etc.). Només una petita part dels municipis estan desenvolupant polítiques que van més enllà d'una mera interlocució o participació dirigida. Però la bona notícia és que hi ha camí per recórrer. Les polítiques locals de foment de la participació tenen una tradició que es va consolidant i que abona el terreny perquè permetin cada vegada més l'autonomia de les persones joves i la seva implicació en processos de decisió que vagin més enllà dels àmbits considerats *juvenils*.

## Bibliografia

ALCÁNTARA, A. (2011). *Els equipaments de caràcter sociocultural i els seus models de gestió*. Barcelona.

ANDUIZA, E. *et al.* (2014). "Mobilization through online social networks: the political protest of the indignados in Spain". A: *Information, Communication & Society*, vol. 17, p. 750-764.

BENEDICTO, J. (2008). "La juventud frente a la política: ¿Desenganchada, escéptica, alternativa o las tres cosas a la vez?" A: *Revista de Estudios de juventud*, núm. 81, p. 13-30.

BENEDICTO, J. *et al.* (2017). *Informe de la juventud en España 2016*. Madrid: Instituto de la Juventud. Ministerio de Sanidad, de Servicios Sociales e Igualdad.

CASTELLÀ, C. (2009). *Participació i qualitat democràtica: proposta de criteris de qualitat en l'anàlisi de processos de participació local a Catalunya* (tesi doctoral). Bellaterra: Departament de Ciències Polítiques i Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona.

CASTELLÀ, C. i FERRER-FONS, M. (2016). *El foment de la participació juvenil: joves i administració*. Barcelona: Agència Catalana de la Joventut – IGOP.

CASTELLÀ, C. i FERRER-FONS, M. (2019). *Aprenentatges i reptes dels processos participatius amb joves a l'àmbit local*. Barcelona: Direcció General de Joventut del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electorals del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, Generalitat de Catalunya.

CASTELLS, M. (2017). *Ruptura*. Madrid: Alianza Editorial.

COMAS, D. (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*. Madrid: Instituto de la Juventud. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

DALTON, R. (2008). "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation". A: *Political Studies*, núm. 56 (1), p. 76-98.

DALTON, R. (2009). *The Good Citizen: How a younger generation is reshaping American Politics*. Washington: DC, CQ Press.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2013). *Pla nacional de joventut de Catalunya 2020*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2016). *Pla d'actuació de polítiques de joventut 2017-2020. Reptes, objectius i actuacions*. Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya.

GONZÁLEZ, I. (coord), COLLET, J. i SANMARTÍN, J. (2008). *Participació, política i joves*. Barcelona: Secretaria de Joventut, Generalitat de Catalunya.

LLOPART, I. i SERRACANT, P. (2004). *Debats i lectures sobre polítiques de joventut*. Barcelona: Secretaria General de Joventut, Generalitat de Catalunya.

MARIEN, S. *et al.* (2010). "Inequalities in Non-Institutionalized forms of Political Participation: A multi level Analysis of 25 countries". A: *Political Studies*, vol. 58, núm. 1, p. 187-213.

NORRIS, P. (2003). *Young people and political activism: From the politics of loyalties to the politics of choice?* A: Simposi del Consell d'Europa Young People and Democratic Institutions: From disillusionment to participation, Estrasburg, 27-28 de novembre.

OFICINA DEL PLA JOVE i OFICINA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA (2010). *La participació del jovent en les polítiques locals de joventut*. Barcelona: Àrea d'Igualtat i Ciutadania, Diputació de Barcelona.

PARÉS, M. (2014). "Límits i potencialitats de la participació ciutadana". A: *Eines*, núm. 19, p. 33-40.

REIG, D. i VÍLCHEZ, L. F. (2013). *Los jóvenes en la era de la hiperconectividad: tendencias, claves y miradas*. Madrid: Fundación Telefónica - Fundación Encuentro.

SERRACANT, P. i ESTIVILL, J. (2017). *Estat de la joventut 2016*. Barcelona: Direcció General de Joventut, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya.

SERRACANT, P. i SOLER, R. (2010). *La joventut catalana al segle XXI. Una anàlisi del Sistema d'indicadors sobre la joventut a Catalunya*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya.

SOLER, R. (2011). *Democràcia, participació i joventut. Una anàlisi de l'Enquesta de participació política 2011*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

STOLLE, D. *et al.* (2005). "Politics in the supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation". A: *International Political Science Review*, vol. 26, núm. 3, p. 245-269.

SUBIRATS, J. *et al.* (2015). *Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política, los partidos y el activisme juvenil*. Madrid: Centro Reina Sofia sobre Adolescencia y Juventud.

TORRALBA, F. (2014). *Polítiques de joventut per al segle XXI. Criteris de discerniment*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

ZUKIN, C. *et al.* (2006). *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. Nova York: Oxford University Press.



## 6. ELS FILS INVISIBLES DE LA GOVERNANÇA RELACIONAL. EL CAS DE LES POLÍTIQUES DE JOVENTUT

Quim Brugué i Torruella

L'objectiu d'aquest capítol és analitzar les polítiques municipals de joventut des del punt de vista de la *governança democràtica*. Aquesta ha estat una expressió molt usada durant les darreres dues dècades i que podem definir, sense entrar ara en la prolífica literatura acadèmica que ha generat, com una *manera relacional* de governar o, més específicament, de dissenyar i desplegar les polítiques públiques. Una *manera relacional* que, òbviament, ens situa en la dimensió operativa de l'activitat governamental, però que, simultàniament, s'explica per les transformacions substantives que aquesta activitat ha experimentat. Aplicant-ho al cas de les polítiques de joventut, el Pla nacional de joventut de Catalunya 2020 (en endavant, PNJCat-2020) proposa el concepte de *governança democràtica* per construir un model d'intervenció que articula les relacions entre múltiples actors institucionals i no institucionals. Però no ho fa com un caprici formal, sinó per la necessitat de reconèixer la naturalesa complexa i polièdrica de la joventut mateixa. Una joventut que ja no pot ser abordada des d'un únic espai especialitzat, sinó que reclama combinar les aportacions d'una xarxa molt àmplia i diversa d'entitats i institucions, cadascuna de les quals té la seva pròpia mirada i perspectiva.

La governança democràtica, per tant, representa una forma coral de governar. Un manera de governar que pretén respondre als fracassos derivats de voler intervenir unidimensionalment sobre realitats multidimensionals. El problema que abordarem en aquestes pàgines fa referència a com, un cop reconeguda la necessitat teòrica de la governança democràtica, traslladem aquesta idea a la pràctica. Tots coincidim en la necessitat teòrica de gestionar les xarxes, de disposar d'organitzacions horitzontals, de treballar de manera transversal, d'incorporar la participació de la ciutadania i de les seves entitats o de fomentar les relacions multinivell entre les diferents esferes governamentals. Però també tots compartim els dubtes a l'hora de traduir aquestes idees genèriques en pràctiques efectives. Valorar aquest trànsit de la teoria a la pràctica és el principal objectiu d'aquest capítol.

Tanmateix, centrarem la nostra mirada en l'interior del PNJCat-2020 mateix, de manera que ens concentrarem en les relacions entre diferents nivells administratius (govern multinivell i/o relacions interinstitucionals) i entre diferents àmbits sectorials (transversalitat i/o relacions interdepartamentals). També ens hi referirem com relacions verticals i horitzontals.

No podrem deixar de referir-nos a les relacions que s'estableixen amb la ciutadania i, més concretament, amb les entitats de joves (participació), però no serà aquesta la qüestió en què focalitzarem la nostra anàlisi. Els aspectes participatius han estat presents en el capítol 5 d'aquesta mateixa publicació. En aquest capítol, l'estudi de les relacions multinivell i transversals ens servirà per observar i valorar com es pot desplegar el PNJCat-2020 a través del funcionament en xarxa característic de la governança democràtica.

Per avançar en aquest fil argumental aplicat al cas de les polítiques de joventut a Catalunya, proposem organitzar aquest capítol a partir de cinc punts:

- En primer lloc, presentarem breument el PNJCat-2020 i, sobretot, en destacarem la dimensió relacional. Volem, així, situar l'objectiu de l'estudi i vincular-lo directament al PNJCat-2020.
- En segon lloc, introduïrem els conceptes imprescindibles per discutir sobre el model de governança democràtica que impulsa el PNJCat-2020. Un apartat, per tant, de caràcter conceptual, però que abordarem amb la voluntat de traduir els debats acadèmics a un llenguatge clar i planer.
- En tercer lloc, usarem algunes de les dades derivades de l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (en endavant, EMC16-17) per tal d'oferir una imatge descriptiva del tipus de relacions tant horitzontals (transversalitat) com verticals (multinivell) que presenten les polítiques de joventut a Catalunya.
- En quart lloc, usant aquesta mateixa enquesta, avançarem metodològicament cap a una anàlisi bivariable de les dades que ens permeti contrastar algunes hipòtesis sobre fins a quin punt algunes característiques dels municipis o de la seva estructura governamental i administrativa incideixen en les dinàmiques de governança democràtica.
- Finalment, dedicarem el darrer apartat a recollir les principals conclusions de l'estudi i, sobretot, a identificar els aspectes que, a manera de recomanacions, poden ajudar a fer un desplegament més efectiu de la lògica relacional en les polítiques de joventut a Catalunya.

## **6.1. El PNJCat-2020 com a espai relacional**

El PNJCat-2020, com ja hem anticipat, ha estat dissenyat per convertir-se en un espai de trobada; és a dir, per reconèixer que tant els continguts com el desplegament de la política de joventut és una tasca plural que ha de fer-se des de les relacions de col·laboració i complementarietat entre un ampli ventall d'actors i institucions. Tal com ho expressa el PNJCat-2020 mateix:

“Només amb l'acció coordinada, agosarada i decidida de tots els agents serem capaços de construir respostes i generar oportunitats per al canvi” (p. 25).

Aquesta aproximació implica incorporar la participació juvenil en l'elaboració del PNJCat-2020, un aspecte que no s'analitza en aquest capítol, però que forma part de la lògica de la governança democràtica. Disposem, en tot cas, d'una memòria del procés participatiu en què, a banda de les dades descriptives, s'identifiquen tant els aspectes que van ser objecte de debat com les principals conclusions substantives del procés de participació. Quant als aspectes centrals del debat, l'informe de síntesi destaca un seguit de temes en què les *relacions* conformen una mena de comú denominador. Es refereix, així, a les relacions interadministratives, a les relacions entre diferents escales territorials, a les relacions entre diferents esferes tècniques i a les relacions amb el conjunt de la societat. Usant la literalitat dels termes que fa servir l'informe, els eixos estructuradors del debat participatiu van ser:

- a) Posar en valor el PNJCat-2020, promovent que es treballi amb la joventut en un sentit ampli, interadministratiu.
- b) Tenir en compte les característiques i les singularitats territorials en el PNJCat-2020.
- c) Les polítiques de joventut com a realitat que es va consolidant.
- d) La metodologia de treball: directrius clares i criteris comuns per garantir el treball coordinat entre tècniques i tècnics.
- e) La comunicació com un procés i com una actitud.

D'altra banda, les conclusions del procés participatiu també van recollir de manera explícita la dimensió relacional de les polítiques de joventut, fent referència a aspectes territorials (multinivell), participatius i transversals. També ens referim al text de l'informe de síntesi mateix per comprovar la nostra afirmació:

- a) Incorporar la singularitat del *territori*.
- b) Incorporar l'equilibri *territorial*.
- c) Establir un marc per *articular* eines i instruments que possibilitin una *transversalitat* en la *participació* juvenil.
- d) Promoure la cultura *participativa*.
- e) Projecte polític en cada municipi: el marc de la *interlocució*.
- f) *Transversalitat*: articulació entre diferents àrees i departaments, entre diferents actuacions i processos, i entre administració i entitats.
- g) *Articulació* dels recursos per conèixer la realitat dels municipis.

El PNJCat-2020 es presenta, doncs, com un espai relacional en què s'assumeix que la joventut és una realitat complexa que necessita ser abordada des de múltiples i diverses perspectives. El PNJCat-2020 mateix ho expressa amb claredat:

“El PNJCat 2020, atenent al concepte d'integralitat, parteix de la idea que les diferents esferes de la vida de les persones joves estan interrelacionades entre si i que, per tant, les polítiques de joventut, organitzades segons els reptes que marca el mateix Pla, hauran de tenir en compte aquestes interconnexions per copsar la realitat juvenil des de la seva multidimensionalitat” (p. 36).

En definitiva, arrancant des d'aquest punt de partida, quan el PNJCat-2020 enfoca la dimensió operativa ho fa parlant de la necessitat d'articular agents i actors, entre els quals destaca el Govern de la Generalitat, els governs locals i el moviment juvenil organitzat. I reclama “[...] fer possible una acció coordinada i coherent que permeti aquest abordatge integral de les polítiques de joventut, adaptant-se a les necessitats i especificitats del territori” (p. 173). Un abordatge integral que s'ha de vehicular a través d'un model de relacions horitzontals (entre àrees o departaments) i verticals (entre la Generalitat i els ajuntaments) que funcioni com a aglutinador de la complexitat. En el proper apartat, abans d'entrar en l'anàlisi empírica d'aquestes relacions, presentarem el marc conceptual que dotarà de sentit al conjunt de l'estudi que elaborarem.

## **6.2. Governant la complexitat, gestionant les xarxes**

Tant la tradició com el sentit comú ens portarien a descartar el problema del govern *relacional*. O, potser millor, el veuríem com un assumpte senzill; sempre, és clar, que fem una cosa tan lògica com una assignació adequada de recursos, competències i responsabilitats. D'aquesta manera, el problema de les *relacions* se solucionaria per supressió: un cop cada institució o cada departament té clar què ha de fer, desapareixen les relacions i les dificultats que poden generar. Amb claredat, sentit comú i racionalitat, tot arreglat.

Tanmateix, la realitat és tossuda i persistim, malgrat totes les dificultats que comporta, en l'aposta per un govern i una administració relacionals. Hi haurà qui digui que el problema rau en la incompetència d'uns responsables públics incapaços de distribuir feines i responsabilitats, però aquest és un argument massa simple. De fet, l'actual literatura internacional coincideix que la persistència de les necessitats *relacionals* no té a veure amb déficits organitzatius, sinó que es deriva de la complexitat d'uns problemes que no poden abordar-se a trossos, que reclamen la lògica integral que esmentava el PNJCat-2020 mateix.

L'Administració ha operat tradicionalment amb una estratègia clara i senzilla: la simplificació dels problemes a tractar. Simplificar un problema significa delimitar-lo i assignar-li un especialista responsable de la seva resolució. Avui, però, aquesta aproximació ja no funciona; i és aquí on apareixen les necessitats relacionals. Els problemes ja no es deixen simplificar i reclamen ser considerats simultàniament des de diversos punts de vista, en tota la seva complexitat. No és que no sapiguem distribuir les feines, és que ja no podem

fer-ho. El repte no es troba en el fet d'aconseguir una distribució de feines adequada, sinó en com ens ho fem per *treballar conjuntament*. En altres paraules, no es tracta de com descomponem els problemes, sinó de com els entomem en tota la seva complexitat. En aquest sentit, si pensem en la política de joventut, allò que proposa el PNJCat-2020 no és identificar qui ha de fer què, sinó com entre tots hem de fer una intervenció conjunta que entomi les diverses dimensions de la joventut. Per això, afirmàvem anteriorment que el PNJCat-2020 es presenta com un espai relacional, com una proposta de governança democràtica.

En la literatura especialitzada trobem abundants referents útils per abordar els reptes d'aquestes formes relacionals de governar i de dissenyar les polítiques públiques. D'entrada, disposem d'una interessant producció acadèmica entorn del concepte de *complexitat* i, en particular, sobre les conseqüències que comporta en la gestió de les polítiques públiques (Waldrop, 1992; Holland, 1998; Axeldrod i Cohen, 1999; Cilliers, 2005). Una complexitat que s'explica precisament per la freqüència i la intensitat de les interaccions entre les parts i que, per tant, comporta que el tot (per exemple, la política de joventut) no sigui aprehensible a través d'una comprensió simple de les parts. La complexitat és, doncs, un terme que s'utilitza cada vegada més per definir la morfologia del món actual, fins al punt d'esdevenir un teló de fons que no perdem mai de vista i que sempre donem per descomptat. Un atribut, en qualsevol cas, que no podem controlar o reduir, sinó que hem d'aprendre a gestionar.

Pensant específicament en termes de polítiques públiques, assumir la complexitat significa renunciar a l'estratègia habitual de recórrer al coneixement expert i especialitzat. La idea d'un espai administratiu o governamental que ens proporcionarà allò que s'ha anomenat *the one best solution* perd sentit en un entorn dominat pel risc, la volatilitat i el canvi. En aquest nou context, les polítiques públiques necessiten ser integrals i horitzontals, assumint la necessitat relacional de *treballar junts*. La literatura especialitzada utilitza el concepte d'*administració deliberativa*; és a dir, una administració que articula les relacions entre les parts per generar respostes adaptades a la complexitat. Des d'aquestes posicions teòriques s'afirma que, en el moment de gestionar la complexitat, la deliberació és superior a la simple distribució o delegació de funcions. Augmentant la capacitat de gestionar les interaccions, la deliberació facilitaria el flux de coneixements i la coordinació necessària per prendre decisions *intel·ligents* en entorns d'alta complexitat (Fisher i Forester, 1993; Gutmann i Thompson, 2004; Wagenaar, 2007; O'Leary i Blomgren, 2009).

En paral·lel a aquests debats teòrics, trobem també tot un seguit de reflexions vinculades a la posada en pràctica de la gestió deliberativa. No és el moment de fer-ne un repàs exhaustiu, però sí que ens cal destacar-ne algunes idees clau que podrem, tot seguit, aplicar al cas de les polítiques de joventut. D'entrada, davant de les clàssiques estructures jeràrquiques se'ns presenten noves formes reticulars que, al seu torn, reclamen aprendre a gestionar xarxes i a utilitzar mecanismes horitzontals de coordinació (Forester, 1999; Hajer i Wagenaar, 2003; Child i Faulner, 1998; Goldsmith i Eggers, 2004).

Aquests plantejaments són els que ens porten a la idea que hem sintetitzat de manera intuïtiva amb l'expressió *treballar junts*. Una idea que es concreta, com ja havíem anticipat,

en les relacions amb els actors socials (participació), entre els departaments d'una institució (transversalitat o interdepartamentalitat) i entre diverses institucions (govern multinivell o interinstitucionalitat). L'articulació d'aquestes dues darreres relacions –horizontals i verticals– és la base de la governança democràtica, de manera que serà l'objecte de la nostra anàlisi del cas de les polítiques de joventut a Catalunya. Una política que, a més de dissenyar-se participativament, ha de desplegar-se en un espai de relacions entre diversos àmbits sectorials i nivells governamentals. Governar i gestionar una política pública des d'aquesta lògica deliberativa ens obliga a prendre consciència tant de la importància de les *relacions* (i no només de les *atribucions*) com de les seves característiques. És crucial, des d'aquest punt de vista, que els diferents departaments i les diverses institucions s'adonin que ni la *dependència* ni la *independència* defineixen les seves relacions, sinó que aquestes, cada cop més, han d'entendre's des de la *interdependència*.

Massa sovint, la feblesa en termes de recursos dels ajuntaments ha propiciat relacions de *dependència* envers administracions superiors. La Generalitat, per exemple, ha desplegat una intensa política de subvencions basada sovint en una relació excessivament jeràrquica. És a dir, el govern català pensa allò que cal fer i disposa dels diners per impulsar-ho, mentre que els ajuntaments reben els recursos i fan allò que se'ls indica. En ocasions, però, des del coneixement de proximitat, els ajuntaments prioritzarien altres línies d'actuació que no poden adoptar precisament per la seva situació de dependència. No estem, doncs, davant d'un *treballar junts*, sinó d'unes relacions de *dependència*. Aplicat al cas de les polítiques de joventut, aquesta dependència apareixeria si el PNJCat-2020 definís i facilités el finançament d'unes línies clares i unívokes d'actuació sense comptar amb l'acord i la complicitat d'aquelles entitats locals que han d'executar-les.

D'altra banda, la feblesa dels uns i la llunyania dels altres fa que les relacions d'*independència* tampoc no siguin viables. Els ajuntaments –sobretot quan són d'una mida tan reduïda com en el cas de Catalunya– no poden aspirar a disposar dels recursos per desplegar en solitari les múltiples polítiques públiques. Simultàniament, la Generalitat no coneix prou acuradament els detalls i els matisos de la realitat sobre la qual vol actuar. És a dir, per si mateix, cada nivell administratiu (i l'argument seria el mateix si ens referíssim a diferents àmbits sectorials) es mostra impotent per desenvolupar amb eficàcia una política pública.

La *interdependència* entre els diversos actors és alhora la solució i el problema. Sense una articulació adequada de la interdependència, no podem respondre a la complexitat de la realitat sobre la qual volem intervenir; mentre que, quan volem concretar aquesta articulació, també ens adonem de la dificultat operativa que presenta. Necessitem treballar junts, però la genètica i les inèrcies ens separen. Reconeixem la *interdependència*, però estem habituats a relacionar-nos des de la *dependència* o des de la *independència*.

Analitzar el què i el com d'aquesta interdependència en el cas de les polítiques de joventut a Catalunya és, doncs, l'objectiu central d'aquest capítol. Per fer-ho, com hem anat relatant, ens situarem en l'escenari que delimita el PNJCat-2020 i, usant el marc conceptual que acabem de resumir, ens centrarem, en primer lloc, a esbossar les relacions tant horitzontals

(entre àrees sectorialment diverses) com verticals (entre diferents nivells governamentals) que podem identificar a partir de l'EMC16-17, realitzada per iniciativa de l'Agència Catalana de la Joventut entre desembre de 2016 i febrer de 2017. Després d'aquesta aproximació descriptiva, en segon lloc, indagarem les relacions entre aquesta *realitat relacional* i algunes variables independents que ens ajudin a explorar les diferents situacions i a identificar els factors que poden contribuir a explicar el millor o pitjor funcionament de la governança democràtica.

### **6.3. La xarxa de les polítiques de joventut: identificant-hi fils invisibles**

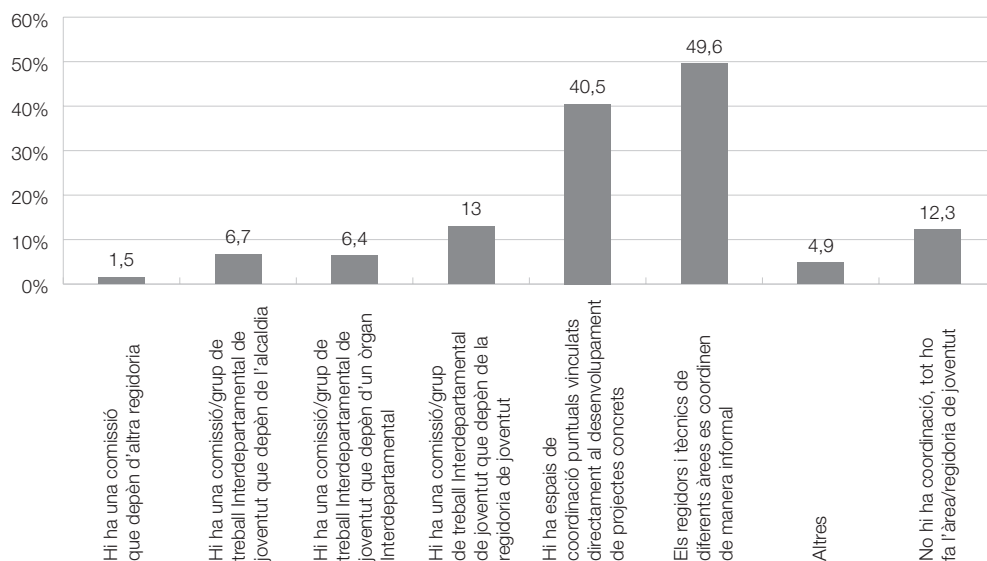
Descriure i analitzar les estructures i els processos d'una administració pública és relativament senzill, ja que són realitats tangibles que podem identificar a partir de tipologies conegudes i arrelades en una sòlida tradició tant acadèmica com professional. És a dir, podem discutir si els organigrames són més o menys fragmentats, o si els processos de treball poden simplificar-se o agilitzar-se. En canvi, les *relacions* tenen una naturalesa intangible i, per tant, són més complicades d'identificar i analitzar. No són una realitat que puguem tocar i visualitzar, de manera que la seva representació s'ha d'esbossar a partir de percepcions o d'explicacions subjectives.

Així doncs, allò que ara pretenem identificar no són ni les caselles ni les línies que donen forma a un organigrama ni les fases seqüencials que defineix un procés de treball, sinó una xarxa formada per fils molt fins –gairebé invisibles– que ens obliguen a desplegar formes de mirar més sofisticades. I per fer visibles aquests fils, ens fixarem en un seguit de preguntes recollides a l'EMC16-17. En un primer bloc, ens centrarem en les preguntes que es refereixen als *fils horitzontals* i, en un segon bloc, ens fixarem en els *fils verticals*.

#### **6.3.1. Fils horitzontals (interdepartamentalitat): de l'especialització a la transversalitat**

D'entrada, per identificar aquests fils horitzontals, l'EMC16-17 pregunta als ajuntaments enquestats com s'organitza la coordinació entre les diferents regidories i àrees en les actuacions en matèria de joventut. Les respostes a aquest interrogant, que el gràfic 6.1 recull, ofereixen diferents possibilitats en funció de l'existència o no d'espais interdepartamentals de coordinació. Observant les dades, destaca que només el 12,3% dels ajuntaments reconeixen no disposar de cap mecanisme i/o espai interdepartamental vinculat a les polítiques de joventut. D'altra banda, una part important de la coordinació es duria a terme de manera informal (49,6%) o vinculada a projectes concrets (40,5%). És a dir, la coordinació es dona de manera *ad hoc* per a situacions o casos concrets, però la seva formalització institucional es manté encara baixa. Hi ha grups de treball o comissions interdepartamentals en només una quarta part dels municipis: en un 6,7% depenen d'alcaldia, en un 6,4% depenen d'un òrgan interdepartamental i en un 13% dels casos estan vinculats directament a la regidoria de joventut.

**GRÀFIC 6.1. Models de coordinació entre regidories i àrees de l'ajuntament per a les actuacions en matèria de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

També resulta interessant valorar les diferències –de fet, les escasses diferències– en funció de la mida del municipi. La taula 6.1 mostra els diferents mecanismes de coordinació interdepartamental segons la mida municipal. Per facilitar la interpretació de les dades, s'ha agregat en una sola categoria aquells municipis que utilitzen òrgans de coordinació formal independentment de la seva dependència orgànica. Les dades indiquen que, si bé no se segueix una relació lineal, les formes de coordinació formal tendeixen a consolidar-se a mesura que augmenta la grandària del municipi, amb l'excepció dels municipis d'entre 20.000 i 49.999 habitants. Així mateix, la coordinació basada en projectes és molt més present en els municipis amb més habitants. A la inversa, les formes de coordinació informal resulten més freqüents a mesura que disminueix la mida municipal. Aquestes diferències s'explicarien per la capacitat dels ajuntaments més grans a l'hora de disposar de projectes específics en l'àmbit de joventut i d'estructures, a través de les quals articular la coordinació, més consolidades.



TAULA 6.1. Models de coordinació entre regidories i àrees de l'ajuntament per a les actuacions en matèria de joventut segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna. Resposta múltiple

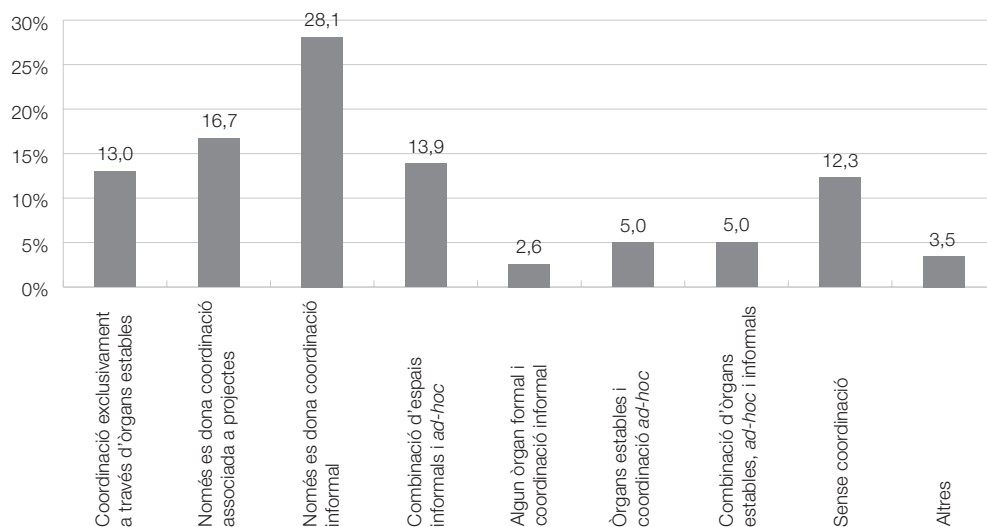
	De 0 a 499 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Hi ha una comissió / grup de treball interdepartamental de joventut*	20,6	21,2	26,2	43,8	32,6	25,8	45,5	42,9	25,7
Hi ha una comissió / grup de treball interdepartamental de joventut que depèn de l'alcaldia	10,7	8,8	3,8	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7
Hi ha una comissió / grup de treball interdepartamental de joventut que depèn d'un òrgan interdepartamental	2,3	2,4	4,9	17,5	16,3	19,4	10,0	12,5	6,4
Hi ha una comissió / grup de treball interdepartamental de joventut que depèn de la regidoria de joventut	7,9	11,2	15,5	23,4	13,6	12,9	45,5	37,5	13,0
Hi ha una comissió que depèn d'altra regidoria	0,5	1,2	1,9	1,6	6,8	3,2	0,0	0,0	1,5
Hi ha espais de coordinació puntuals vinculats directament al desenvolupament de projectes concrets	28,5	35,3	38,5	51,6	67,4	67,7	100,0	85,7	40,5
Els regidors i tècnics de diferents àrees es coordinen de manera informal	55,1	52,6	50,0	43,8	45,5	22,6	10,0	50,0	49,6
No hi ha coordinació, tot ho fa l'àrea/regidoria de joventut	12,7	17,1	14,4	6,3	6,8	3,2	0,0	0,0	12,3
Altres	5,1	5,3	3,9	3,1	2,3	12,9	10,0	0,0	4,9

\*Atès que es tracta d'una pregunta múltiple, aquest percentatge correspon a la proporció de municipis catalans que disposen d'algun òrgan formal o comissió de joventut. Cal tenir en compte que alguns municipis poden disposar-ne de més d'un, en aquest cas, es comptabilitza una sola vegada.

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Un cop observades aquestes respostes inicials, en el gràfic 6.2 s'han agregat algunes categories que han generat tres models de coordinació diferents: els que articulen la coordinació a través d'òrgans estables (13%), els que l'associen a projectes específics (16,7%) i els que ho fan de manera informal (28,1%). Aquestes xifres confirmen allò que ja apuntàvem anteriorment sobre la fràgil formalització dels espais de coordinació interdepartamental.

**GRÀFIC 6.2. Models de coordinació entre regidories i àrees de l'ajuntament per a les actuacions en matèria de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatges agregats**

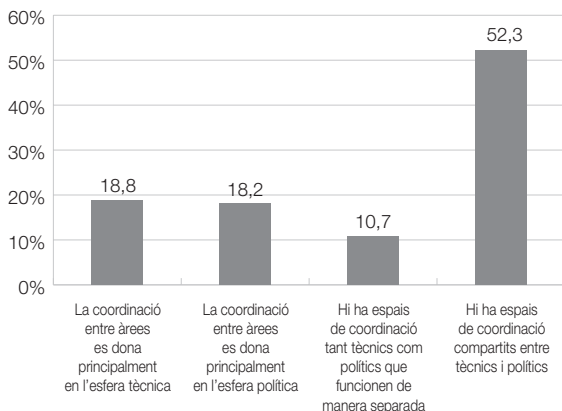


Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La coordinació interdepartamental pot produir-se en les esferes tècnica o política. En el primer cas, les relacions horitzontals servien per coordinar accions, sumar recursos, evitar solapaments i, en definitiva, millorar l'eficiència en la prestació de determinats serveis públics. En el segon cas, en canvi, la coordinació podria ser etiquetada com a *transversalitat* en el sentit fort del terme, doncs ja no es tractaria només de coordinar allò que fem separats, sinó de decidir junts allò que farem entre tots. Fer junts requereix capacitat per definir conjuntament una política pública (de joventut en aquest cas) i, per tant, reclama que les relacions siguin conduïdes políticament.

Segons les dades del gràfic 6.3, trobaríem coordinació principalment tècnica en el 18,8% dels ajuntaments i principalment política en el 18,2% dels casos, mentre que en el 10,7% dels ajuntaments hi ha ambdós espais i en el 52,3% hi ha espais que combinen la coordinació tècnica i la política. No és senzill fer una lectura d'aquestes dades, ja que no tenim clar com interpreten els enquestats aquestes categories. En tot cas, l'equilibri entorn del 18% de les dues esferes i l'alt percentatge de casos en què es combinen ambdues (més de la meitat) fan sospitar que totes esferes de coordinació tendeixen a confondre's o a diluir-se en una única dinàmica. Haurèm d'explorar aquesta variable amb més detall, però avancem una hipòtesi segons la qual es donaria certa confusió entre *coordinació* (ajuntar allò que fem separats) i *transversalitat* (fer junts). Una confusió que, tanmateix, redueix la coordinació a l'escala més operativa i dificulta una autèntica transversalitat, que sempre ha de ser de naturalesa política.

**GRÀFIC 6.3. Esferes de coordinació interdepartamental en matèria de joventut. Municipis on es dona coordinació entre àrees en matèria de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La mida municipal també sembla influir sobre si l'esfera de coordinació és tècnica i/o política. En primer lloc, tal com mostra la taula 6.2, la combinació d'esferes és més freqüent en municipis petits, mentre que tendeix a disminuir entre els més grans. Unes dades previsible, ja que la distància i l'especialització de funcions augmenta amb la grandària de les organitzacions. En segon lloc, també observem com la coordinació principalment tècnica és més freqüent entre els municipis més grans, mentre que la coordinació principalment política assoleix xifres més elevades entre els municipis més petits. Aquestes xifres poden no resultar intuïtives, tot i que podrien explicar-se pel fet que els ajuntaments amb més població tenen més capacitat tècnica i que, en paral·lel, els municipis més petits tenen una necessitat de compromís polític més gran. Una conclusió que ens permetria afirmar que mentre que la coordinació (relació feble) és més factible en municipis grans, la transversalitat (relació forta) podria trobar un hàbitat més adequat en el petit municipi.

**TAULA 6.2. Esferes de coordinació interdepartamental en matèria de joventut segons mida municipal. Municipis on es dona coordinació entre àrees en matèria de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en columna**

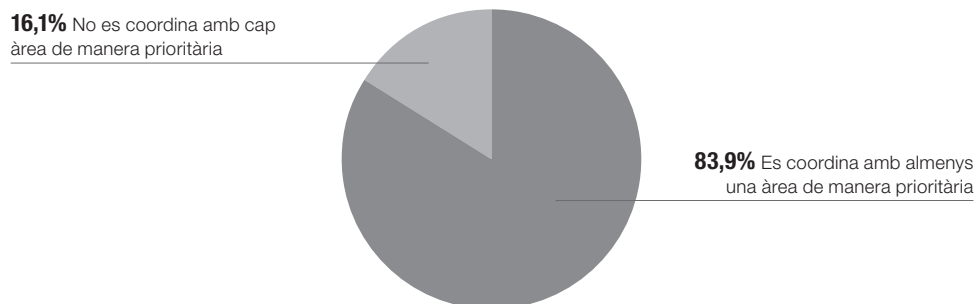
	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
La coordinació entre àrees es dona principalment en l'esfera tècnica	9,1	7,0	23,6	31,7	41,5	36,7	80,0	62,5	18,8
La coordinació entre àrees es dona principalment en l'esfera política	19,4	23,8	25,8	11,7	2,4	6,7	0,0	0,0	18,2

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Hi ha espais de coordinació tant tècnics com polítics que funcionen de manera separada	5,9	7,0	11,2	16,7	26,8	20,0	0,0	25,0	10,7
Hi ha espais de coordinació compartits entre tècnics i polítics	65,6	62,2	39,3	40,0	29,3	36,7	20,0	12,5	52,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

A banda dels models i de les esferes de coordinació, l'enquesta també s'interessa per l'existència de relacions prioritàries a l'hora de coordinar-se amb altres regidories o àrees de l'ajuntament. Recollim aquesta informació en el gràfic 6.4 i en la taula 6.3. D'una banda, el gràfic 6.4 constata que efectivament hi ha àrees de coordinació prioritària en el 83,9% dels municipis que afirmen coordinar-se. D'altra banda, la taula 6.3 es fixa en les àrees concretes de coordinació prioritària, entre les quals destaquen de manera molt significativa les àrees de caràcter lúdic (el 44,4% de festes, el 40,7% de cultura i el 27,6% d'esports), seguides de dos àmbits específicament socials (el 31,9% d'educació i el 24,8% de serveis socials). Són escasses, en canvi, les relacions prioritàries en aspectes també crucials per a les polítiques de joventut com són, per exemple, l'ocupació i la promoció econòmica (19,2%), la salut (1,7%) o l'urbanisme (que ni tan sol apareix en la taula).

**GRÀFIC 6.4.** Existència d'alguna àrea de l'ajuntament amb la qual joventut es coordina de manera prioritària. Municipis on es dona coordinació entre àrees en matèria de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

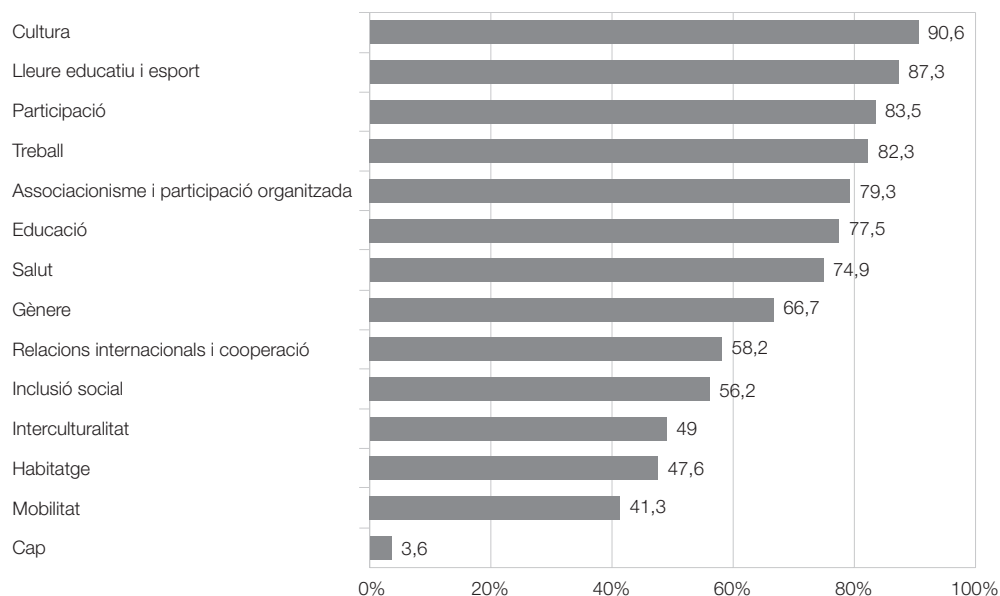
TAULA 6.3. Àrees de coordinació prioritària per a joventut. Municipis on es dona coordinació entre àrees en matèria de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple

	% dels municipis que es coordinen
Festes	44,4
Cultura	40,7
Educació	31,9
Esports	27,6
Serveis socials	24,8
Ocupació, promoció econòmica	19,2
Alcaldia	18,4
Infància	6,0
Salut	1,7
Igualtat	0,6
Gent gran	0,3
Economia, hisenda, tresoreria	0,2
Participació, associacionisme	1,1
Altres	1,0

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Les àrees de coordinació prioritàries haurien de coincidir, òbviament, amb el àmbits preferents de realització de les polítiques públiques de joventut. Efectivament, com mostra el gràfic 6.5, la coincidència és forta en els àmbits de relació més intensa, com són els de cultura i esports i lleure. Aquests àmbits són considerats preferents per a la realització de les polítiques de joventut amb uns percentatges del 90,6% i el 87,3%, respectivament. El nivell de relació entre coordinació prioritària i àmbit preferent de realització de les polítiques, però, s'afebleix en els altres casos. Així, àrees de coordinació prioritària potents, com educació (77,5%) i inclusió social (56,2%), es veuen igualades o superades per àmbits de realització de les polítiques de joventut que no eren àrees prioritàries, com ara el gènere (66,7%), l'associacionisme (79,3%), la participació (83,5%) o el treball (82,3%). Aquests resultats mostren certa incoherència entre les relacions formals i les accions efectives, de manera que, de nou, podríem suposar que ens trobem davant d'una formalització no del tot adequada de les relacions horitzontals en matèria de joventut.

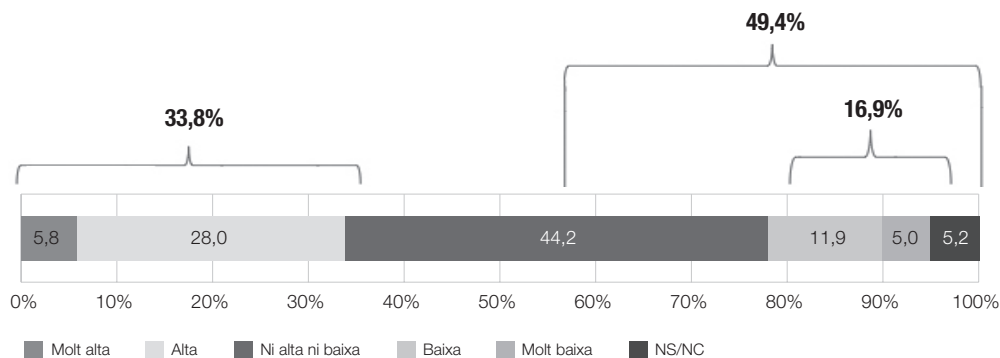
GRÀFIC 6.5. Els àmbits de realització de les polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

L'enquesta també s'interessa per saber com es percep la capacitat d'incidència de l'àrea o de la regidoria de joventut en altres àrees o regidories que duen a terme programes i actuacions en matèria de joventut. Segons les dades que recull el gràfic 6.6, gairebé la meitat dels municipis no saben definir-se en aquest sentit, de manera que responen amb un indeterminat *ni alta ni baixa* (44,2%). Si hi afegim el 5,2% que no responen, resulta que la meitat de les àrees o regidories de joventut no tenen clara la seva capacitat d'incidència. Pel que fa a la resta, els que es mostren optimistes respecte a la seva capacitat d'incidència (el 33,8%, si hi sumem els que consideren que la capacitat és *alta* o *molt alta*) superen els pessimistes (el 16,9%, que pensen que és *baixa* o *molt baixa*). En qualsevol cas, la informació més rellevant que ens traslladen aquestes xifres té més a veure amb el desconeixement sobre la incidència que amb la seva intensitat. Hi ha relacions horitzontals freqüents, però aquestes relacions semblen pertànyer a un món informal on les certeses sobre el que realment estem fent i aconseguint són més aviat febles.

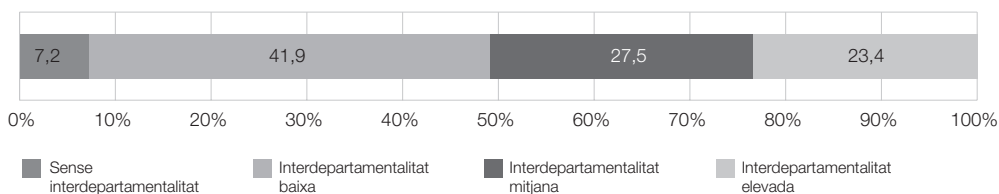
GRÀFIC 6.6. Percepció de la capacitat d'incidència en l'acció que altres àrees/regidories duen a terme en programes i actuacions en matèria de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Finalment, hem volgut elaborar un índex sintètic per tal de mesurar el grau de transversalitat o d'interdepartamentalitat dels diferents municipis. Per fer-ho hem puntuat el grau de transversalitat en funció del nombre d'àmbits en què afirmen treballar de manera horitzontal.<sup>1</sup> El resultat, recollit pel gràfic 6.7, ens mostra una realitat en què la inexistència d'interdepartamentalitat és gairebé excepcional (7,2%), però també en què el percentatge més elevat de municipis es concentra en la categoria d'interdepartamentalitat baixa (41,9%). Unes xifres que a la llum del que hem vist fins ara no resulten sorprenents, sinó que més aviat reforcen el reconeixement de l'arribada de la transversalitat encara que sigui amb certes debilitats.

GRÀFIC 6.7. Índex global d'interdepartamentalitat. Municipis que realitzen actuacions en els diferents àmbits de les polítiques de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

1 Les categories de l'índex global de interdepartamentalitat han quedat definides segons els intervals següents: Sense interdepartamentalitat (cap àmbit amb coordinació); interdepartamentalitat baixa (d'1 a 4 àmbits amb coordinació); interdepartamentalitat mitjana (entre 5 i 6 àmbits amb coordinació); interdepartamentalitat elevada (entre 7 i 10 àmbits amb coordinació).

Podem concloure aquest apartat subratllant tres idees centrals. En primer lloc, s'ha constatat que les relacions horitzontals existeixen i es donen de manera freqüent i diversificada en l'àmbit de les polítiques de joventut. Aquesta realitat, tanmateix, adopta una presència eminentment informal, sense que s'intueixi una reflexió que permeti estructurar i organitzar aquestes relacions. Les dades recollides ens mostren una realitat que va per davant de la formalització, la qual cosa pot generar incoherències i, sobretot, l'aparició d'unes relacions horitzontals que, sense organitzar-se seguint uns models i uns objectius clars, tendeixi a diluir-se en la informalitat. En aquest sentit, els dubtes sobre quina capacitat d'incidència efectiva tenen seria una mostra que aquests fils horitzontals, que efectivament existeixen, són encara massa fràgils per generar els resultats esperats.

En segon lloc, s'observa que aquestes conclusions es donen de manera més constant en els municipis de mida més petita, tot i que aquesta variable no hi té una influència significativa. Aquesta observació es confirma quan encreuem la mida del municipi amb l'índex global d'interdepartamentalitat. En aquest cas, com recull la taula 6.4, es detecta una relació entre la mida i la intensitat de la interdepartamentalitat, tendencialment més forta entre els municipis de mida més gran que entre els més petits.

TAULA 6.4. Índex global d'interdepartamentalitat segons mida municipal. Municipis que realitzen actuacions en els diferents àmbits de les polítiques de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Sense interdepartamentalitat	14,8	6,0	3,9	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	7,2
Interdepartamentalitat baixa	50,5	41,6	38,8	37,5	32,6	38,7	10,0	12,5	41,9
Interdepartamentalitat mitjana	19,9	27,1	31,1	29,7	34,9	35,5	70,0	37,5	27,5
Interdepartamentalitat elevada	14,8	25,3	26,2	32,8	30,2	25,8	20,0	50,0	23,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

També, en tercer lloc, quan s'ha distingit entre les esferes tècnica i política de coordinació s'ha detectat que la grandària municipal hi podria tenir alguna influència. Una influència que, a més, ens porta a un debat que –tal com fa la literatura especialitzada– ens serveix per diferenciar la *coordinació* de la *transversalitat*. La primera es defineix com *posar junt allò que fem separats*, mentre que la segona –que dona un pas addicional i molt significatiu– consisteix a *decidir junts allò que farem conjuntament*. El *fer separats* ens porta a una coordinació tècnica, mentre que el *pensar junts* reclama una transversalitat de naturalesa política. Tal com s'ha contrastat amb les dades disponibles, els municipis no semblen ser



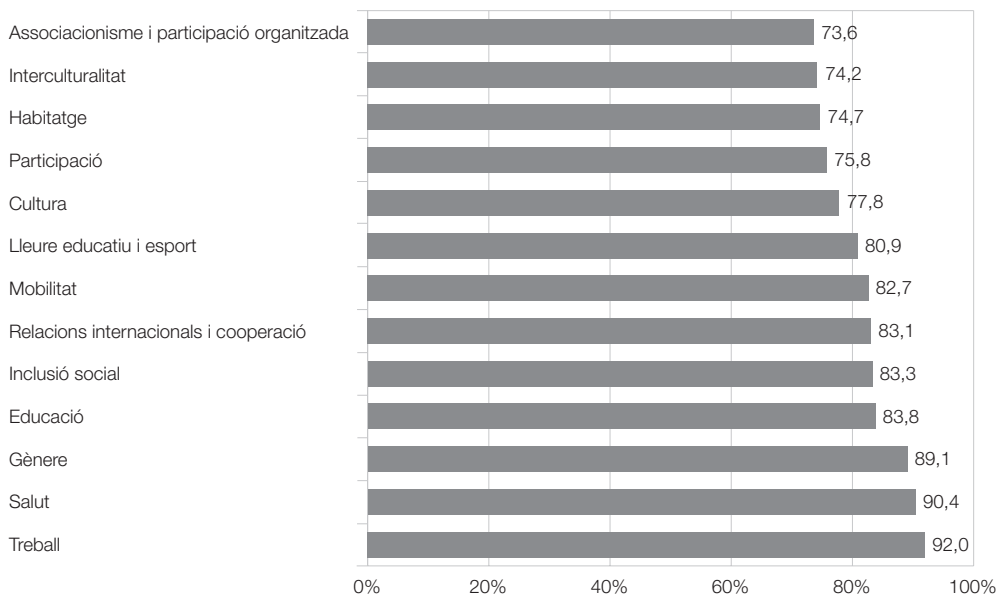
gaire conscients d'aquesta diferència i tendeixen a diluir-la. Tot i això, també s'ha detectat que en els municipis de més grandària domina la coordinació tècnica, mentre que en els de menys grandària apareix amb més freqüència la transversalitat política. Els fils horitzontals, doncs, assolirien una robustesa política més gran quan tenen l'avantatge de la proximitat, del coneixement mutu.

### 6.3.2. Fils verticals: de la competència a la interinstitucionalitat

De manera similar al que succeeix en les relacions horitzontals, també les polítiques de joventut es veuen articulades a través d'uns fils verticals densos i diversificats. De fet, com anirem constatant, aquestes relacions verticals tendeixen a ser fins i tot més intenses que les relacions horitzontals que hem analitzat en l'apartat anterior. Així doncs, les relacions entre diferents nivells governamentals són constants i, tal com mostra el gràfic 6.8, es donen en una àmplia varietat d'àmbits.

La intensitat de la freqüència de la col·laboració interinstitucional (vertical), però, no es reparteix entre els diferents àmbits de la mateixa manera que la coordinació intersectorial (horitzontal). En aquest cas, els àmbits més destacats són treball (92%), salut (90,4%) i gènere (89,1%), seguits d'un conjunt d'àmbits que se situen prop del 83% (relacions internacionals i cooperació, inclusió social, educació i mobilitat).

**GRÀFIC 6.8.** Col·laboració interinstitucional en els àmbits de les polítiques de joventut. Municipis que desenvolupen actuacions en cada àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Aquesta diferència entre els àmbits prioritaris de les relacions horitzontals i verticals és molt interessant, ja que revela que mentre que els fils horitzontals s'expliquen per percepcions locals (lògica *bottom-up*), els fils verticals poden interpretar-se com el resultat de programes que neixen en administracions superiors (lògica *top-down*). De nou, apareixen possibles inconsistències que fan compatible la freqüència i la intensitat de les relacions amb una articulació poc pensada d'aquestes relacions.

En tot cas, quant a les relacions verticals, sembla que estan especialment marcades per la iniciativa d'administracions superiors o, per ser més clars, per la seva capacitat a l'hora de dissenyar programes i dotar-los de recursos que el món municipal no deixarà d'aprofitar. Aquesta idea es reforça amb l'anàlisi de la taula 6.5, en què s'observa que en els municipis de mida més reduïda la col·laboració interinstitucional és sempre més intensa que en els de més grandària. Els municipis petits, menys dotats tècnicament i econòmicament, veurien les seves actuacions en matèria de polítiques de joventut molt condicionades per programes pensats i dotats de recursos des d'altres administracions.

TAULA 6.5. Col·laboració interinstitucional en els àmbits de les polítiques de joventut segons mida municipal. Municipis que desenvolupen actuacions en cada àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge. Resposta múltiple

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Internacional	83,5	90,1	80,3	76,2	78,1	83,3	90,0	85,7	83,1
Interculturalitat	88,3	84,3	70,0	69,6	56,8	59,3	66,7	57,1	74,2
Gènere	95,8	94,7	85,7	86,7	73,7	82,8	80,0	85,7	89,1
Inclusió	89,3	87,6	76,5	82,7	81,6	80,8	62,5	57,1	83,3
Participació	86,5	81,4	69,9	67,2	67,4	61,3	50,0	50,0	75,8
Associacionisme	88,0	81,2	65,6	57,8	62,8	56,7	60,0	62,5	73,6
Cultura	84,2	84,2	75,0	65,1	72,1	64,5	50,0	62,5	77,8
Lleure i esport	88,4	81,7	86,9	67,7	70,3	62,1	77,8	75,0	80,9
Salut	96,6	91,3	87,5	88,3	85,7	83,3	80,0	87,5	90,4
Treball	94,2	91,7	89,5	91,8	90,2	93,3	100,0	100,0	92,0
Habitatge	79,4	83,1	74,5	57,5	65,4	70,8	77,8	60,0	74,7
Educació	90,2	85,2	84,8	73,8	87,5	66,7	90,0	71,4	83,8
Mobilitat	90,6	84,9	80,5	69,0	68,8	73,3	71,4	66,7	82,7

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Un segon aspecte a considerar a l'hora d'analitzar les relacions verticals fa referència a les administracions amb les quals col·laboren els ajuntaments en matèria de polítiques de joventut. Trobem aquesta informació en la taula 6.6. A banda de les relacions amb altres ajuntaments, que podríem considerar com a horitzontals i que en els diferents àmbits

assoleixen un percentatge de prop del 10%, destaquen els consells comarcals com les administracions amb les quals els ajuntaments estableixen més relacions verticals (els diferents àmbits són prop del 50%). A continuació, trobaríem les relacions amb les diputacions (amb una mitjana de prop del 15%) i, finalment, les relacions més febles serien amb la Generalitat (d'aproximadament entre el 5% i el 10%).

Aquestes xifres ens suggereixen que hi ha una forta relació entre proximitat i intensitat de les relacions. No descartem aquesta idea, però cal matisar-la. En aquest sentit, la baixa presència de la Generalitat en les relacions verticals es compensaria per la seva forta relació, a través dels contractes programa, amb els consells comarcals. La relació, per tant, seria indirecta, però no per això menys rellevant, ja que implica suports en formats tan diversos i influents com l'econòmic, el tècnic o el planificador.

A més, aquestes relacions verticals serveixen, com ja havíem anticipat, per afavorir que l'agenda de les institucions supramunicipals es traslladi a l'escenari local. En aquesta direcció, és interessant observar els àmbits de més intensitat de la relació vertical en cada nivell governamental. Així, per als consells comarcals, l'agenda prioritària sembla ser el treball (72,9%), la dimensió internacional (62%) i el gènere (62%). La cultura (33%) i la salut (28,1%) són els àmbits de relació més freqüents amb les diputacions. La Generalitat mostra una diversitat força equilibrada quan ens fixem en les unitats que treballen directament amb la joventut, mentre que pel que fa a altres departaments destaquen treball (11,2%) i educació (10,2%). No podem deixar de notar les diferències entre aquesta *agenda* i la que es derivava dels àmbits prioritaris de coordinació horitzontal.

TAULA 6.6. Administració amb la qual col·labora per àmbit d'actuació de les polítiques de joventut. Municipis que col·laboren amb altres administracions per al desplegament de polítiques de joventut en cada àmbit. Catalunya, 2016. Percentatge en fila. Resposta múltiple

	Consell comarcal	Altres ajuntaments	Diputació	Coordinació territorial DGJ-ACJ	Serveis centrals DGJ-ACJ	Altres departaments de la Generalitat
Internacional	62,0	15,7	17,0	16,9	5,9	1,4
Interculturalitat	43,7	8,4	11,6	8,4	5,4	2,1
Gènere	62,0	8,8	21,5	12,8	7,7	6,7
Inclusió	57,3	10,8	13,6	7,9	3,5	4,4
Participació	55,5	16,4	14,9	17,2	6,1	0,6
Associacionisme	52,5	12,6	10,4	16,5	6,4	1,3
Cultura	48,3	16,8	33,0	8,9	4,8	2,9
Lleure i esport	58,7	18,7	23,0	10,1	5,2	2,8
Salut	62,2	12,1	28,1	11,8	6,7	7,6
Treball	72,9	12,6	15,0	10,5	5,7	11,2
Habitatge	50,6	9,7	6,2	4,4	2,7	4,2

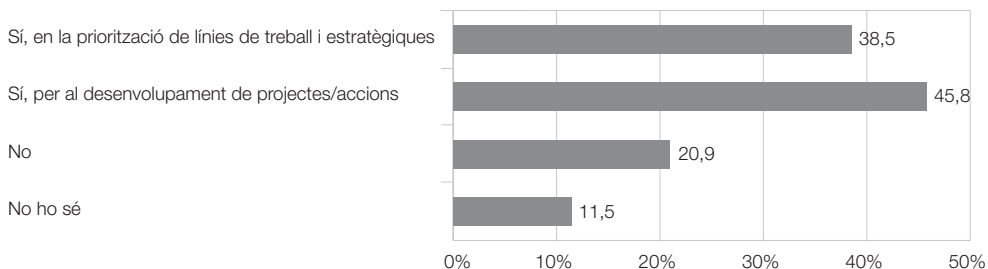
	Consell comarcal	Altres ajuntaments	Diputació	Coordinació territorial DGJ-ACJ	Serveis centrals DGJ-ACJ	Altres departaments de la Generalitat
Educació	56,3	13,0	22,4	9,7	6,7	10,2
Mobilitat	58,5	13,1	8,5	6,3	4,1	1,0

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Fixant-nos en la institució prioritària des del punt de vista de les relacions verticals, l'enquesta s'interessa també per saber si aquesta relació és bidireccional. És a dir, per valorar fins a quin punt, més enllà de traslladar l'agenda comarcal a l'àmbit local, els municipis mateixos intervenen en la planificació de les polítiques de joventut a escala comarcal. Si detectem una relació efectivament bidireccional, podríem parlar d'unes relacions que no es limiten a mostrar lògiques de dependència sinó també d'interdependència, un concepte clau en la literatura sobre el funcionament de les xarxes. La interdependència, com ja indicàvem anteriorment, implica que les polítiques es dissenyen conjuntament des de la col·laboració, i aquesta és l'essència d'una dinàmica reticular en què tots els actors es relacionen des del reconeixement mutu de les respectives capacitats i coneixements.

El gràfic 6.9 dona compte de com i en quin grau els municipis s'incorporen a l'acció comarcal seguint la lògica *bottom-up*. Els resultats indiquen, però, que la intensitat de la relació *top-down* és significativament superior a la de la relació *bottom-up*. Mentre que en el gràfic 6.8 es detecten percentatges de col·laboració interinstitucional en els diferents àmbits superiors al 80%, en aquest cas es detecta que menys de la meitat dels municipis declaren prendre part en la planificació dels projectes (45,8%) o en la prioritització de les línies de treball (38,5%) que es donen a escala comarcal. En la mateixa direcció, el 20,9% reconeix explícitament que no pren part d'aquesta planificació comarcal. Una xifra a la qual probablement podríem sumar l'11,5% dels que responen que no saben si es dona aquesta col·laboració vertical. Aquestes xifres, tanmateix, com pot apreciar-se en la taula 6.7, no es veuen substancialment afectades per diferències en la mida dels municipis.

**GRÀFIC 6.9. Col·laboració en la planificació de les polítiques de joventut que es fan a escala comarcal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

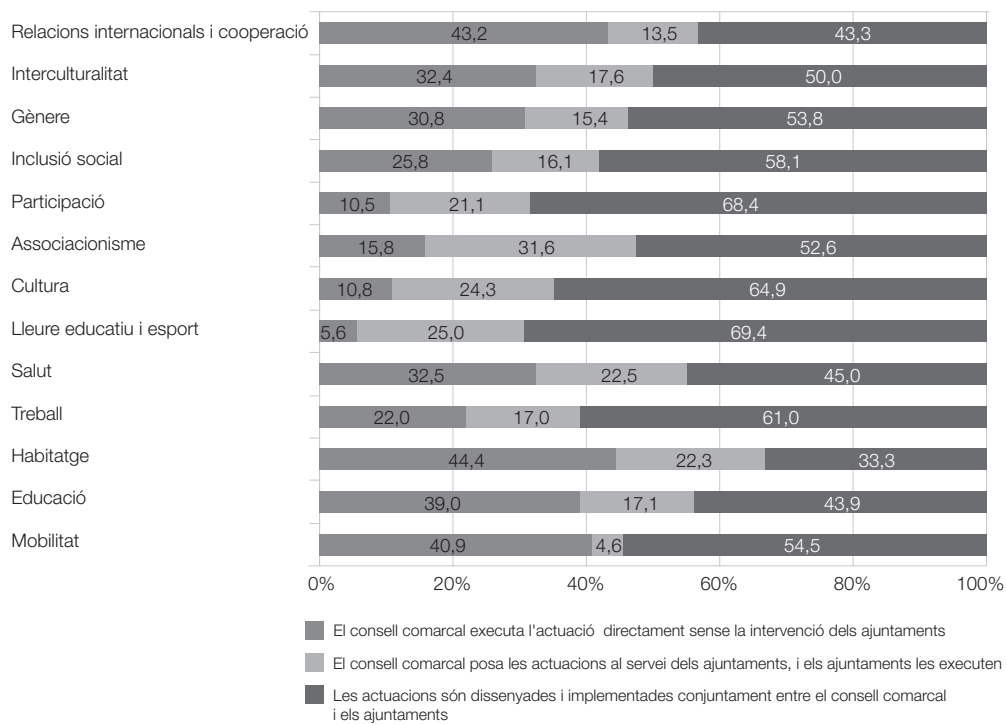
**TAULA 6.7. Col·laboració en la planificació de les polítiques de joventut que es fan a escala comarcal segons mida del municipi. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna**

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Sí, per al desenvolupament de projectes/accions	40,7	51,2	44,2	40,6	51,2	51,6	70,0	57,1	45,8
Sí, en la prioritització de línies de treball i estratègiques	31,9	42,9	39,8	38,1	48,8	38,7	50,0	42,9	38,5
No	23,8	15,9	23,1	22,2	16,3	19,4	20,0	37,5	20,9
No ho sé	16,4	9,4	7,8	15,6	4,5	9,7	0,0	0,0	11,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Podem completar aquest punt usant l'enquesta realitzada als consells comarcals. A partir de la informació sobre el tipus de col·laboració que s'estableix entre els consells i els ajuntaments, el gràfic 6.10 mostra que, en funció dels diferents àmbits sectorials, les actuacions poden estar més o menys coordinades. Observem que les actuacions que són dissenyades i implementades conjuntament entre el consell comarcal i els ajuntaments són les que assoleixen percentatges més elevats. Estaríem, doncs, davant una important capacitat de treballar de manera col·laborativa, mentre que les relacions en què cada nivell governamental actua independentment són menys freqüents.

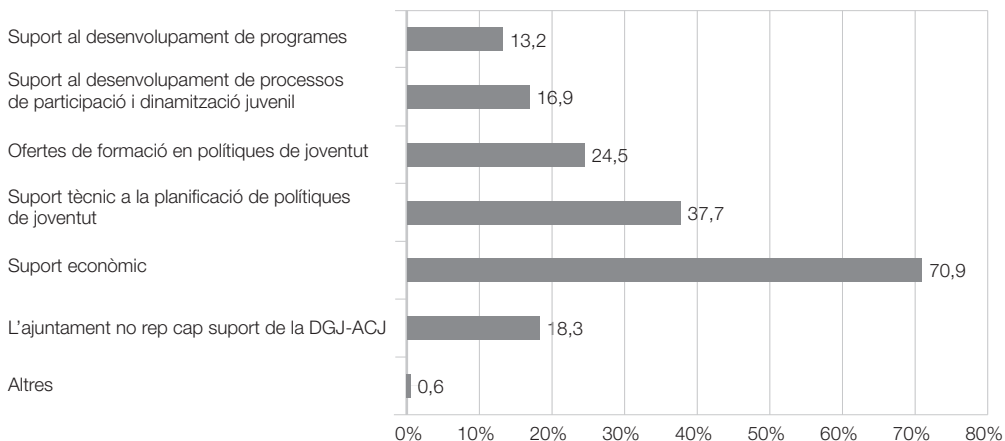
**GRÀFIC 6.10. Tipus de col·laboració que estableixen els consells comarcals amb els municipis per al desplegament dels àmbits de joventut. Total consells comarcals. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

No disposem d'una informació similar respecte a la participació local en la planificació de les polítiques de joventut de la Generalitat, tot i que podem suposar que l'augment de la distància fa disminuir encara més la intensitat de la relació *bottom-up*. Sí que disposem, en canvi, d'una pregunta referida al tipus de suport que reben els ajuntaments per part de la Direcció General de Joventut - Agència Catalana de la Joventut (en endavant, DGJ-ACJ) de la Generalitat de Catalunya. Una pregunta que, òbviament, ja anticipa la naturalesa dependent d'unes relacions que operarien eminentment de dalt a baix. Una dependència que es confirma quan, a més, tal com mostra el gràfic 6.11, resulta que el tipus de suport amb un grau de cobertura més elevat és l'econòmic (70,9%). La fragilitat financera municipal situa els ajuntaments en una posició de dependència que, òbviament, dificulta la construcció conjunta de polítiques de joventut. A més de la importància atorgada al suport econòmic, també destaquen les referències als suports tècnics a la planificació (37%), a la formació (24%) i al desplegament de processos de participació i dinamització juvenil (16,9%). I, finalment, cal assenyalar que el 18,3% dels municipis afirmen no rebre cap tipus de suport per part de la DGJ i/o l'ACJ.

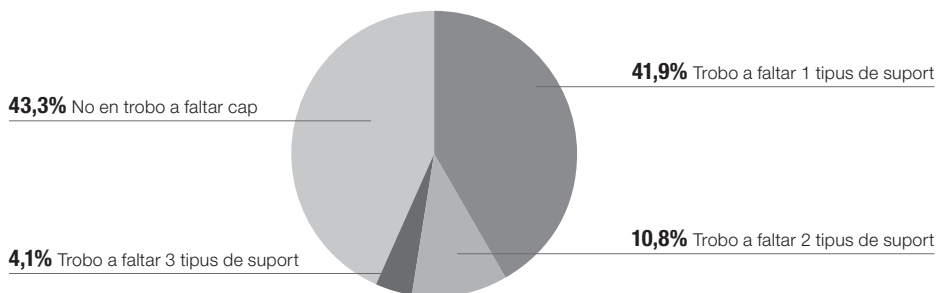
**GRÀFIC 6.11. Tipus de suport rebuts per part de la DGJ-ACJ. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

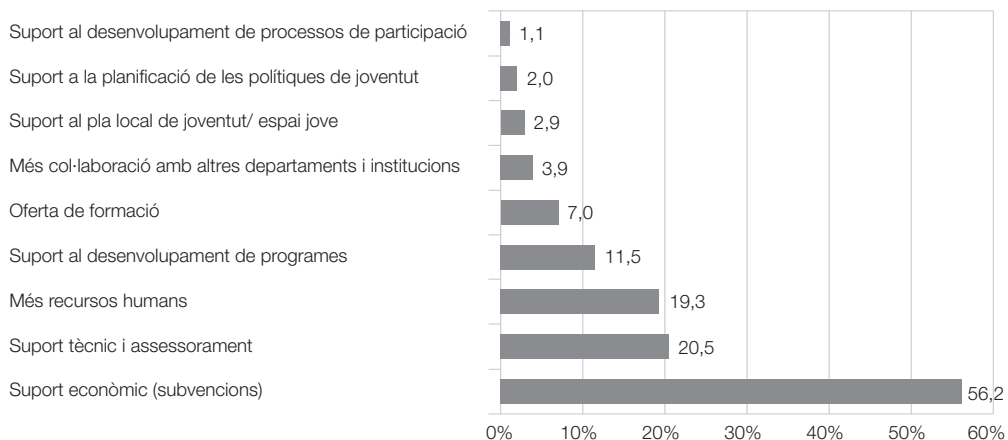
L'enquesta també té interès a saber si els municipis troben a faltar algun tipus de suport per millorar el desplegament i la incidència de les polítiques de joventut, i quants i quin tipus de suport troben a faltar. Les respostes a aquestes preguntes, que mostren els gràfics 6.12 i 6.13, assenyalen, en primer lloc, que el 43,3% dels municipis no troba a faltar cap suport i que el 41,9% només n'esmenta un tipus. Això indica que hi ha una bona cobertura del suport interadministratiu, si més no, en termes de percepció de necessitats. D'altra banda, reforcen allò que apuntàvem anteriorment: la importància del suport econòmic, que a un 56,2% dels municipis que troben a faltar algun tipus de suport els sembla insuficient, i d'altres aspectes vinculats a l'assessorament tècnic (20,5%) i a la disponibilitat de recursos humans (19,3%). En tot cas, crida l'atenció que només un 3,9% de les respostes apunten a la necessitat d'articular suports que permetin reforçar les xarxes relacionals.

**GRÀFIC 6.12. Municipis que troben a faltar un o més suports per millorar el desplegament i la incidència de les polítiques de joventut (independentment de l'agent que proporciona aquest suport). Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

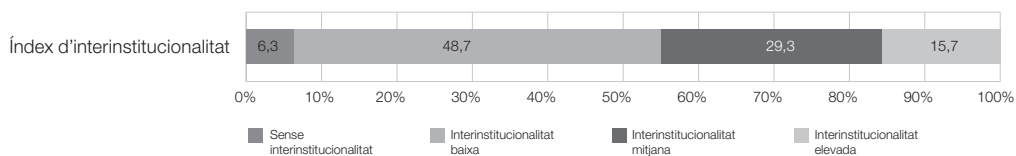
**GRÀFIC 6.13. Tipus de suport que troba a faltar per millorar el desplegament i la incidència de les polítiques de joventut. Municipis que troben a faltar algun suport. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Finalment, tal com s'ha fet en l'apartat anterior, es proposa una anàlisi de les relacions verticals a través d'un índex global d'interinstitucionalitat<sup>2</sup> basat en el nombre d'àmbits en què els enquestats afirmen que l'ajuntament actua conjuntament amb altres nivells governamentals (gràfic 6.14). També en aquest cas, l'índex ens mostra que l'absència d'interinstitucionalitat és molt escassa (6,3%), mentre que gairebé la meitat dels municipis se situarien en la franja d'interinstitucionalitat baixa (48,7%). Les relacions verticals, per tant, existeixen, tot i que, de nou, se'n destaca la fragilitat.

**GRÀFIC 6.14. Índex global d'interinstitucionalitat. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

<sup>2</sup> Les categories de l'índex global de interinstitucionalitat han quedat definides segons els següents intervals: Sense interinstitucionalitat (cap àmbit amb coordinació amb altres nivells governamentals); interinstitucionalitat baixa (de 1 a 4 àmbits amb coordinació amb altres nivells governamentals); interinstitucionalitat mitjana (entre 5 i 6 àmbits amb coordinació amb altres nivells governamentals); interinstitucionalitat elevada (entre 7 i 10 àmbits amb coordinació amb altres nivells governamentals).



Per concloure, podem sintetitzar els principals arguments d'aquest apartat a partir de dues idees bàsiques. En primer lloc, constatem l'existència d'aquest fil vertical; un fil que és més intens a mesura que creix la proximitat entre institucions (la local i la comarcal) i que, tanmateix, mostra algunes diferències de contingut respecte a les relacions horitzontals. Aquesta darrera consideració es deriva de l'observació de certes diferències entre l'agenda de la política de joventut dels municipis i la que presenten altres instàncies governamentals.

En segon lloc, s'ha constatat també que aquestes relacions són de naturalesa més unidireccional que bidireccional; és a dir, que es donen en forma d'incidència de les administracions superiors sobre les administracions inferiors, mentre que en el sentit de baix a dalt hi ha molt menys trànsit. Traslladant aquesta constatació empírica al terreny de la reflexió, hem apuntat que en l'àmbit de les polítiques de joventut les relacions verticals són més de dependència que d'interdependència, circumstància que no afavoreix un funcionament efectivament en xarxa de la política.

#### **6.4. Factors propiciadors de les relacions (horitzontals i verticals)**

L'objectiu d'aquest apartat és identificar relacions i cercar les variables que puguin explicar l'existència i el funcionament dels fils invisibles identificats en l'apartat anterior. Malauradament, no és fàcil explicar les diferents formes que pot adoptar el funcionament –més o menys consolidat en els diferents municipis– d'una governança relacional o d'un funcionament en xarxa a través de dades estadístiques o, si més no, sense complementar aquestes dades amb altres fonts de caire qualitatiu. Podríem especular, doncs, amb una idea que ja havíem esmentat anteriorment i que té a veure amb un model de governança que, quan apareix, funciona de manera més intuïtiva i improvisada que conscient i planificada. Per avançar en aquesta direcció, analitzarem aquestes relacions només amb els índexs globals d'interdepartamentalitat (transversalitat) i interinstitucionalitat (govern multinivell).

##### **6.4.1. Els factors propiciadors de la interdepartamentalitat**

L'objectiu d'aquest apartat és valorar quins són els factors que s'associen amb els diferents graus de transversalitat, mesurats a partir de l'índex global d'interdepartamentalitat que hem introduït anteriorment. Així doncs, establim i mesurarem relacions entre variables. Unes relacions que no podrem interpretar en termes de causalitat en sentit estricte, però que sí que ens permetran identificar quins són els factors que podrien potenciar les relacions interdepartamentals i, per tant, identificar també els àmbits en els quals caldria treballar de manera preferent.

Abans de mostrar les dades, anticipem les tres idees centrals que es dedueixen d'aquesta anàlisi. Ho fem ara de manera telegràfica, ja que ens sembla expositivament més clar apuntar-les per tal de disposar, ja des de l'inici, d'una visió conjunta de les conclusions a les quals arribarem més endavant:

- Les estructures compten: disposar d'una regidoria o d'una estructura administrativa afavoreix la intensitat de la transversalitat.
- Els projectes també compten: disposar d'un pla de joventut incrementa la intensitat de la interdepartamentalitat.
- Els recursos econòmics no són tan rellevants per propiciar la interdepartamentalitat, mentre que els recursos professionals sí que ho són.

Així doncs, anem a mostrar les dades que avalen aquestes conclusions i, per fer-ho, en primer lloc, observarem les taules 6.8 i 6.9, en què l'índex global d'interdepartamentalitat s'encreua amb l'existència o no de regidoria de joventut i amb l'existència o no d'alguna estructura administrativa de suport. La fortalesa d'aquestes relacions ens permetrà arribar a la primera conclusió: les estructures (polítiques i administratives) compten a l'hora d'afavorir relacions horitzontals interdepartamentals.

En la taula 6.8, constatem l'efecte positiu que té l'existència de regidories de joventut sobre la intensitat de l'índex d'interdepartamentalitat. Observem, per exemple, que el percentatge total de la categoria sense interdepartamentalitat (7,2%) difereix significativament del percentatge d'aquesta categoria per als municipis que no disposen de regidoria de joventut (21,4%). També, en l'altre extrem de la taula, el contrast entre el 23,5% del total d'ajuntaments que tenen una interdepartamentalitat alta i el 9,5% dels que no disposen d'una regidoria de joventut és una mostra de l'existència de relació entre ambdues variables. Una relació que ens permet afirmar que l'existència d'una regidoria de joventut (especialment si és exclusiva) afavoreix la intensitat de les relacions interdepartamentals. Així doncs, d'una banda, els municipis sense regidoria de joventut mostren percentatges significativament baixos en les relacions interdepartamentals, i, d'una altra, els percentatges baixos de coordinació són residuals quan en el municipi hi ha una estructura política.

**TAULA 6.8.** Índex d'interdepartamentalitat segons existència i modalitat de regidoria de joventut a l'ajuntament. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Regidoria exclusivament de joventut	Regidoria de joventut compartida	Sense regidoria de joventut	Total
Sense interdepartamentalitat	4,1	7,2	21,4	7,2
Interdepartamentalitat baixa	37,8	42,9	50,0	41,8
Interdepartamentalitat mitjana	29,0	27,6	19,0	27,5
Interdepartamentalitat elevada	29,0	22,2	9,5	23,5
Total	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Arribem a una conclusió similar quan relacionem la intensitat de les relacions interdepartamentals amb el fet de disposar d'estructures tecnicoadministratives de suport dins l'ajuntament. En aquest sentit, les xifres de la taula 6.9 ens indiquen que la possibilitat d'assolir un índex mitjà o elevat d'interdepartamentalitat entre els ajuntaments que disposen d'una àrea o un departament exclusiu de joventut és significativament superior (34,3% i 32,1%, respectivament) a la possibilitat del total dels municipis (27,5% i 23,4%, respectivament). La significació estadística de la relació és més baixa que en el cas anterior, però també ens permet afirmar que disposar d'estructures de suport administratiu afavoreix un grau més alt d'intensitat en la interdepartamentalitat.

**TAULA 6.9. Índex d'interdepartamentalitat segons existència i tipus d'estructura tecnicoadministrativa dins l'ajuntament. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en columna**

	Àrea de joventut	Àrea de joventut compartida	Sense àrea de joventut	Total
Sense interdepartamentalitat	1,5	4,5	12,5	7,2
Interdepartamentalitat baixa	32,1	36,4	51,9	41,9
Interdepartamentalitat mitjana	34,3	29,5	22,0	27,5
Interdepartamentalitat elevada	32,1	29,5	13,6	23,4
Total	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

El fet de disposar d'un projecte –com ara un pla local de joventut (en endavant, PLJ)– també contribueix a intensificar la transversalitat. Aquesta és la segona conclusió, que podem validar observant la taula 6.10. Concretament, en aquesta taula detectem que el fet de no disposar d'un PLJ augmenta la possibilitat que no hi hagi interdepartamentalitat (13% sobre 7,2%) o que sigui de baixa intensitat (62,6% sobre 41,9%). De manera simètrica, es constata que el fet de disposar d'un PLJ exclusiu per al municipi afavoreix que els percentatges d'interdepartamentalitat mitjana (30,6%) o elevada (28,3%) siguin superiors al que correspon al total dels municipis (27,5% i 23,4%, respectivament). La relació és moderada en termes estadístics, però ens permet deduir que l'existència d'un PLJ afavoreix les relacions interdepartamentals.

TAULA 6.10. Índex d'interdepartamentalitat segons la disposició d'un pla local de joventut. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Pla exclusiu del municipi	Pla mancomunat amb altres municipis	Sense pla	Total
Sense interdepartamentalitat	4,8	12,5	13,0	7,2
Interdepartamentalitat baixa	36,2	40,6	62,6	41,9
Interdepartamentalitat mitjana	30,6	34,4	13,0	27,5
Interdepartamentalitat elevada	28,3	12,5	11,4	23,4
Total	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Finalment, la tercera idea que volíem il·lustrar amb xifres fa referència a la relació entre la intensitat de la interdepartamentalitat i la disponibilitat de recursos econòmics i de personal dedicats a les polítiques de joventut. En aquest sentit, la taula 6.11 ens mostra la inexistència d'una relació significativa amb la disponibilitat d'una partida pressupostària reservada específicament per a les polítiques de joventut. Simultàniament, ens permet detectar que la presència de personal tècnic o administratiu sí que es pot considerar que afavoreix la intensitat de les relacions interdepartamentals.

TAULA 6.11. Índex d'interdepartamentalitat segons els recursos econòmics i humans disponibles a l'ajuntament. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en fila

		Sense interdepartamentalitat	Interdepartamentalitat baixa	Interdepartamentalitat mitjana	Interdepartamentalitat elevada
Disposició d'una partida pressupostària específica per a joventut	Sí	6,1	40,0	30,3	23,7
	No	9,6	45,7	22,1	22,6
Disposició de recursos humans segons categories	Sense personal professional o només un perfil administratiu	14,9	54,0	21,8	9,2
	Amb com a mínim un/una professional	4,4	36,0	30,1	29,4
	Només perfils administratius i dinamitzadors	0,0	48,8	25,6	25,6
Total		7,1	42,0	27,5	23,5

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

## 6.4.2. Els factors propiciadors de la interinstitucionalitat

Com en l'epígraf anterior, començarem anticipant les tres idees principals que es desprenen de l'anàlisi de les relacions entre les relacions verticals (interinstitucionals) i algunes de les variables que en podrien explicar el grau d'intensitat. D'entrada, però, advertim que aquests factors no funcionen de la mateixa manera que en el cas de les relacions interdepartamentals, de manera que, per estimular el funcionament d'una xarxa (en què haurien de congregar les relacions verticals i les horitzontals), caldrà incidir sobre un conjunt de variables diverses i que no sempre funcionen de manera del tot consistent.

Sigui com sigui, les tres conclusions que volem anticipar són:

- Les estructures polítiques i tecnicoadministratives dels ajuntaments, contràriament al que passava amb les relacions interdepartamentals, es relacionen de manera feble (sense significació estadística) amb la intensitat de les relacions interinstitucionals.
- El fet de disposar d'un programa –i de nou ens fixem en el PLJ– sí que sembla incidir positivament en la intensitat de les relacions interinstitucionals.
- Quant als recursos locals, tant els pressupostaris com els de personal tenen una capacitat d'incidència baixa sobre aquestes relacions verticals; mentre que –com sembla lògic– els diferents suports rebuts pels ajuntaments des de la Generalitat sí que afecten la intensitat de les relacions interinstitucionals.

Amb relació a la primera idea, les taules 6.12 i 6.13 permeten constatar que ni l'existència de regidories ni la disponibilitat d'estructures administratives de suport es relacionen de manera significativa amb la intensitat de les relacions interinstitucionals. A banda dels indicadors estadístics que així ho corroboren, podem observar-ho de manera intuïtiva comprovant la poca variació que hi ha en els percentatges horitzontals de les taules. Una baixa variabilitat que s'interpreta com que, independentment de si disposen o no d'estructures polítiques i/o administratives, els resultats en termes percentuals són els mateixos que per al conjunt de municipis. S'hi detecten algunes situacions particulars –com ara la baixa probabilitat que la intensitat de les relacions sigui elevada quan no es disposa de regidoria– perquè en conjunt l'associació entre aquestes variables no ha resultat estadísticament significativa.

Caldrà, però, introduir algun matis a aquesta afirmació general. De fet, malgrat que, efectivament, l'associació és baixa i que l'existència o no d'una regidoria de joventut no ajuda a explicar la intensitat de les relacions verticals, també cal destacar que aquestes relacions tendeixen a intensificar-se quan els municipis disposen d'una regidoria de joventut i, especialment, quan aquesta regidoria és compartida amb altres àmbits de treball.

TAULA 6.12. Índex d'interinstitucionalitat segons existència i tipus de regidoria de joventut a l'ajuntament. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Regidoria exclusivament de joventut	Regidoria de joventut compartida	Sense regidoria de joventut	Total
Sense interinstitucionalitat	6,8	6,2	4,8	6,3
Interinstitucionalitat baixa	52,1	46,0	59,5	48,8
Interinstitucionalitat mitjana	28,6	29,2	31,0	29,1
Interinstitucionalitat elevada	12,5	18,6	4,8	15,8
Total	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Pel que fa a les estructures tècniques (taula 6.13), si bé s'hi manté la lògica que hem avançat en el sentit que no hi ha una relació significativa, sí que s'hi observa una associació quan l'àrea o el departament de joventut són compartits amb altres matèries. En aquests municipis, la probabilitat de desenvolupar una elevada interinstitucionalitat és força superior (en més de 6 punts percentuals) que en les altres dues categories. A més, els casos que se situen amb una baixa o nul·la interdepartamentalitat són, comparativament amb les altres dues opcions, més baixos.

TAULA 6.13. Índex d'interinstitucionalitat segons existència i tipus d'estructura tecnicoadministrativa dins l'ajuntament. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Àrea exclusivament de joventut	Àrea de joventut compartida	Sense àrea de joventut	Total
Sense interinstitucionalitat	6,5	3,6	8,6	6,4
Interinstitucionalitat baixa	53,2	41,4	51,9	48,5
Interinstitucionalitat mitjana	26,6	35,0	25,9	29,3
Interinstitucionalitat elevada	13,7	20,0	13,5	15,8
Total	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En segon lloc, en canvi, el fet de disposar d'un PLJ sí que afecta positivament la intensitat de les relacions interinstitucionals. Aquesta conclusió sembla lògica, ja que els PLJ tenen un origen en altres nivells administratius i sovint disposen de suports de caràcter vertical. La taula 6.14 ens permet constatar aquesta idea, i ens mostra, per exemple, que la possibilitat de tenir una interinstitucionalitat elevada és més baixa quan no es disposa d'un PLJ (1,6%-15,4%).

TAULA 6.14. Índex d'interinstitucionalitat segons la disposició d'un pla local de joventut. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Pla exclusiu del municipi	Pla mancomunat amb altres municipis	Sense pla	Total
Sense interinstitucionalitat	3,7	6,3	15,4	6,3
Interinstitucionalitat baixa	43,7	48,4	66,7	48,7
Interinstitucionalitat mitjana	32,4	32,8	16,3	29,3
Interinstitucionalitat elevada	20,2	12,5	1,6	15,8
Total	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En tercer lloc, amb relació a les relacions interinstitucionals, constatem la baixa incidència dels recursos específicament locals. Així, tal com s'observa en la taula 6.15, la disponibilitat de partides pressupostàries específiques no mostra una relació significativa amb la intensitat de les relacions interinstitucionals. Aquesta lectura estadística, però, no desmenteix certa associació –encara que sigui feble. En canvi, sí que hi detectem una relació significativa entre la disponibilitat de recursos humans i la intensitat de les relacions interinstitucionals. En tot cas, la fragilitat d'aquestes relacions pot interpretar-se tot recordant allò que indicàvem en l'apartat anterior sobre la unidireccionalitat de les relacions verticals. És a dir, quan les relacions depenen sobretot del flux de dalt a baix, és previsible que els recursos de la institució de la base incideixin de manera feble en l'estructuració d'aquestes relacions.

TAULA 6.15. Índex d'interinstitucionalitat segons els recursos econòmics i humans disponibles a l'ajuntament. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en fila

		Sense interinstitucionalitat	Interinstitucionalitat baixa	Interinstitucionalitat mitjana	Interinstitucionalitat elevada	Total
Disposició d'una partida pressupostària específica per a joventut	Sí	5,6	50,4	30,3	13,8	64,2
	No	8,1	45,5	26,8	19,6	35,8
Disposició de recursos humans segons categories	Sense personal professional o màxim un administratiu	9,8	59,5	21,4	9,2	30,1
	Amb com a mínim un professional amb perfil tècnic o de coordinació	4,2	44,9	31,4	19,5	63,2
	Només perfils administratius i dinamitzadors	11,6	41,9	41,9	4,7	6,6
Total		6,3	48,7	29,3	15,7	100,0

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

A partir de la mateixa interpretació que ens permetia llegir els quadres anteriors, ara es constata que els suports de la Generalitat (a través de la DGJ-ACJ) sí que afecten positivament la intensitat de les relacions institucionals. En la mesura que la unidireccionalitat imposa la rellevància del flux de dalt a baix, aquests recursos esdevenen crucials per propiciar aquestes relacions interinstitucionals. La taula 6.16 fa palesa aquesta conclusió d'una manera molt clara.

També ens mostra que els diferents tipus de suport tenen efectes sensiblement diferenciats sobre l'índex d'interinstitucionalitat. Contràriament a allò que podríem suposar intuïtivament, el suport econòmic no propicia una intensitat interinstitucional més elevada (54,4% sumant les intensitats mitjana i elevada). En canvi, el suport en el desenvolupament de programes propicia més intensitat (73% agregant les intensitats mitjana i elevada). Aquest contrast ens permet llençar una hipòtesi segons la qual les relacions interinstitucionals depenen més d'un projecte compartit (suport a un programa) que no pas d'una transferència bidireccional de recursos (suport econòmic). El suport a processos participatius i dinàmiques associatives (65,2%), a la planificació (62,8%) i a la formació (58,9%) quedarien en posicions intermèdies.

TAULA 6.16. Índex d'interinstitucionalitat segons si l'ajuntament rep o no diferents tipus de suport oferts per la DGJ-ACJ. Municipis que desenvolupen actuacions en els àmbits de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge en fila

		Sense interinstitucionalitat	Interinstitucionalitat baixa	Interinstitucionalitat mitjana	Interinstitucionalitat elevada	Total
Suport econòmic	Sí	2,6	43,0	34,4	20,0	70,9
	No	16,2	64,1	16,6	4,2	29,1
Suport a la planificació de les polítiques de joventut	Sí	3,7	33,5	37,6	25,2	37,7
	No	7,9	58,3	24,0	9,8	62,3
Suport a formació sobre polítiques de joventut	Sí	1,9	39,1	33,3	25,6	24,5
	No	7,8	51,9	27,8	12,5	75,5
Suport al desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil	Sí	0,9	33,9	35,8	29,4	16,9
	No	7,4	51,9	27,9	12,9	83,1
Suport al desenvolupament de programes	Sí	2,4	24,7	45,9	27,1	13,2
	No	6,9	52,4	26,7	14,0	86,8
Total		6,3	48,7	29,3	15,7	100,0

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Finalment, podem concloure que la intensitat de les relacions interdepartamentals depèn sobretot de la disponibilitat de recursos locals (estructures polítiques i administratives, personal), mentre que les relacions interinstitucionals tenen a veure especialment amb la disponibilitat de recursos comarcals i, sobretot, dels que la Generalitat de Catalunya



destina als municipis. Per estimular un model de governança de les polítiques de joventut, per tant, necessitem activar tant certes capacitats locals com les iniciatives supralocals.

Només si aconseguim les sinergies necessàries entre aquests dos nivells, podrem fer funcionar adequadament les relacions que es troben en l'essència de la governança. Cal destacar també que el fet de disposar d'un *projecte* és un factor compartit que ajuda tant les relacions horitzontals com les verticals. Aquest projecte serviria, per tant, com a articulador i, d'aquesta manera, disposant tant dels recursos locals com dels supralocals, podria esdevenir l'espai des del qual impulsar una governança efectiva de les polítiques de joventut.

## 6.5. Conclusions

En aquest capítol hem volgut analitzar la política de joventut en tant que espai relacional; és a dir, com aquesta política es construeix i es desplega a partir de les interaccions entre diferents àmbits sectorials i diferents nivells institucionals. La literatura més recent sobre governança i gestió de xarxes ha teoritzat prolíficament sobre la necessitat d'articular respostes complexes davant la creixent complexitat dels problemes –com ara el que vol abordar la política de joventut. Tanmateix, el pas de la teoria a la pràctica ha resultat difícil: disposem d'escasses referències empíriques i ens costa concretar el com d'aquestes noves formes de governar i gestionar les polítiques públiques. Aquest capítol, per tant, representa un intent d'avançar en aquesta direcció; ja que, partint d'un marc teòric ja molt compartit, intentem analitzar un cas concret, valorar-ne les característiques i, finalment, extreure'n recomanacions que ens permetin millorar la capacitat d'actuar en aquest espai relacional. Així doncs, en aquest darrer apartat, presentarem tant les principals conclusions de l'estudi empíric com els reptes de futur que, al nostre entendre, caldrà abordar per tal de millorar la governança de les polítiques de joventut a Catalunya.

D'entrada, voldríem apuntar tres conclusions que, sense ànim de resumir totes les aportacions del capítol, ens permetin radiografiar les polítiques de joventut des de l'òptica de les relacions interdepartamentals i interinstitucionals:

- En primer lloc, hem detectat clarament l'existència d'aquestes relacions, que són efectivament percebudes com a crucials per entendre les polítiques de joventut a Catalunya. Si bé, fins fa molt poc, les polítiques tendien a recloure's en un espai competencial tancat, avui ja ha deixat de ser excepcional reconèixer que les fronteres –tant sectorials com governamentals– no poden contenir el desplegament d'una política pública com la de joventut. Reconèixer amb normalitat que la política de joventut disposa d'un espai relacional, i el necessita, és la primera constatació que es deriva de les dades de l'enquesta que hem pogut analitzar.
- En segon lloc, també hem pogut observar que el govern i/o la gestió d'aquestes relacions són encara excessivament improvisats i informals. No sembla que hi hagi cap model de referència quan es passa de la retòrica a la pràctica, de manera que la realitat

mostra una enorme diversitat de situacions i –potser més rellevant– una manca de capacitat de reflexió sobre el *com* d'aquestes relacions.

Disposem de certa literatura que ens remet a alguns factors rellevants per a la gestió de les interaccions entre els diferents àmbits sectorials i institucionals. En aquesta direcció, se'ns subratlla la importància d'una definició conjunta i compartida dels objectius, la necessitat de promoure una cultura de la col·laboració i la confiança, la rellevància de disposar de lideratges distributius o les possibilitats de l'aprenentatge mutu. Aquestes idees genèriques, però, apareixen només excepcionalment a l'hora de referir-se a les experiències pràctiques.

- En tercer lloc, potser la principal conseqüència d'aquesta informalitat i manca de planificació és que no s'assoleix allò que la teoria defineix com l'essència del govern relacional; és a dir, l'articulació d'unes relacions d'*interdependència* en què tots els agents es necessiten i es complementen mútuament. En comptes d'*interdependència*, sembla que hi apareixen dinàmiques d'*independència* o de *dependència*. Les primeres són més freqüents entre les relacions horitzontals, atès que cada àmbit sectorial disposa de certa capacitat i molts incentius per operar sense tenir en compte els altres àmbits. Les segones, en canvi, apareixen amb més freqüència quan analitzem les relacions verticals, atès que els espais governamentals superiors disposen de prou recursos per traslladar unilateralment les seves polítiques a una escala local que sovint és molt feble i disposa de poques capacitats d'actuació.

Davant d'aquestes tres constatacions, proposem també tres idees per avançar i per afavorir un model de governança més adequat i amb més possibilitats de generar resultats positius. Hem resumit aquestes tres idees a partir de tres fórmules verbals: reconèixer, gestionar i aprofundir.

- En primer lloc, reconèixer les interdependències implica assumir que no només establim relacions amb els altres, sinó que aquests altres són necessaris i complementaris. La interdependència no comporta una simple addició d'aportacions diverses, sinó que ens condueix a la necessitat d'articular una complementarietat que multiplica des de la diversitat. Dit en paraules més senzilles, no es tracta de què aporta cada part, sinó de com construïm entre tots la política de joventut. Quan cadascú fa la seva aportació, no establim relacions d'interdependència. Aquestes relacions només apareixen quan construïm plegats. Fer explícit aquest reconeixement obliga tothom a sortir dels seus espais de confort i, en comptes de limitar-se a explicar les seves aportacions, els exigeix que escoltin i assumeixin els punts de vista dels altres. Reconèixer que sense aquests altres no podem desenvolupar la política és el pas previ per poder construir un espai en què les relacions superin les antigues independències i/o dependències i puguin articular-se des de la interdependència.
- En segon lloc, gestionar les interdependències implica saber que cal planificar i formalitzar allò que de manera excessivament difusa anomenem la governança de les polítiques de joventut. Per fer-ho, hem de ser conscients de la gestió dels espais de trobada, dels recursos que hi destinem, dels lideratges que necessitem i de les formes

multidimensionals que ha d'adoptar la interdependència. També hem vist que en les relacions horitzontals (interdepartamentals) les estructures i els recursos locals importen, mentre que les relacions verticals (interinstitucionals) estan excessivament condicionades per les capacitats de les institucions de rang superior. Cal complementar aquestes dues lògiques i, sobretot, situar-hi al centre un projecte que doti de coherència, que sigui el resultat d'un diàleg multilateral i que permeti crear un ciment relacional basat en objectius conjunts i compartits.

- En tercer lloc, hem d'aprofundir en les relacions ja existents. Això vol dir que, un cop articulats els espais i els recursos per gestionar-les, cal donar temps per tal que els múltiples actors es coneguin i es reconeguin mútuament. Cal una aposta que sigui capaç d'estabilitzar i perseverar en unes relacions que només es dotaran del seu principal ingredient –la confiança– si se'ls dona temps. Estem parlant d'un model de govern i gestió en què no treballem plegats per imposició, sinó que ho fem per voluntat. No seguim instruccions jeràrquiques, sinó que interactuem lateralment des de la convicció que això ens ha de permetre multiplicar les nostres capacitats. En definitiva, treballem junts perquè hi creiem (objectius) i perquè confiem els uns en els altres (funcionament). Sabem que la paciència no és un dels principals atributs de les organitzacions públiques, però haurà de ser-ho si en el futur volem que els escenaris relacionals siguin realment efectius per millorar tant l'eficiència com l'eficàcia de les nostres polítiques públiques.

Finalment, cal recordar de nou que la reflexió acadèmica més recent ens parla del pas del model gerencial al model deliberatiu. Mentre que el primer l'exerceixen gestors solitaris que imposen l'economia i l'eficiència en la prestació dels serveis públics, el segon parteix d'un projecte compartit de transformació que vol construir polítiques públiques intel·ligents. Aquests pas, que molts volem donar, està ple de dificultats pràctiques i desperta moltes resistències. Esperem que aquest capítol pugui contribuir a avançar en aquest camí, que ens ajudi a conèixer millor les dificultats del dia a dia i ens permeti pensar en les formes de superar-les.

## **Bibliografia**

AXELROD, R. i COHEN, M. D. (1999). *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*. Nova York: Free Press.

CHILD, J. i FAULKNER, D. (1998). *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press.

CILLIERS, P. (2005). "Complexity, Deconstruction and Relativism". A: *Theory, Culture & Society*, vol. 22, núm. 5, p. 255-267.

COOPERATIVA ETC (2009). *Informe Síntesi. Dinamització del procés participatiu per a l'elaboració del PNJCat-2020*. Documents de treball no publicats.

FISHER, F. i FORESTER, J. (ed.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.

FORESTER, J. (1999). *The Deliberative Practitioner*. Cambridge: Cambridge University Press.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2013). *Pla nacional de joventut de Catalunya 2020*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya.

GOLDSMITH, S. i EGGERS, W. (2004). *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: Brooking Institution Press.

GUTMANN, A. i THOMPSON, D. (2004). *Why Deliberative Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

HAJER, M. i WAGENNAR, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

HOLLAND, J. H. (1998). *Emergence: From Chaos to Order*. Oxford: Oxford University Press.

O'LEARY, R. i BLOMGREN, L. (ed.) (2009). *The Collaborative Public Manager*. Washington DC: Georgetown University Press.

WAGENNAR, H. (2007). "Governance and Democratic Participation". A: *The American Review of Public Administration*, núm. 37, p. 17-50.

WALDROP, M. (1992). *Complexity: the Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*. Nova York: Simon & Schus.

## **7. EL PROJECTE TERRITORI DEL PNJCAT-2020: UNA ANÀLISI DEL SEU DESPLEGAMENT I PISTES PER MILLORAR-NE L'AVAUABILITAT**

Marçal Farré Ribas i Núria Comas López

### **7.1. Introducció**

Aquest capítol té per objectiu analitzar quina és la implementació del suport que la Direcció General de Joventut - Agència Catalana de la Joventut (en endavant, DGJ-ACJ) atorga als ens locals, en el marc del Projecte Territori desplegat a partir del Pla nacional de joventut de Catalunya 2020 (en endavant, PNJCat-2020), per al disseny i l'execució de polítiques de joventut i, alhora, veure quina ha estat l'evolució en les polítiques de joventut que duen a terme aquests ens locals, com a dimensió clau en la qual vol influir la DGJ-ACJ atorgant aquest suport.

El PNJCat-2020 va ser aprovat, definitivament, l'any 2013, com a resultat d'un procés de consulta que volia recollir les veus dels diferents agents implicats en les polítiques de joventut (Govern i Administració de la Generalitat, governs i administracions d'àmbit local i entitats juvenils i joves a escala individual) i és el document que estableix el marc estratègic de les polítiques de joventut a Catalunya. Per aconseguir els seus objectius, el PNJCat-2020 vol facilitar la coordinació dels diferents agents vinculats, i per això organitza el seu desplegament a partir de tres projectes: el Projecte Govern, el Projecte Territori i el Projecte Jove.

Aquest capítol se centra en el Projecte Territori, en tant que braç operatiu que concreta, planifica i articula les actuacions en polítiques de joventut de les diferents administracions al territori, incloent-hi el conjunt de l'acció del món local en matèria de joventut que es duu a terme de manera coordinada entre el món local i la DGJ-ACJ.

Però, en què es concreta i què pretén, exactament, el Projecte Territori? És a dir, quina és la seva teoria del canvi? La idea que hi ha darrere és que el coneixement de la realitat juvenil en clau territorial i el coneixement de les polítiques de joventut, conjuntament amb l'impuls de diversos òrgans d'interlocució i de coordinació territorial ha de permetre a la DGJ-ACJ donar suport als ens locals per al disseny i l'execució de polítiques de joventut alineades amb el PNJCat-2020. Concretament, aquest suport que els equips de la DGJ-ACJ proporcionen a regidories i equips tècnics dels ens locals (de tipus econòmic, tècnic o metodològic, i formatiu) hauria de donar lloc a unes polítiques de joventut que responguin,

d'una banda, als principis substantius del PNJCat-2020 i, de l'altra, als principis d'interinstitucionalitat, interdepartamentalitat i transversalitat. Alhora, s'espera que els suports permetin que els ens locals desenvolupin polítiques fonamentades en coneixement disciplinat, que s'optimitzin els recursos i que els ens locals prenguin força com a institució competent en l'àmbit de les polítiques de joventut. L'objectiu final és que, a través de les polítiques de joventut dels ens locals, millorin les condicions de vida de les persones joves i les seves oportunitats en els processos de transició.

Aquest conjunt de relacions, entre les diferents peces i les activitats del projecte, constitueix la teoria del canvi del Projecte Territori (figura 7.1). Tenir-la ben definida, a més d'ajudar a ubicar el sentit i la lògica del programa, és un primer punt de partida necessari per poder emmarcar tot allò que seria rellevant saber respecte a com s'està portant a la pràctica el Projecte Territori i respecte al seu grau d'èxit pel que fa a assolir els objectius que es proposa i, per tant, per avaluar la política. Així doncs, és una eina que ajuda a identificar la informació de què ja es disposa –i per tant, quines preguntes es poden respondre– i, alhora, prendre consciència de quina informació aniria bé recollir per respondre les preguntes que ara no s'està en disposició de contestar.

En aquest capítol s'intentarà, a partir de l'anàlisi de l'edició de 2016-2017 de l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya (en endavant, EMC16-17) i la seva comparació amb les dades de l'edició anterior de l'EMC, realitzada l'any 2009 en el marc del PNJCat-2010, aportar informació sobre tres qüestions cabdals per al Projecte Territori.

**FIGURA 7.1. Teoria del canvi del Projecte Territori**

*El PNJCat ha estat el document de referència per a les polítiques locals de joventut?*

*Es disposa d'eines de sistematització de la informació adequades? (DGJ)*

*Des del món local es fa anàlisi de la regidoria de joventut i de les polítiques locals?*

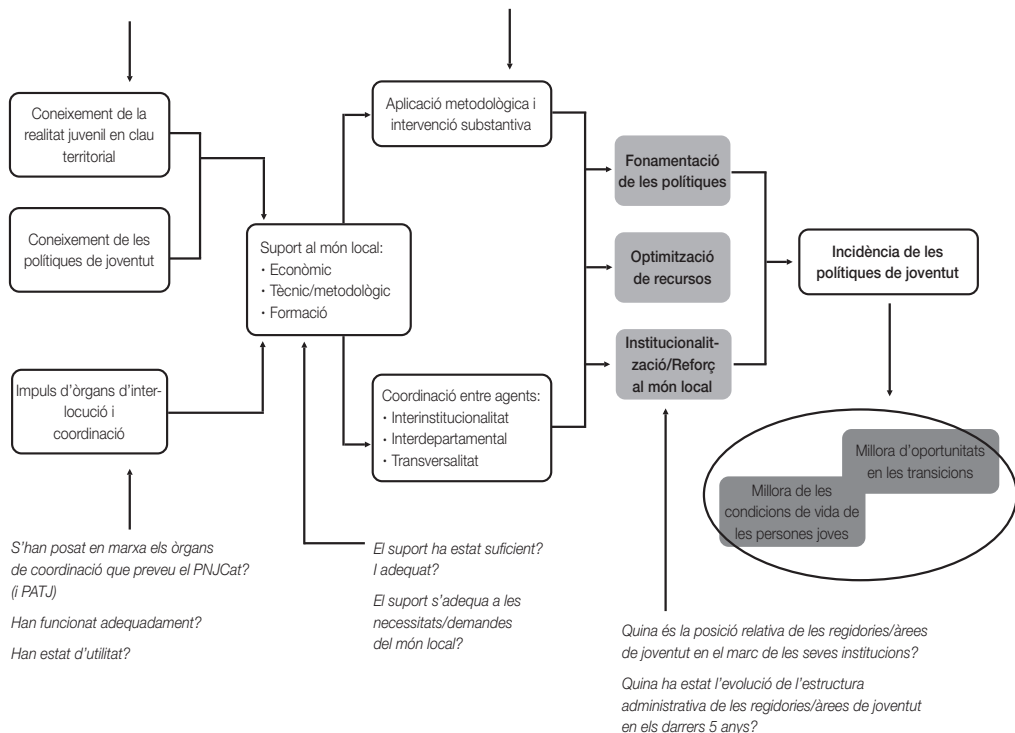
*Les polítiques locals de joventut s'alineen amb els continguts del PNJCat?*

*Quines són les principals dificultats del món local per aplicar els principis rectors?*

*Quins tipus de polítiques (àmbits temàtics) es duen a terme des del món local?*

*Les polítiques locals de joventut es dissenyen atenent a coneixement disciplinat?*

*On es troben les dificultats més grans perquè això sigui possible?*



Font: Observatori Català de la Joventut

La primera qüestió fa referència a quin està sent el desplegament, a la pràctica, del Projecte Territori. A partir dels resultats de l'EMC16-17, es caracteritzen, en primer lloc, els suports que estan rebent els ens locals per a la planificació de les polítiques de joventut, com són els municipis que estan accedint a aquests suports i quina és la valoració que en fan. Aquests elements fan referència a la implementació d'una part important de les accions del Projecte Territori que són competència de la DGJ-ACJ. La segona qüestió se centra en l'abast i l'extensió dels plans locals de joventut (en endavant, PLJ), l'eina de planificació operativa de les polítiques de joventut a escala local. Finalment, s'analitzarà fins a quin punt l'orientació de les polítiques de joventut implementades pels ens locals està en línia amb la missió del PNJCat-2020.

Aquests dos últims aspectes (els PLJ i el tipus de polítiques implementades pels municipis) ja formen part de les realitats que no estan sota la competència de la DGJ-ACJ. Al contrari, són dimensions en què la DGJ-ACJ vol influir a través de les accions del Projecte Territori. Si bé aquesta anàlisi no permet veure quin ha estat l'impacte de les accions que contempla el Projecte Territori per a la DGJ-ACJ en el desenvolupament de les polítiques de joventut dels municipis, sí que representa una exploració d'interès per caracteritzar quin és l'alineament de les polítiques municipals amb els principis del PNJCat-2020 i relacionar-les amb les accions empresades des de la DGJ-ACJ.

El capítol conclou amb un conjunt de recomanacions per millorar les condicions d'avaluabilitat del Projecte Territori, amb l'objectiu final de poder disposar d'informació rellevant per a l'enfortiment de les polítiques de joventut desenvolupades des del món local.

## **7.2. La implementació de les polítiques de suport al territori**

Les polítiques de suport al territori són les eines concretes a través de les quals es desplega el Projecte Territori. En aquest primer apartat s'analitzen els suports que els ajuntaments han rebut de la DGJ-ACJ l'any 2016, es comparen amb els rebuts l'any 2008,<sup>1</sup> i s'explora la valoració que en fan, la mesura en què els consideren necessaris i si troben a faltar algun tipus de suport.

### **7.2.1. Comparació dels suports de la DGJ-ACJ rebuts pels municipis entre el 2008 i el 2016**

El gràfic 7.1 mostra el percentatge de municipis que ha rebut cada tipus de suport, proveït per la DGJ-ACJ o per qualsevol altra institució, durant l'any 2016. Aquestes dades permeten analitzar la cobertura dels diversos tipus d'ajuts atorgats per la DGJ-ACJ i posar-la en relació amb la cobertura del conjunt d'ajuts proveït per les diverses administracions que estan oferint aquesta mena de suport als ens locals (consells comarcals, diputacions, altres departaments de la Generalitat o la Unió Europea).

Es veu que, entre els diferents tipus de suport brindats per la DGJ-ACJ, el més comú durant l'any 2016 ha estat el suport econòmic (que ha estat rebut per part del 70,9% dels municipis catalans), seguit del suport tècnic a la planificació de polítiques de joventut (37,7%), l'oferta en formació en polítiques de joventut (24,5%), el suport al desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil (16,9%) i, finalment, el suport al desenvolupament de programes (13,2%). Tan sols un 18,3% dels municipis no han rebut cap tipus de suport de la DGJ-ACJ durant l'any 2016. Si als suports de la DGJ-ACJ s'hi sumen els que han donat altres institucions, aquest percentatge es redueix fins al 10,4%. Els ens locals que han rebut suport exclusivament d'una altra institució han estat el 7,9%.

Així doncs, la presència de la DGJ-ACJ en l'acompanyament a les polítiques de joventut dels ens locals és força extensiva si s'analitza el suport econòmic atorgat: el finançament

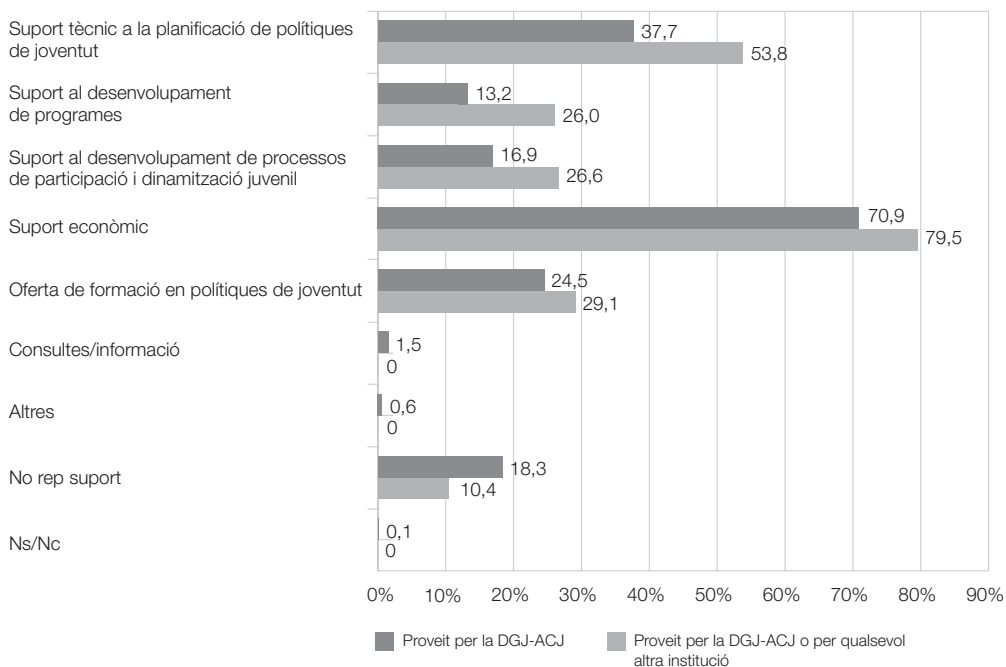
---

1 Per bé que l'enquesta es va dur a terme l'any 2009, les dades estaven referides a l'any 2008.



de la DGJ-ACJ arriba a la major part dels municipis que reben alguna mena de suport econòmic. En canvi, la DGJ-ACJ es reparteix amb altres institucions la funció de proveir suports de caire més tècnic (suport a la planificació de polítiques, al desenvolupament de programes i al desenvolupament de processos de dinamització i participació juvenil).

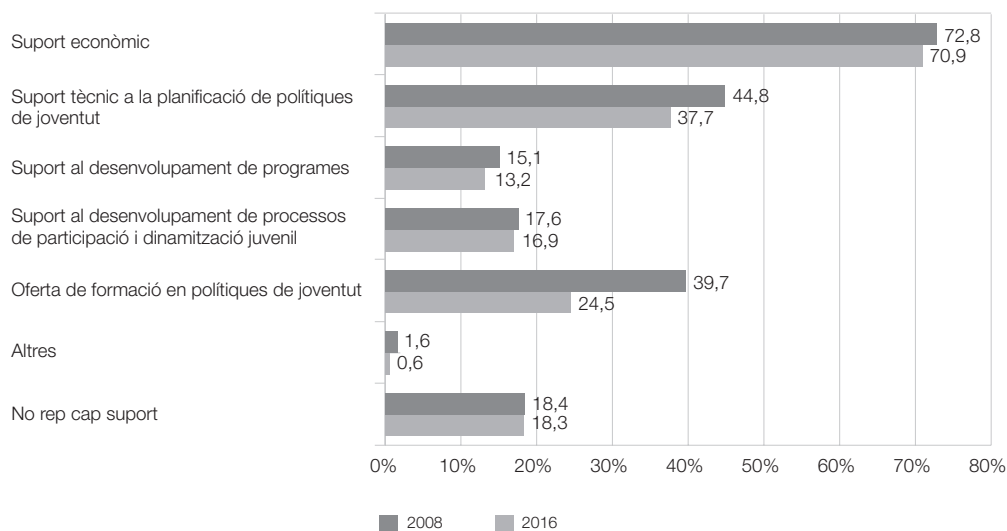
**GRÀFIC 7.1. Tipus de suport rebut en matèria de polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Respecte a l'any 2008, el volum de municipis que han rebut almenys un tipus de suport de la DGJ-ACJ s'ha mantingut estable (ha passat de 81,4% a 81,7%). Tanmateix, si s'analitzen separatament les diferents tipologies de suport, sí que s'hi detecten alguns canvis. El gràfic 7.2 il·lustra justament quin ha estat el percentatge de municipis que van accedir a cada tipus de suport de manera comparada entre l'any 2008 i 2016, la qual cosa permet veure si, més enllà de la cobertura total del suport de la DGJ-ACJ, hi ha hagut alguna variació en el tipus de suport ofert.

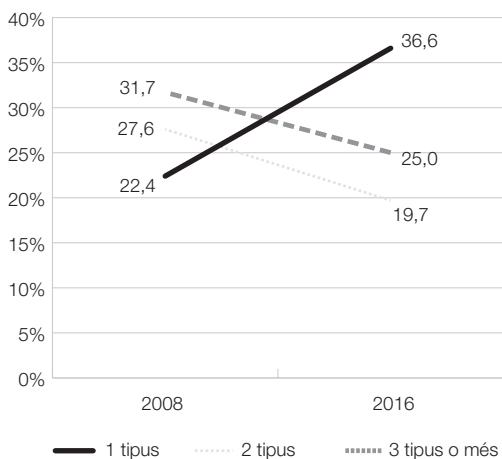
**GRÀFIC 7.2. Evolució de la cobertura dels suports a municipis per part de la DGJ-ACJ. Total municipis. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge múltiple**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Tots els tipus de suport han arribat, l'any 2016, a un percentatge inferior de municipis que l'any 2008, però aquest descens no s'ha produït en tots els tipus d'ajuts de la mateixa manera. S'observa un descens destacable dels municipis que han rebut formació en polítiques de joventut (l'abast de les quals s'ha reduït del 39,7% dels municipis al 24,5%) i, en un grau inferior, del suport tècnic en la planificació (que el 2008 va arribar al 44,8% dels municipis i el 2016 ho ha fet al 37,8%). El suport econòmic i el suport al desenvolupament de programes, per la seva banda, s'han mantingut estables. A la pràctica, això s'ha traduït en una reducció en el nombre mitjà de suports rebuts. El gràfic 7.3 mostra l'evolució del nombre de suports de la DGJ-ACJ rebuts pels municipis, considerant tres categories: els que han rebut suport d'un tipus, els que n'han rebut de dos tipus i els que n'han rebut de tres tipus o més. La proporció de municipis que se situa en cada categoria ens permet aproximar-nos al grau d'exposició que tenen els municipis respecte a la DGJ-ACJ.

GRÀFIC 7.3. Rebre un, dos, tres o més tipus de suport de la DGJ-ACJ. Total municipis. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge<sup>2</sup>



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

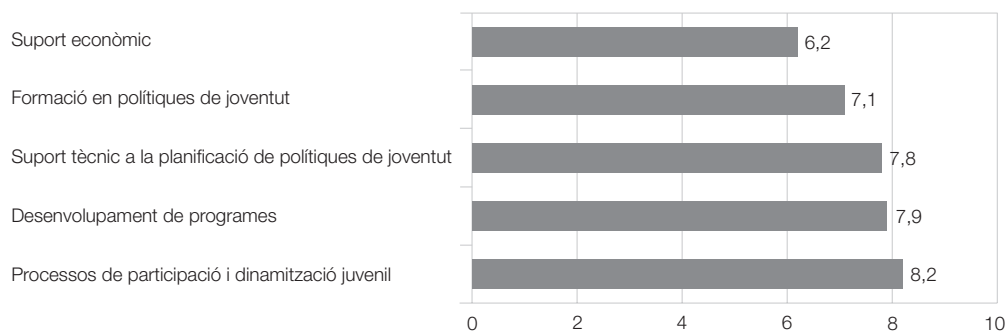
Cal destacar que la proporció de municipis que han rebut més d'un tipus de suport s'ha reduït, i ha passat de ser més de la meitat dels municipis catalans (59,3%) a situar-se per sota d'aquest llindar (44,7%). Aquest descens podria explicar-se, almenys, per dos factors: en primer lloc, per la reducció dels recursos de què disposa la DGJ-ACJ respecte a l'any 2008 i, en segon lloc, pel canvi estratègic que es dona a partir de 2011 amb l'impuls de la Xarxa Nacional d'Emancipació Juvenil (XNEJ) a través de les oficines joves,<sup>3</sup> les quals també donen suport als professionals dels municipis.

Quina opinió tenen els municipis del suport que atorga la DGJ-ACJ? El gràfic 7.4 ens mostra quina és la valoració mitjana que fan els municipis dels diversos serveis de suport que han rebut de la DGJ-ACJ. Els més ben valorats són els suports al desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil (amb una valoració mitjana de 8,2 sobre 10), el suport al desenvolupament de programes (7,9) i el suport tècnic a la planificació (7,8). Per contra, el suport econòmic, que és de llarg el tipus de suport més freqüent, obté la valoració més baixa, amb una mitjana de 6,2 en l'escala de 0 a 10.

<sup>2</sup> Tot i que les distribucions percentuals es fan sobre la base del total de municipis, es deixa fora del gràfic el percentatge de municipis que no reben cap suport de la DGJ-ACJ.

<sup>3</sup> [www.oficinajove.cat/ca/oficinajove](http://www.oficinajove.cat/ca/oficinajove)

**GRÀFIC 7.4. Valoració dels diferents tipus de suport de la DGJ-ACJ rebuts. Municipis que reben cada tipus de suport. Catalunya, 2016. Mitjanes (escala de 0 a 10)**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Finalment, en relació amb l'encaix de les tipologies de suport brindat amb les necessitats dels municipis, el 43,3% dels municipis afirmen no trobar a faltar cap tipus de suport, mentre que la resta dels municipis troben a faltar algun tipus de servei o la intensificació d'alguns dels ja existents. Entre aquestes peticions destaca notablement la de més suport econòmic, que és expressada gairebé per una tercera part dels municipis catalans (31,5%). Aquesta percepció que el suport econòmic és insuficient podria explicar la baixa valoració que rep. De manera menys destacada, un 13% dels municipis demana la disposició de més recursos humans, un 11,5% fa referència a les necessitats de més suport tècnic i d'assessoraments i un 3,2% a la necessitat d'adaptar les polítiques de suport a la realitat dels municipis, fent referència en la major part dels casos als municipis més petits.

## **7.2.2. Suports rebuts en funció de la mida del municipi i la demarcació**

A continuació, es caracteritzen els tipus de suports rebuts pels municipis en funció de la mida del municipi i la demarcació, per tal d'oferir una idea de com s'han distribuït els ajuts atorgats per la DGJ-ACJ.

En primer lloc, la mida del municipi és una variable estretament lligada als recursos disponibles i a la capacitat d'acció, així com, previsiblement, a la intensitat i la tipologia de les necessitats per poder desenvolupar polítiques de joventut. És per això que a l'hora d'analitzar els suports rebuts val la pena desglossar-los segons aquesta variable. Fent aquest exercici, que la taula 7.1 reflecteix, s'observa, d'entrada, que tots els municipis de més de 50.000 habitants han accedit a algun tipus de suport. A més, analitzant el tipus de suport rebut, es veu que els trams de municipis més poblats són els que han rebut més formació en polítiques de joventut i, en canvi, els municipis amb menys població són els que reben més suport tècnic a la planificació. Això podria explicar-se pel fet que els municipis petits, en no disposar de personal tècnic, intenten suplir aquesta mancança a través del suport de la DGJ-ACJ; en canvi, com més gran és el municipi, més probabilitat hi ha que hi hagi figures tècniques responsables de les polítiques de joventut per a les quals valgui la pena sol·licitar formació específica.

Pel que fa a la resta de suports (econòmic, processos de participació i dinamització juvenil i desenvolupament de programes), no s'hi observen patrons clars vinculats amb la mida del municipi. Tot i això, destaca el fet que el suport econòmic arriba a tots els municipis de més de 100.000 habitants i a la major part dels municipis de més de 50.000. A més, aquest darrer grup de municipis és el que més aprofita el suport al desenvolupament de programes (un 40,6% ha accedit a aquest tipus de suport, molt per sobre de qualsevol altre grup).

TAULA 7.1. Rebre algun suport de la DGJ-ACJ i tipus de suport segons mida municipal. Municipis que reben cada tipus de suport. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple en columna

	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	Total
Suport econòmic	64,4	77,6	75,8	57,7	76,5	70,9	82,4	100,0	70,9
Suport tècnic a la planificació de polítiques de joventut	42,5	43,2	30,5	32,9	33,6	26,1	14,1	22,3	37,7
Oferta de formació en polítiques de joventut	13,5	20,7	26,0	37,4	41,3	46,9	59,4	57,2	24,5
Suport al desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil	19,8	17,8	13,7	13,7	14,4	16,4	17,7	0,0	16,9
Suport al desenvolupament de programes	13,5	11,4	11,3	11,9	19,3	10,6	40,6	22,3	13,2
Consultes/informació	0,9	1,3	1,0	4,2	2,2	3,1	0,0	0,0	1,5
No rep cap suport	26,7	14,0	14,4	20,6	6,6	19,9	0,0	0,0	18,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Més enllà de la mida del municipi, la seva demarcació territorial és una altra variable rellevant. Cal tenir en compte que els suports de la DGJ-ACJ s'organitzen a partir d'equips diferenciats per a cada demarcació, cadascun dels quals traça les seves pròpies estratègies i tracta d'adaptar-se a les necessitats del territori.

La taula 7.2 mostra la distribució dels suports segons les demarcacions de joventut i s'hi poden observar diferències molt destacables. Si bé el 18,3% dels municipis catalans no reben cap suport de la DGJ-ACJ, aquest percentatge a les Terres de l'Ebre és del 0% i a la demarcació de Lleida del 9%, mentre que, en l'altre extrem se situen les Comarques Centrals de Barcelona, on el percentatge és del 34,1%. Entremig se situen la resta de demarcacions, amb valors més propers a la mitjana del país: Tarragona amb el 23,4%, l'àrea Metropolitana de Barcelona amb el 23% i Girona amb un 18,5%. A més, analitzant les diferents tipologies de suport, s'hi identifiquen patrons diferenciats: mentre que l'àmbit metropolità destaca per tenir una alta proporció de municipis que reben formació i, en canvi, és molt baixa la proporció de municipis que reben la resta de suports, en el cas de Lleida és a l'inrevés. Aquestes diferències poden explicar-se tant

per les característiques dels municipis com per les estratègies de les coordinacions territorials i la relació que mantenen amb regidors/es i/o tècnics/ques municipals. Al mateix temps, cal tenir en compte les activitats de suport anàlogues o complementàries que puguin desenvolupar altres institucions, com seria el cas de la Diputació de Barcelona.

TAULA 7.2. Rebre algun suport de la DGJ-ACJ i tipus de suport segons demarcació de joventut. Municipis que reben cada tipus de suport. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple en columna

	Demarcació						Total
	Barcelona, àrea Metro-politana	Barcelona, Comarques Centrals	Girona	Lleida	Tarragona	Terres de l'Ebre	
Suport econòmic	60,2	51,5	72,5	82,8	72,2	91,7	70,9
Oferta de formació en polítiques de joventut	32,9	19,2	24,6	16,9	18,8	40,3	24,5
Suport tècnic a la planificació de polítiques de joventut	16,4	25,9	40,8	54,6	40,0	54,4	37,7
Suport al desenvolupament de programes	9,7	9,9	12,4	21,7	4,9	16,3	13,2
Suport al desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil	8,0	7,2	20,6	26,4	13,8	22,2	16,9
Consultes/informació	2,7	3,9	0,6	0,0	1,3	1,9	1,5
No rep cap suport	23,0	34,1	18,5	9,0	23,4	0,0	18,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Com s'ha vist, les dades de l'EMC permeten conèixer quines han estat les activitats del Projecte Territori en dos anys concrets, com són els municipis que hi han estat exposats i quina valoració en fan. S'ha pogut veure que entre el 2008 i el 2016, el percentatge de municipis que accedeixen a suport econòmic de la DGJ-ACJ s'ha mantingut força estable; la valoració d'aquest suport és, però, força baixa. En canvi, ha disminuït el percentatge de municipis que accedeixen a suports més tècnics, un percentatge que ja d'entrada era més baix, i referent a uns tipus de suports més ben valorats.

Ara bé, hi ha preguntes que romanen sense resposta: per exemple, el suport ha estat adequat en termes de durada i intensitat? S'ha ajustat a les necessitats dels municipis? Ha arribat a tothom que el necessitava? Es tracta de preguntes relacionades amb l'avaluació de la implementació (Lázaro i Obregon, 2009). Per donar-hi resposta, el primer pas és partir d'una definició de la població diana a la qual es vol arribar (en aquest cas, a quins municipis) i de les necessitats concretes a les quals es vol respondre amb cada tipus de suport. A més, cal comptar amb instruments de recollida de dades per respondre les preguntes plantejades. En aquest sentit, el contacte amb els municipis als quals la DGJ-ACJ dona suport podria ser una bona oportunitat per recollir informació sobre les seves necessitats, l'ús que fan del servei i l'encaix entre ambdues coses.

### **7.3. El pla local de joventut: eina i clau d'accés al suport de la DGJ-ACJ**

Els PLJ són una peça central en el procés de desplegament del Projecte Territori. Es tracta de l'instrument que ha de permetre implementar polítiques de joventut des de la proximitat del món local i, justament per això, un dels serveis oferts per la DGJ-ACJ als ens locals —i, com s'ha vist, un dels més utilitzats i amb una valoració més elevada— és el suport a la planificació de polítiques de joventut.

Per aquest motiu, aquest apartat se centra en la valoració de la utilitat dels PLJ, en el seguiment i avaluació que se'n fa i en el seu grau de compliment segons els responsables de les polítiques de joventut municipals. Tot plegat, s'analiza a partir de les dades dels suports de la DGJ-ACJ rebuts per part dels ens locals.

En tot moment, l'anàlisi se centrarà en quin és l'ús i la valoració que es fa per part dels responsables municipals de les polítiques de joventut del PLJ com a eina. Per tant, s'obviarà, de moment, el contingut substantiu d'aquests PLJ, que serà matèria d'anàlisi en el proper apartat (7.4).

D'entrada, i tal com s'ha vist en el capítol 2 d'aquesta publicació, es constata que els PLJ són un instrument força estès entre els municipis catalans. El percentatge de municipis que afirma disposar d'un PLJ, propi o mancomunat, pràcticament no ha variat en els darrers anys: era del 76,9% l'any 2008 i ha estat del 78% el 2016. Al mateix temps, el PLJ és un instrument àmpliament conegut: tan sols el 8,7% dels municipis que no en disposen declara no conèixer aquest instrument i les seves aplicacions.

#### **7.3.1. Disposar d'un PLJ, la porta per accedir als suports de la DGJ**

Un dels elements que pot tenir a veure amb el gran abast i coneixement dels PLJ és que disposar-ne d'un —o estar en procés de tenir-ne un— és un requisit per accedir al suport econòmic atorgat per la DGJ-ACJ. L'única excepció a aquest requisit és per als municipis amb una població inferior a 3.000 habitants, que disposen d'una línia de finançament pròpia en què no s'exigeix tenir PLJ. Tenint en compte això, no és estrany que s'observin diferències destacables en els suports rebuts de la DGJ-ACJ entre els municipis que tenen un PLJ i els que no en tenen. Això és justament el que reflecteixen les dades de la taula 7.3.

El percentatge de municipis que no han rebut suport de la DGJ-ACJ durant el 2016 és del 7,4% entre els que tenen un PLJ i del 56,8% entre els que no en tenen. Vist d'una altra manera, la major part dels suports atorgats el 2016 s'han concentrat en municipis que disposaven d'un PLJ en el moment de respondre l'enquesta. Tot plegat indica que els PLJ podrien ser no només un instrument de planificació, sinó també una eina per accedir als recursos que ofereix la DGJ-ACJ.

TAULA 7.3. Rebre algun suport i tipus de suport segons si disposen de pla local de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple en columna

	Té PLJ	No té PLJ	Total
Suport econòmic	84,1	24,4	70,9
Suport tècnic a la planificació de polítiques de joventut	46,3	7,5	37,7
Oferta de formació en polítiques de joventut	28,3	11,1	24,5
Suport al desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil	19,8	6,5	16,9
Suport al desenvolupament de programes	16,1	3,0	13,2
Consultes/informació	1,1	2,9	1,5
No rep cap suport	7,4	56,8	18,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Si s'analitza els tipus de suport rebut pels municipis que no tenen PLJ, destaca el fet que gairebé una quarta part han rebut altre suport econòmic i un de cada deu ha rebut formació en polítiques de joventut. A l'altre extrem, el suport tècnic a la planificació de polítiques de joventut és un dels suports que els municipis sense PLJ han rebut en una proporció més baixa en relació amb els municipis que sí que en tenen (38,8 punts percentuals menys). Això té sentit tenint en compte que aquest tipus de suport està molt focalitzat en l'assessorament per elaborar PLJ.

### 7.3.2. El seguiment de les polítiques de joventut i el compliment dels PLJ

Un altre indicador que apunta al rol del PLJ com a eina de desplegament i seguiment de les polítiques de joventut és el que relaciona el fet de disposar d'un PLJ amb el seguiment de les polítiques de joventut. La taula 7.4 mostra el percentatge de municipis que desenvolupen algun tipus de seguiment de les polítiques municipals de joventut en funció de si tenen o no PLJ: mentre que més d'una tercera part (37%) dels municipis sense PLJ diuen no fer cap seguiment periòdic de les seves polítiques de joventut, entre els municipis amb PLJ aquesta proporció es redueix a menys d'un de cada deu municipis (8,8%).



**TAULA 7.4. Realització de seguiment de les polítiques de joventut i tipus de seguiment segons si disposen de pla local de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna**

	Té PLJ	No té PLJ	Total
No fa seguiment periòdic de les polítiques de joventut de l'ajuntament	8,8	37,0	15,0
Sí, només de les actuacions que es duen a terme des de l'àrea/regidoria de joventut	42,9	27,0	39,4
Sí, del conjunt de polítiques adreçades a joves, independentment de si són de l'àrea/regidoria de joventut o d'altres regidories/àrees	48,3	36,0	45,6
Total	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La taula 7.5 recull quin és el seguiment de les polítiques de joventut que fan els municipis en funció de si han rebut o no suport de la DGJ-ACJ i en funció de si han rebut suport, concretament, per a la planificació de polítiques de joventut (una funció que té una vinculació directa amb la realització de seguiment). Rebre suport de la DGJ-ACJ s'associa a més probabilitats de fer seguiment periòdic de les polítiques de joventut. Així, si el percentatge de municipis que afirma no fer cap tipus de seguiment periòdic de les polítiques de joventut és del 9,5% entre els que han rebut algun suport de la DGJ-ACJ, aquest percentatge se situa en el 39,8% entre el grup de municipis que no ha rebut cap tipus de suport. Distingint el seguiment de les polítiques de joventut segons el seu abast, i si aquest se centra només en les polítiques de l'àrea o la regidoria de joventut, o si, per contra, s'estén a totes les polítiques adreçades a joves, es veu que el fet d'haver rebut algun suport de la DGJ-ACJ s'associa a un increment de totes dues tipologies de seguiment.

Si es fa la mateixa anàlisi dels diferents tipus de suport, el suport a la planificació és el que s'associa amb més probabilitats de fer seguiment de les polítiques de joventut: tan sols el 3,9% dels municipis que han rebut aquest tipus de suport no fa seguiment periòdic de les polítiques de joventut; tanmateix, aquesta associació es produeix sobretot en el seguiment que se circumscriu a les actuacions de l'àrea o la regidoria de joventut.

TAULA 7.5. Realització de seguiment de les polítiques de joventut i tipus de seguiment segons si han rebut algun tipus de suport de la DGJ-ACJ. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Ha rebut algun suport de la DGJ-ACJ		Ha rebut suport a la planificació de la DGJ-ACJ		Total
	No	Sí	No	Sí	
No fa seguiment periòdic de les polítiques de joventut de l'ajuntament	39,8	9,5	21,8	3,9	15,0
Sí, només de les actuacions que es duen a terme des de l'àrea/regidoria de joventut	22,8	43,1	34,3	47,8	39,4
Sí, del conjunt de polítiques adreçades a joves, independentment de si són de l'àrea/regidoria de joventut o d'altres regidories/àrees	37,5	47,4	43,9	48,3	45,6
Total	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Al mateix temps, el 86,2% dels municipis afirmen fer avaluació de les actuacions adreçades a les persones joves per part de l'ajuntament. Tanmateix, aquesta dada contrasta amb el fet que només un 15,6% dels municipis afirmen concretar sempre indicadors de seguiment i eines de recollida de la informació en el moment de dissenyar actuacions i projectes, i el 42% afirmen fer-ho habitualment, mentre que la resta diuen fer-ho amb menys freqüència. Un altre cop, aquests percentatges són més elevats en el grup de municipis que han rebut algun tipus de suport de la DGJ-ACJ, tal com es veu en la taula 7.6.

TAULA 7.6. Freqüència amb què es recullen indicadors de seguiment de les polítiques de joventut segons si reben algun tipus de suport de la DGJ-ACJ. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Rep suport de la DGJ-ACJ	No rep suport de la DGJ-ACJ	Total
Gens o molt poc	6,5	25,0	9,5
Poc	8,4	17,2	9,8
Mitjanament	21,5	32,0	23,2
Habitualment	46,4	19,0	42,0
Sempre o quasi sempre	17,3	6,8	15,6
Total	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Un altre indicador que ajuda a entendre el desplegament de les polítiques de joventut i del Projecte Territori té a veure amb el compliment dels PLJ, entenent que els suports de la DGJ-ACJ volen afavorir els PLJ com a eina de planificació. El grau de compliment dels PLJ segons les percepcions dels municipis és moderat: el 65,2% consideren que el compliment és molt alt o alt, mentre que el 26,3% consideren que no és ni alt ni baix i el 5% consideren que és baix o molt baix. Aquests percentatges són molt semblants als de l'any 2008: aleshores el 63,9% dels municipis consideraven que el compliment era molt alt o alt, el 30,3% que no era alt ni baix i el 5,6% que era baix o molt baix. Tornant al 2016, cal destacar que, entre els municipis que no han rebut cap suport de la DGJ-ACJ el percentatge dels que desconeixen en quin grau s'està complint el PLJ és notable: el 26,3%. En canvi, aquest percentatge és residual en el cas dels municipis que han rebut algun suport. A més, en aquest grup de municipis, la percepció del grau de compliment és superior, especialment per als municipis que han rebut suport al desenvolupament de programes i al desenvolupament de processos de participació i dinamització juvenil.

Si bé aquesta associació per si sola no permet inferir una relació causal entre rebre suport i assolir un grau més alt de compliment del PLJ, en el cas del suport al desenvolupament de programes i processos de participació aquesta sembla una hipòtesi plausible: es tracta de dues tipologies de suport que se centren en actuacions concretes més que no pas en la planificació d'un conjunt de polítiques, raó per la qual seria més senzill tenir certeses sobre el grau de compliment d'allò sobre el que s'ha estat treballant en el marc del PLJ.

TAULA 7.7. Percepció del grau de compliment del pla local de joventut segons si rep algun tipus de suport de la DGJ-ACJ i el tipus de suport rebut. Total municipis i municipis que reben algun tipus de suport de la DGJ-ACJ. Catalunya, 2016. Percentatge en columna

	Rep/no rep suport de la DGJ-ACJ		Tipus de suport rebut de la DGJ-ACJ					Total
	No rep suport	Rep algun tipus de suport	Econòmic	Planificació	Processos de participació	Desenvolupament de programes	Formació	
Molt alt	5,1	7,9	8,5	6,8	7,0	6,1	3,9	7,7
Alt	17,6	60,7	62,6	66,1	69,4	74,1	65,6	57,5
Ni alt ni baix	34,0	25,4	23,9	22,1	18,9	17,6	24,0	26,0
Baix	9,6	2,9	2,7	2,4	2,1	1,1	2,6	3,4
Molt baix	7,5	1,2	0,9	1,2	2,7	1,1	1,2	1,7
No ho sap	26,3	1,9	1,4	1,4	0,0	0,0	2,6	3,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

### 7.3.3. La utilitat percebuda dels PLJ

Més enllà del seguiment i el compliment del PLJ, resulta rellevant explorar quina és la utilitat que en perceben els municipis. En aquest apartat s'explora aquesta qüestió a partir de la contribució del PLJ a tres dimensions de les polítiques de joventut: el coneixement dels problemes i la situació de les persones joves; els continguts de les polítiques públiques; i la metodologia de les polítiques de joventut.

Les percepcions dels responsables de les polítiques de joventut sobre la contribució del PLJ són majoritàriament positives: el 89,5% dels municipis creuen que el PLJ ha contribuït a millorar el coneixement dels problemes i la situació de les persones joves al municipi; el 89,6% estan d'acord que el PLJ ha contribuït a millorar el contingut de les polítiques de joventut al municipi; i el 85,4% consideren que ha contribuït a millorar la metodologia d'aquestes polítiques. Tanmateix, respecte a l'any 2008, aquestes percepcions positives han patit un lleuger descens. A la vegada, ha disminuït la proporció de municipis que mostren un grau més alt d'acord amb les contribucions del PLJ ("totalment d'acord"), mentre que augmenta la proporció de respostes amb un nivell d'acord menys intens ("més aviat d'acord").

TAULA 7.8. Evolució del grau d'acord amb la contribució (utilitat) del pla local de joventut per millorar diferents aspectes de les polítiques de joventut. Municipis amb pla local de joventut. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge segons àmbit d'utilitat i any

	Grau d'acord	2008	2016
Coneixement dels problemes i la situació de les persones joves	Totalment o més aviat d'acord	93,7	89,5
	Totalment o més aviat en desacord	6,3	7,6
Contingut de les polítiques de joventut al municipi	Totalment o més aviat d'acord	93,4	89,6
	Totalment o més aviat en desacord	6,6	7,6
Metodologia de les polítiques de joventut al municipi	Totalment o més aviat d'acord	91,3	85,4
	Totalment o més aviat en desacord	8,7	12,3

Fons: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

D'altra banda, s'observa que els municipis que han rebut suport de la DGJ-ACJ també valoren millor el PLJ des del punt de vista de la seva utilitat. Un altre cop, els suports al desenvolupament de programes i a la participació són els que s'associen amb unes valoracions més positives, especialment pel que fa a les metodologies de les polítiques de joventut, dimensió en què les valoracions mitjanes del conjunt de tots els municipis són lleugerament més baixes. Tot plegat, ens deixa intuir que els ens locals poden arribar a veure els PLJ com una eina útil per apropar-se a la realitat juvenil (a través de la diagnosi prèvia) i per planificar grans directrius quant a contingut de les polítiques, però que els està costant més fer-los servir com una eina que guï les estratègies d'intervenció. Semblaria que

els suports que tenen més a veure amb aquest vessant metodològic són els que ajuden a cobrir aquesta necessitat que el PLJ no resol per si mateix.

TAULA 7.9. Acord positiu amb la contribució (utilitat) del pla local de joventut per millorar diferents aspectes de les polítiques de joventut segons si rep algun tipus de suport de la DGJ-ACJ i segons tipus de suport rebut. Municipis amb pla local de joventut. Catalunya, 2016. Percentatge segons àmbit d'utilitat

	Rep/no rep suport de la DGJ-ACJ		Tipus de suport rebut de la DGJ-ACJ					Total
	No rep suport	Rep algun tipus de suport	Econòmic	Planificació	Processos de participació	Desenvolupament de programes	Formació	
<b>Coneixement dels problemes i la situació de les persones joves</b>								
Totalment o més aviat d'acord	69,3	91,1	91,6	91,5	92,7	96,9	92,3	89,5
Totalment o més aviat en desacord	16,5	6,9	6,7	7,7	7,3	3,1	5,0	7,6
<b>Contingut de les polítiques de joventut</b>								
Totalment o més aviat d'acord	71,1	91,1	91,9	91,2	93,3	95,8	92,3	89,6
Totalment o més aviat en desacord	14,0	7,1	6,5	8,4	6,7	4,2	5,0	7,6
<b>Metodologia de les polítiques de joventut</b>								
Totalment o més aviat d'acord	67,2	86,9	87,7	87,5	94,2	96,7	85,7	85,4
Totalment o més aviat en desacord	19,9	11,7	11,4	11,7	5,8	3,3	12,1	12,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

## **7.4. Les polítiques de joventut implementades pels municipis: l'alineament amb el PNJCat-2020**

Un dels aspectes més rellevants per valorar com s'ha desplegat el Projecte Territori és l'anàlisi de quines actuacions han implementat els ens locals en matèria de joventut i, especialment, l'estudi de fins a quin punt aquestes polítiques estan alineades amb el contingut del PNJCat-2020. Per això resulta pertinent posar en relleu els dos aspectes fonamentals del PNJCat-2020, els quals es corresponen, a grans trets, amb les dues línies estratègiques del pla anterior:

- Facilitar la realització del projecte de vida de les persones joves atenent a la diversitat de formes i de models de vida. Es tracta, doncs, d'abordar tots els reptes que dificulten l'emancipació de les persones joves.
- Apoderar la persona jove com a agent de canvi social, impulsant el seu paper actiu com a ciutadana en el conjunt de la societat, oferint espais per a la seva participació en la presa de decisions, així com oportunitats per donar rellevància a la seva visió del món. En aquest cas, es tracta de fer front als reptes que obstaculitzen la participació dels joves en el seu entorn.

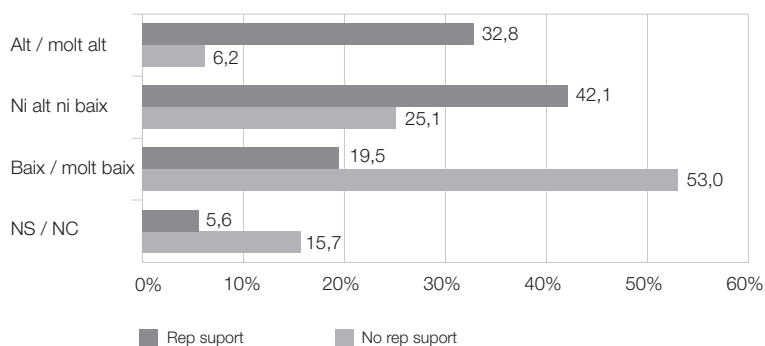
Tenint en compte aquests principis, tot seguit s'intenta respondre a la pregunta de si els ens locals estan traslladant els principis del PNJCat-2020 a la pràctica política.

### **7.4.1. Coneixement i alineament discursiu amb el PNJCat-2020**

Abans d'analitzar fins a quin punt les polítiques de joventut implementades pels municipis s'alineen amb els principis del PNJCat-2020, s'exploraran les valoracions que fan els responsables mateixos de les polítiques municipals de joventut sobre el coneixement que tenen del PNJCat-2020 i del marc de desplegament del Projecte Territori, el Pla d'actuació territorial de joventut; sobre el seu alineament amb els principis discursius i metodològics del PNJCat-2020 i sobre les percepcions de la seva possible contribució a la millora de les polítiques de joventut i la situació de les persones joves a Catalunya. D'alguna manera, es posa el focus en una condició que necessàriament s'ha de donar per poder assumir que el PNJCat-2020 està tenint una influència en les polítiques juvenils que s'estan emprenent des dels municipis, que és que es conegui el contingut del PNJCat-2020. Així mateix, s'explora la possible relació de tots aquests elements amb el suport proveït per part de la DGJ-ACJ i que descriuen els apartats anteriors.

En primer lloc, el percentatge de municipis que expressen tenir un coneixement alt o molt alt del PNJCat s'ha mantingut força estable des de l'any 2008, ja que ha passat del 30,9% al 27,9%. Aquest percentatge varia força segons si el municipi ha rebut suport de la DGJ-ACJ o si no n'ha rebut, i és del 32,8% entre els que l'han rebut i del 6,2% entre la resta.

**GRÀFIC 7.5. Nivell de coneixement del PNJCat-2020 segons si el municipi rep algun tipus de suport de la DGJ-ACJ. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge**



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Pel que fa als nivells d'utilitat percebuda, el PNJCat-2020 es valora molt alt com a instrument per a la creació de discurs sobre les polítiques de joventut: el 65,6% dels referents de joventut que han respost l'enquesta consideren que és bastant, molt o totalment útil en aquest sentit. Aquest és l'indicador amb més variació respecte al 2009, cosa que indica que aquesta hauria estat la gran contribució del PNJCat-2020 respecte de l'anterior. Seguidament, el 63,8% creu que és útil com a instrument de la planificació de les polítiques de joventut. Per contra, en poc més de la meitat dels municipis recullen valoracions positives pel que fa a la utilitat del PNJCat com a instrument de coordinació de les polítiques de joventut (54,3%) i com a instrument d'implementació (53,3%).

**TAULA 7.10. Evolució de la valoració positiva (bastant, molt o totalment) de la utilitat del PNJCat per a la millora de diversos aspectes de les polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge múltiple**

	2008	2016
Instrument per crear discurs sobre les polítiques de joventut	57,5	65,6
Instrument per a la planificació de les polítiques de joventut	64,4	63,8
Instrument per a la coordinació de les polítiques de joventut	54,3	54,9
Instrument d'implementació de les polítiques de joventut	52,6	53,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Ja en l'avaluació del PNJCat-2010 que va fer Ivàlua (Obregon *et al.*, 2009), en el marc dels grups de discussió duts a terme amb tècnics i responsables polítics d'ajuntaments i consells comarcals, es va recollir un nivell alt de coincidència en el reconeixement que el

PNJCat els va aportar discurs, mètodes i una perspectiva estratègica a les polítiques de joventut en un moment de certa desorientació conceptual sobre la definició d'aquestes polítiques. Així, sembla que aquesta percepció del pla com a instrument per crear discurs s'ha estès i consolidat, mentre que es continua veient com un instrument menys útil per a la coordinació i la implementació de les polítiques de joventut.

Tenint en compte aquesta concepció del PNJCat-2020 com a instrument de creació de discurs, resulta rellevant contrastar en quina mesura les persones responsables de les polítiques de joventut dels municipis catalans s'alineen, o no, amb els principis que propugna. Una de les preguntes de l'EMC16-17 està orientada justament a identificar quins són els objectius prioritaris de les polítiques de joventut segons els responsables de les polítiques municipals en aquest àmbit. Així, es fa triar dos objectius d'un total de quatre, que es corresponen amb diferents visions del paper que han de tenir les polítiques de joventut, partint d'unes determinades visions del que és la joventut (Serracant i Llopart, 2004) i de les estratègies sobre com abordar les desigualtats socials:

- Impulsar els estils i les formes culturals juvenils, que té a veure amb una aproximació afirmativa de les polítiques de joventut.
- Facilitar la transició a la vida adulta dels joves, especialment en els àmbits d'educació, treball i habitatge, que entronca amb les polítiques de transició.
- Treballar per prevenir i ajudar els joves en risc d'exclusió social.
- Treballar tots els àmbits de la vida de les persones per tal de facilitar-los l'accés a la plena ciutadania, cosa que té relació amb una aproximació integral de les polítiques de joventut.

Segons els resultats de l'EMC, dels quatre objectius, el més important per a la major part dels municipis és treballar tots els àmbits de la vida de les persones per facilitar-los l'accés a la plena ciutadania (el 51,6% dels municipis el consideren l'objectiu més important i el 28,3%, el segon), seguit de facilitar la transició a la vida adulta, especialment en els àmbits d'educació, de treball i d'habitatge (el 33,6% dels municipis el consideren l'objectiu més important i el 37,5%, el segon). Es tracta, en aquest cas, dels dos objectius en els quals està fonamentat el PNJCat-2020. En canvi, és inferior la proporció de municipis que consideren com a prioritaris objectius corresponents a visions alternatives a la del PNJCat-2020, com és el cas de treballar per prevenir i ajudar les persones joves en risc d'exclusió i impulsar els estils i les formes culturals juvenils.



TAULA 7.11. Objectius que es consideren prioritaris en les polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en columna<sup>4</sup>

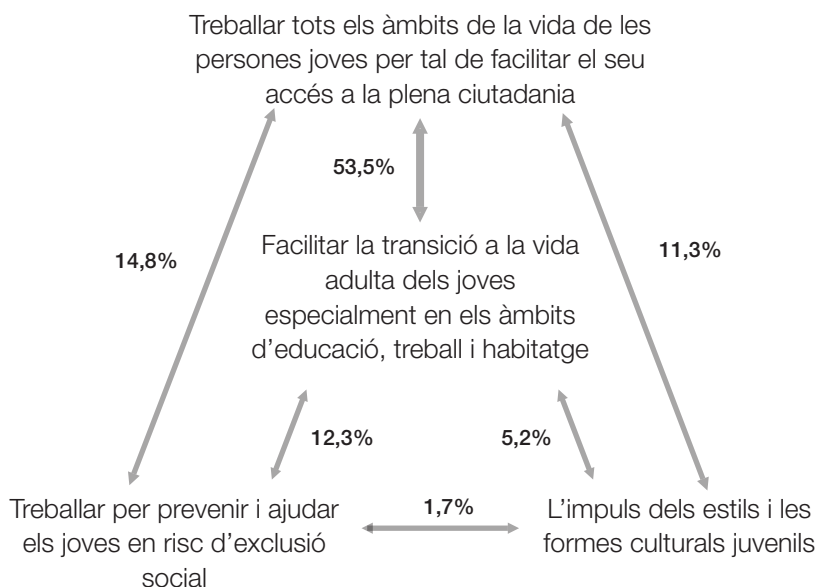
	Esmenta com a 1r objectiu	Esmenta com a 2n objectiu	Esmenta com a 1r o 2n objectiu
Treballar tots els àmbits de la vida de les persones joves per tal de facilitar-los l'accés a la plena ciutadania	51,6	28,3	79,9
Facilitar la transició a la vida adulta de les persones joves, especialment en els àmbits d'educació, treball i habitatge	33,6	37,5	71,1
Treballar per prevenir i ajudar les persones joves en risc d'exclusió social	5,9	23,0	29,0
L'impuls dels estils i les formes culturals juvenils	7,7	10,5	18,2
Cap	0,5	0,0	0,5
Total	100	100	—

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

La figura 7.2 mostra el percentatge de municipis que han escollit cada combinació d'objectius, sense tenir en compte l'ordre dels objectius. S'aprecia que en més de la meitat de les ocasions es combinen els dos objectius alineats amb el PNJCat-2020 (53,5%). Entre les altres combinacions no n'hi ha cap que destaquí especialment. Tanmateix, sí que es pot veure que els municipis que prioritzen la prevenció i l'ajut als joves en risc d'exclusió social prioritzen també un dels dos objectius del PNJCat-2020 (facilitar l'accés a la plena ciutadania, en un 14,8%, i facilitar la transició a la vida adulta, en un 12,3%) i que, en canvi, són un grup molt residual els que s'orienten cap a l'impuls dels estils i formes culturals juvenils. Així doncs, es constata que la prioritització de l'objectiu relatiu a la cohesió social es duu a terme des d'una òptica de la joventut com a etapa de transició i no des d'una perspectiva afirmativa; des d'aquest punt de vista, es tractaria d'una visió alineada amb la missió del PNJCat-2020.

4 LITERAL de la pregunta: "Quin dels següents objectius de les polítiques de joventut creu que és el més important? I el segon objectiu més important?".

FIGURA 7.2. Possibles combinació dels dos objectius que es consideren prioritaris de les polítiques de joventut (sense ordre de prioritats). Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Els dos objectius que reben més suport ho fan majoritàriament entre els municipis de totes les mides, cosa que indica la seva rellevància amb independència de la grandària municipal i de les capacitats d'acció i recursos que s'associen estretament a aquesta variable. Això no obstant, hi ha aspectes que difereixen entre els diversos grups de municipis. Així, en els municipis més grans, hi ha un 100% d'acord que un dels objectius prioritaris ha de ser facilitar les transicions dels joves a la vida adulta; en canvi, no hi ha cap municipi que aposti per l'impuls dels estils i les formes culturals juvenils com a prioritat. De fet, sembla que hi podria haver una tendència a considerar menys important aquest objectiu com més grans són els municipis. En canvi, hi ha la tendència contrària en la rellevància atorgada a l'objectiu de treballar per prevenir i ajudar els joves en risc d'exclusió social. Tot i això, el comportament dels municipis d'entre 50.000 i 100.000 habitants no acaba d'ajustar-se a aquest patró.

En qualsevol cas, aquestes diferències són molt inferiors que les que indicava l'any 2010 l'avaluació del PNJCat-2010 feta per Ivàlua (Obregon *et al.*, 2009), segons la qual gairebé el 50% dels municipis de més de 50.000 habitants identificava les polítiques de joventut amb les d'inclusió social, mentre que entre els municipis de menys de 1.000 habitants un 32% ho feia amb les polítiques d'impuls dels estils i formes culturals juvenils. Aquest canvi en

favor dels objectius alineats amb el PNJCat és consistent amb l'augment de la seva utilitat percebuda com un instrument per a la creació de discurs sobre les polítiques de joventut.

TAULA 7.12. Objectius que es consideren prioritaris en les polítiques de joventut (en primer o segon lloc) segons mida municipal. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple en columna

	Mida del municipi								Total
	Menys de 500 hab.	De 500 a 1.999 hab.	De 2.000 a 4.999 hab.	De 5.000 a 9.999 hab.	De 10.000 a 19.999 hab.	De 20.000 a 49.999 hab.	De 50.000 a 99.999 hab.	Més de 100.000 hab.	
Facilitar la transició a la vida adulta de les persones joves, especialment en els àmbits d'educació, treball i habitatge	71,8	73,0	68,7	69,6	65,5	68,9	64,7	100,0	71,1
Treballar tots els àmbits de la vida de les persones joves per tal de facilitar-los l'accés a la plena ciutadania	78,4	80,7	77,2	82,8	83,4	84,2	93,5	68,9	80,0
L'impuls dels estils i les formes culturals juvenils	22,5	16,9	20,8	13,7	12,8	9,3	17,7	0,0	18,2
Treballar per prevenir i ajudar les persones joves en risc d'exclusió social	24,8	27,7	32,6	32,8	36,4	34,6	24,1	31,1	29,0
Altres	0,5	1,3	0,7	1,0	1,9	3,1	0,0	0,0	1,3

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

A més del PNJCat-2020, hi ha un altre document rellevant per al desplegament del Projecte Territori: el Pla d'actuació territorial de polítiques de joventut (en endavant, PATJ-2016). Es tracta d'un document que recull la prioritització dels eixos del PNJCat-2020 a treballar des del món local i que vol ser referència en matèria de joventut per als ens locals. Segons dades de l'EMC16-17, tan sols el 52,1% dels municipis catalans diuen conèixer-lo. Aquest coneixement és molt més gran entre els municipis que han rebut algun tipus de suport (58,1%) que entre els que no n'han rebut (25,4%). Tenint en compte que el PATJ-2016 vol ser l'instrument que planifica i recull les prioritats del món local per a la consecució dels objectius del PNJCat-2020 i que, com s'ha vist, el PNJCat-2020 es valora sobretot des del punt de vista discursiu però no tant com a instrument de coordinació, aquestes proporcions semblen força modestes.

#### 7.4.2. Fan els municipis polítiques municipals alineades amb la missió del PNJCat-2020?

En aquest apartat s'analitza, en la mesura del possible, el grau en què les actuacions dels municipis s'alineen amb les línies estratègiques i els principis del PNJCat-2020. Tenint en

compte que l'EMC16-17 no ha estat dissenyada prèviament per fer aquesta mena d'anàlisi, s'ha provat una aproximació per mitjà de la selecció d'un grup d'accions que estan clarament alineades amb la missió del PNJCat-2020. Es tracta, d'una banda, de polítiques que estan destinades a afavorir la realització del projecte de vida dels joves (en els camps d'educació, de treball, d'habitatge i de cultura) i que, per tant, se situen en el paradigma de les *polítiques de transició* (Serracant i Llopart, 2004); i, de l'altra, de polítiques orientades a l'accés a la plena ciutadania, ja sigui per mitjà de la promoció de la participació dels joves en el seu entorn (en els àmbits de la participació i l'associacionisme), com a través d'accions transversals orientades a la interculturalitat, la igualtat de gènere i la inclusió social. Aquests darrers tres elements guanyen força en el PNJCat-2020 respecte al PNJCat-2010.

**TAULA 7.13. Evolució del desplegament de polítiques de joventut alineades amb la missió del PNJCat-2020. Total municipis. Catalunya, 2008 i 2016. Percentatge múltiple**

	<b>Polítiques</b>	<b>2008</b>	<b>2016</b>
Educació	Ajuts i beques a la formació secundària postobligatòria	7,3	14,8
	Escoles taller	11,3	4,0
Treball	Projectes d'inserció laboral adreçats a joves	23,0	36,2
	Programes, projectes o serveis d'intermediació laboral adreçats a joves.	17,9	27,3
	Programes o projectes de formació ocupacional adreçats a joves	14,9	25,4
	Accions de foment de l'autoocupació entre les persones joves	16,3	23,7
	Programes o projectes de transició escola treball	19,0	17,7
Habitatge	Ajuts a l'habitatge (lloguer, compra i rehabilitació)	18,2	12,9
	Espais d'intermediació (borses, serveis de mediació entre propietaris i llogaters, etc.) adreçats a joves	22,5	12,7
	Promoció pública d'habitatge per a joves	21,0	5,8
	Reserva de sòl per a promoció pública d'habitatge per a joves	16,2	2,5
	Rehabilitació pública d'habitatges adreçats a joves	3,6	1,7
Cultura	Suport a joves creadors	28,8	24,4
Participació	Actuacions i espais d'interlocució de les persones joves amb l'Administració (processos participatius, posada en marxa o suport)	58,3	51,3
	Suport a entitats juvenils amb infraestructures	51,0	49,5
Associacionisme	Suport a entitats juvenils amb aportacions econòmiques	55,6	49,4
	Convenis de prestació de serveis i/o cogestió amb entitats juvenils	21,3	17,7
Inclusió social	Projectes d'igualtat d'oportunitats	13,6	27,2
Gènere	Projectes de foment de la igualtat de gènere	22,2	34,4
	Projectes per a l'abordatge de la violència masclista	15,9	28,8

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2009 i Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

- En matèria d'educació, d'una banda, s'ha produït un augment dels municipis que ofereixen ajuts i beques a la formació secundària postobligatòria. Si bé encara és una acció poc estesa, s'ha doblat el nombre de municipis que la duen a terme, que ha passat del 7,3% el 2008 al 14,8% el 2016. El PNJCat-2020 i el PATJ-2016 estableixen la necessitat d'orientar les polítiques de joventut a la reducció del fracàs escolar i a la millora del procés de transició escola treball. Tanmateix, destaca el fet que les escoles taller pateixen un retrocés important, i passen de l'11,3% al 4%, mentre que els programes de transició escola treball (en el marc dels programes de treball) es redueixen lleugerament, i passen del 19% al 17,7%.
- En relació amb l'àmbit de treball, es produeix un augment generalitzat dels municipis que desenvolupen diferents tipologies d'intervencions, incloent-hi programes d'orientació i assessorament sobre ocupació per a joves, que passen d'estar presents en el 52,7% dels municipis al 65,2%; projectes de formació ocupacional, que passen del 14,9% al 25,4%; i accions d'autoocupació, que passen del 16,3% al 23,7%. A més, els projectes d'inserció laboral adreçats a joves, augmenten també del 23% al 26,3%. Cal entendre l'augment de tot aquest conjunt d'intervencions en el context de l'impuls de la Garantia Juvenil a partir de 2015.
- Al contrari que les polítiques orientades a la inserció laboral, les d'habitatge pateixen un fort descens entre el 2008 i el 2016: els municipis que no intervenen en matèria de joventut des de l'àmbit d'habitatge passen de ser un 36% l'any 2008 a un 52,4% l'any 2016. Baixa d'una manera destacada el percentatge de municipis que implementen accions d'ajuts als habitatges, acció orientada a millorar les oportunitats d'accés al mercat, així com les accions destinades a mobilitzar l'oferta, com seria la promoció pública, la reserva de sòl per a la promoció pública i la rehabilitació pública d'habitatges adreçats a joves. Aquest descens es podria explicar pel fet que les polítiques d'habitatge adreçades a joves havien estat en primera línia de l'agenda durant els anys previs a la crisi econòmica, i la posterior emergència habitacional derivada de la crisi va fer reorientar aquest tipus de polítiques envers l'atenció a famílies en situació de més vulnerabilitat.
- La cultura es manté com l'àmbit per excel·lència de les polítiques de joventut: un 89,6% dels municipis desenvolupen alguna intervenció adreçada a joves. Tot i això, una actuació clarament alineada amb la missió del PNJCat-2020 com és el suport a joves creadors continua sent minoritària, i, de fet, perd presència als municipis, ja que passa del 28,8% al 24,4%.
- En matèria de participació i d'associacionisme, tot i que s'observa un augment del nombre de municipis que desenvolupen intervencions en aquests dos àmbits, es produeix un descens dels tipus d'intervenció que estarien més ben alineats amb la missió del PNJCat-2020. Així, entre el 2008 i el 2016 els municipis que duen a terme actuacions i espais d'interlocució entre les persones joves i l'Administració (processos participatius, posada en marxa o suport a consells i realització de jornades) es redueix del 58,3% al 51,3%, i els municipis que tenen convenis de prestació de serveis i/o cogestió amb entitats juvenils baixen del 21,3% al 17,7%. Això resulta rellevant tenint en compte que el PNJCat-2020 considera que les persones joves han de formar part activa del des-

envolupament de les qüestions que els afecten a través de mecanismes d'interlocució amb l'Administració i els poders públics.

- Les polítiques de gènere són una de les prioritats del PNJCat-2020 que no tenien presència en el pla anterior. Entre els anys 2008 i 2016, les polítiques de gènere s'estenen notablement i passen del 45,9% al 66,7% de presència en els municipis catalans. A més, destaca el fet que el 34,4% dels municipis disposen de projectes de foment de la igualtat de gènere i el 28,8% de projectes per a l'abordatge de la violència masclista.
- L'àmbit d'inclusió social, juntament amb les polítiques de gènere, és un dels àmbits que ha experimentat una expansió territorial més gran: el 2008 el 35,3% dels municipis feia alguna actuació en aquest àmbit, mentre que el 2016 aquest percentatge és el 56,2%. Aquest increment es produeix, sobretot, gràcies als projectes d'igualtat d'oportunitats, la presència dels quals s'ha doblat, ja que ha passat del 13,6% dels municipis el 2008 al 27,2% el 2016.

Com es pot veure, l'alineament de les actuacions dels municipis amb els principis del PNJCat-2020 depèn força de l'àmbit d'actuació que s'analitzi. Aquest fet posa de manifest el pes de dinàmiques i agendes polítiques que no depenen ni de la Direcció General de Joventut ni de les regidories o àrees de joventut dels municipis. Tanmateix, per tal de poder fer una anàlisi més acurada i continuada en el temps, valdria la pena pensar en instruments de recollida de dades alternatius a l'EMC16-17, que donin compte de quines actuacions desenvolupa cada municipi i quines són les seves principals necessitats percebudes. Aquestes dades, encara que fossin referides exclusivament a municipis que reben suports de la DGJ-ACJ, es podrien fer servir per valorar en quins reptes i objectius cal posar més èmfasi en cada moment i, a la vegada, contribuirien a fer el PNJCat-2020 més avaluable.

### **7.4.3. Orientacions dels municipis en el desplegament de les polítiques de joventut**

Per anar més enllà de l'estat de la qüestió que ofereix el seguiment de la implementació d'un conjunt de polítiques clarament alineades amb la missió del PNJCat-2020, l'EMC16-17 permet caracteritzar, d'una manera més complexa, quina és l'orientació política dels municipis.

En l'informe recentment publicat per Fabra (2018), l'autora diferencia diversos models d'intervenció en matèria de joventut segons la intensitat en la combinació d'estratègies adoptades en cada àmbit i la combinació de què es tracti. Així, els municipis es classifiquen en grups definits<sup>5</sup> segons les seves actuacions en tres conjunts d'àmbits associats a tres paradigmes d'intervenció en joventut: els propis de les polítiques afirmatives (participació i associacionisme, lleure educatiu i esport, cultura i salut), els àmbits que s'orienten a les transicions juvenils (educació, treball, relacions internacionals i cooperació i habitatge) i, finalment, els àmbits que s'orienten als eixos de desigualtat (interculturalitat, gènere, inclusió, mobilitat). Per a cadascuna d'aquestes agrupacions s'identifica un grup de municipis amb una alta combinació d'estratègies, un altre que pràcticament no fa polítiques de joventut

---

5 A partir d'una anàlisi de clústers.

i, enmig d'aquests dos extrems, diversos grups (tres en el cas dels àmbits afirmatius, i dos en els àmbits orientats a les transicions o a les desigualtats) que presenten diferents combinacions d'estratègies i graus d'intensitat.

Un primer exercici interessant que permet aquesta classificació sobre quina és l'orientació dels municipis en la implementació de les polítiques de joventut és el seu contrast amb l'alineament discursiu dels responsables de les polítiques de joventut dels municipis amb el PNJCat-2020. Així doncs, tot seguit, s'intentarà respondre a la pregunta següent: fins a quin punt els municipis més alineats discursivament amb el PNJCat-2020 són també els que, a la pràctica, implementen polítiques que hi encaixen millor?

Per fer-ho, es parteix de les respostes de l'EMC16-17 sobre quins objectius de les polítiques de joventut es consideren més importants, i es comparen els percentatges de municipis que escullen cadascun dels dos objectius alineats amb la missió del PNJCat-2020 per a cadascuna de les estratègies identificades.

Es comprova que, per als tres àmbits, els municipis que combinen múltiples estratègies són també els que tendeixen a escollir amb més freqüència els objectius alineats amb el PNJCat-2020, mentre que els municipis que no desenvolupen cap tipus d'estratègia també són els que menys tendeixen a alinear-se amb la missió del PNJCat-2020. Aquesta diferència esdevé més gran en el cas de les polítiques de transició, que són les que millor entronquen amb la missió i els objectius del PNJCat-2020.

TAULA 7.14. Consideració prioritària dels objectius que s'alineen amb el PNJCat-2020 segons tipologia d'estratègia municipal en les diferents perspectives d'intervenció de polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge en fila

	Alineats amb els objectius del PNJCat	No alineats amb els objectius del PNJCat
<b>En els àmbits afirmatius</b>		
Multiestratègics amb perspectiva integral	60,5	39,5
Actius, amb baixa combinació d'estratègies i orientats a la ciutadania	57,9	42,1
Monoestratègics amb baixa realització	47,4	52,6
Actius amb baixa combinació d'estratègies i orientats a la cultura	54,6	45,4
Sense orientació afirmativa	45,3	54,7
<b>En els àmbits orientats a les transicions</b>		
Alta diversitat d'estratègies	61,2	38,8
Diversitat d'estratègies, però baixa intensitat	59,2	40,8
Centrats en informació i orientació	53,8	46,2
No fan polítiques de joventut orientades a la transició	41,5	58,5

	Alineats amb els objectius del PNJCat	No alineats amb els objectius del PNJCat
<b>En els àmbits orientats als eixos de desigualtat</b>		
Multiestratègics amb orientació inclusiva	58,1	41,9
Monoestratègics orientats al gènere	49,7	50,3
Monoestratègics orientats a la interculturalitat	45,7	54,3
Sense orientació inclusiva	53,6	46,4

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017, a partir d'Estratègies dels municipis en matèria de joventut a Catalunya. Una anàlisi de l'Enquesta de municipis i comarques 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

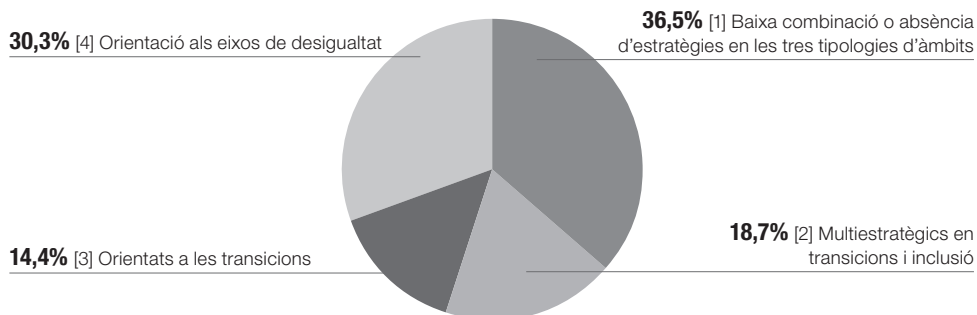
#### 7.4.4. Perfils de municipi en funció de les estratègies en les polítiques de joventut

Partint de la tipificació de les estratègies que proposa Fabra (2018), i que se centra en tres agrupacions d'àmbits associats a tres paradigmes de la intervenció en joventut, a continuació s'explora una nova proposta que tracta de sintetitzar-la en una única categorització. Així, si la primera proposta permet diferenciar els municipis segons l'estratègia que adopten en un conjunt d'àmbits determinat, la que es presenta a continuació vol fer-ho per la combinació global de tots àmbits. Per això s'ha fet una anàlisi de clústers a partir de les tipologies prèviament mencionades, que ha resultat en quatre tipus o agrupacions de municipis.

El grup que acumula un percentatge més elevat, un 36,5%, és el de municipis amb una baixa combinació o absència d'estratègies en els tres paradigmes d'intervenció. En contraposició, hi ha un 18,7% dels municipis que combinen múltiples estratègies en els àmbits orientats a les transicions i la inclusió. Entremig se situen dos grups de municipis: un 30,3% que pràcticament no desenvolupen polítiques orientades a les transicions, però sí que ho fan en els àmbits de la inclusió; i un 14,4% que mostren més orientació cap als àmbits de transició, tot i que també tendeixen a desenvolupar actuacions en els àmbits de la inclusió.



GRÀFIC 7.6. Tipologia de municipis segons tipus d'estratègia seguida en el conjunt de polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge



Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

A continuació, es descriu en detall la tipologia dels grups:

### 1. Amb baixa activitat i nul·la combinació d'estratègies (36,5%)

Aquest és el grup més nombrós i a la vegada el que agrupa els municipis que mostren una baixa realització de polítiques de joventut en tots tres paradigmes, especialment en relació amb les polítiques de transició i les que tenen per objectiu incidir en els eixos de desigualtat juvenil. El 55,1% dels municipis d'aquest grup no fan actuacions en els àmbits orientats a les transicions i el 38,9% només en fan a través de la informació i l'orientació. Pel que fa als eixos de desigualtat, el 75% no mostren orientació inclusiva, la qual cosa vol dir que no fan cap tipus d'actuació en els àmbits d'interculturalitat, gènere i inclusió social, i el 25% fan polítiques d'interculturalitat sense combinar diferents estratègies. Pel que fa a les polítiques afirmatives, la major part d'aquests municipis mostren certa activitat: destaquen els que actuen des d'una òptica monoestratègica (31,5%) i els que mostren una orientació cap a les activitats culturals (19,2%).

### 2. Amb perspectiva integral (18,7%)

Aquest és el grup més ben alineat amb els continguts del PNJCat-2020. Els seus municipis treballen des de la complexitat i la integralitat i aborden els tres models d'intervenció, amb els nivells més alts d'activitat i de combinació d'estratègies. Pel que fa als àmbits orientats a les transicions, el 67,3% mostren una elevada combinació d'estratègies, sobretot en els àmbits d'educació i treball, i el 32,7% mostren també diversitat d'estratègies, però amb menys intensitat. Pel que fa als àmbits relatius als eixos de desigualtat, tots els municipis d'aquest grup se situen entre els que combinen diferents estratègies. Finalment, amb relació als àmbits afirmatius, no hi ha una tendència tan clara, tot i que també predominen els municipis que combinen diferents estratègies, i no hi ha cap municipi sense orientació afirmativa.

### 3. Centrats en les transicions juvenils (14,4%)

Aquest grup de municipis s'assembla força a l'anterior, però mostra un grau de complexitat més baix a l'hora d'abordar les polítiques de joventut, sobretot pel que fa als eixos de desigualtat. Així, mentre que la totalitat del grup mantenen una diversitat d'estratègies per facilitar la transició a la vida adulta de les persones joves, en els àmbits vinculats als eixos de desigualtats la major part dels municipis d'aquest grup s'orienten al gènere (64%) o a la interculturalitat (20%) des d'una òptica monoestratègica, i una petita part (16%) no desenvolupa una orientació inclusiva.

### 4. Centrats en les desigualtats juvenils (30,3%)

Finalment, aquest grup destaca per no disposar d'estratègies en els àmbits orientats a les transicions (en el 27,1% dels municipis) o desenvolupar únicament actuacions centrades en la informació i l'orientació (en el 72,9% dels municipis). A la vegada, però, en el 53% dels casos incorpora múltiples estratègies dins dels àmbits orientats als eixos de desigualtat, i en el 47% dels casos actuacions en l'àmbit de gènere des d'una òptica monoestratègica.

Més enllà de com combinen actuacions els municipis, a continuació s'explora en quina mesura les quatre tipologies de municipis implementen les principals polítiques de joventut alineades amb la missió del PNJCat-2020: la taula 7.15 mostra el percentatge de municipis de cada grup que duen a terme les accions que en l'apartat 7.4.2 s'han identificat com les que es troben més alineades amb les línies estratègiques i principis del PNJCat-2020. A partir d'aquesta taula es pot veure que el grup de municipis *amb perspectiva integral* és el que en la major part dels àmbits es troba més alineat amb el PNJCat-2020. El grup de municipis *centrats en les transicions juvenils*, per la seva banda, mostra percentatges de realització també força elevats, i destaca en l'àmbit d'habitatge, en el qual mostra uns percentatges lleugerament superiors als del grup de municipis *amb perspectiva integral*. El grup dels municipis *centrats en les desigualtats juvenils* compta amb nivells de realització discrets en la major part de les accions exposades, a excepció de les dels àmbits de gènere i d'inclusió social. Això és consistent amb el fet que en un bon nombre d'àmbits tendeixen a limitar-se sobretot a actuacions d'informació i orientació. Finalment, el grup dels municipis *amb baixa activitat i nul·la combinació d'estratègies* mostra percentatges de realització baixos, a excepció de les actuacions de participació i d'associacionisme, àmbits en els quals, tanmateix, també es troba lluny dels altres grups.

TAULA 7.15. Implementació de polítiques de joventut alineades amb la missió del PNJCat-2020, segons tipologies de municipis en funció de l'estratègia seguida en el conjunt de polítiques de joventut. Total municipis. Catalunya, 2016. Percentatge múltiple en columna

Actuacions		Baixa activitat amb nul·la combinació d'estratègies	Centrats en les desigualtats juvenils	Centrats en les transicions juvenils	Municipis amb perspectiva integral	Total
Educació	Ajuts i beques a la formació secundària postobligatòria	6,9	10,7	26,8	27,4	14,8
	Escoles taller	1,4	0,0	1,7	17,4	4,0
Inserció laboral	Projectes d'inserció laboral adreçats a joves	12,0	25,3	59,4	83,1	36,2
	Programes, projectes o serveis d'intermediació laboral adreçats a joves	9,1	13,4	47,9	69,6	27,3
	Programes o projectes de formació ocupacional adreçats a joves	12,0	11,2	37,6	65,4	25,4
	Accions de foment de l'autoocupació entre les persones joves	9,1	8,9	50,4	55,6	23,7
	Programes o projectes de transició escola-treball	5,3	4,8	24,2	57,5	17,7
	Ajuts a l'habitatge (lloguer, compra i rehabilitació)	4,8	5,4	32,7	25,8	12,9
Habitatge	Espais d'intermediació (borses, serveis de mediació entre propietaris i llogaters, etc.) adreçats a joves	1,4	5,5	34,5	30,0	12,7
	Promoció pública d'habitatge per a joves	2,7	2,4	10,7	13,2	5,8
	Reserva de sòl per a promoció pública d'habitatge per a joves	1,9	1,7	5,1	2,8	2,5
	Rehabilitació pública d'habitatges adreçats a joves	0,8	0,0	4,6	4,0	1,7
	Actuacions i espais d'interlocució de les persones joves amb l'Administració (processos participatius, posada en marxa o suport	34,1	50,7	65,0	75,1	51,3
Associacionisme	Suport a entitats juvenils amb infraestructures	31,3	43,9	66,7	80,8	49,5
	Suport a entitats juvenils amb aportacions econòmiques	30,4	47,0	66,3	77,4	49,4
	Convenis de prestació de serveis i/o cogestió amb entitats juvenils	6,9	12,3	20,6	45,4	17,7
Cultura	Suport a joves creadors	10,0	21,5	30,4	52,7	24,4
Inclusió social	Projectes adreçats específicament a joves en risc d'exclusió social	6,6	28,1	32,0	70,3	28,7
	Projectes d'igualtat d'oportunitats	1,6	39,8	11,6	68,6	27,2

Actuacions		Baixa activitat amb nul·la combinació d'estratègies	Centrats en les desigualtats juvenils	Centrats en les transicions juvenils	Municipis amb perspectiva integral	Total
Gènere	Projectes de foment de la igualtat de gènere	4,7	46,3	37,3	70,7	34,4
	Projectes per a l'abordatge de la violència masclista	1,5	38,3	30,9	65,0	28,8

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

Els quatre grups de municipis identificats, a més de diferir en les actuacions que duen a terme en matèria de joventut, també presenten diferències pel que fa a les estructures polítiques i tècniques, el nombre d'habitants i al fet de si han rebut o no suport de la DGJ-ACJ. D'acord amb les dades de la taula A7.1 de l'annex,<sup>6</sup> disposar de més recursos i estructura s'associa a formar part del grup dels municipis *amb perspectiva integral*, i en segon lloc als *centrats en les transicions juvenils*, mentre que no rebre suport de la DGJ-ACJ i no disposar d'un PLJ s'associa amb formar part dels municipis *amb baixa activitat i nul·la combinació d'estratègies*. Pel que fa a la mida del municipi, la major part dels municipis de menys de 5.000 habitants es posicionen en el grup *amb baixa activitat i nul·la combinació d'estratègies*, mentre que a partir d'aquesta mida el grup de municipis *amb perspectiva integral* esdevé majoritari. Aquests resultats són consistents amb el que indica l'informe de Fabra (2018) pel que fa a les variables explicatives de les estratègies seguides en els àmbits afirmatius, de transició i orientats als eixos de desigualtats.

Per analitzar amb més profunditat la relació entre l'estratègia global adoptada pel municipi i les seves característiques, a continuació es fa servir una regressió multinomial, la qual estima l'efecte de cada variable independent sobre les probabilitats que es doni cada categoria en la variable dependent respecte a una categoria de referència. En aquest cas, s'ha pres com a categoria de referència la que indica que el municipi se situa en el grup *amb baixa activitat i nul·la combinació d'estratègies*. Com a variables independents per a aquest model s'ha seleccionat l'existència d'una estructura administrativa destinada a joventut, disposar d'una partida pressupostària específica per a polítiques de joventut, tenir personal de caràcter tècnic o de coordinació respecte a tenir només personal de perfil administratiu i de dinamització, la mida del municipi, tenir un PLJ i haver rebut els diferents tipus de suport de la DGJ. A partir del model de regressió multinomial (taula 7.17), es repassen quines d'aquestes variables expliquen les probabilitats d'adoptar les estratègies identificades.

6 Al web de l'Observatori Català de la Joventut podeu consultar en línia les taules de l'annex.

TAULA 7.16. Model de regressió multinomial segons tipologies de municipis a partir de les estratègies dels municipis en polítiques de joventut

Constant		Amb perspectiva integral	Centrats en les transicions juvenils	Centrats en les desigualtats juvenils
		Odds ratio 0,0052 **	Odds ratio 0,0183 **	Odds ratio 0,2377 **
Disposició d'estructures tècniques	Existència d'una àrea o departament de joventut	1,2315	1,6137	0,7537
Pressupost específic per a polítiques de joventut		1,2762	1,9536 *	1,2560
Recursos humans	Sense perfils tècnics o coordinadors	2,3926	0,9935	1,2318
	Amb perfils tècnics o coordinadors	3,0863 *	2,2357	1,5371
Suport rebut de la DGJ-ACJ	Econòmic	2,3243 *	1,4910	1,1313
	Tècnic a la planificació	0,9208	0,8628	1,6215 *
	Participació i dinamització	3,0441 **	2,7989 *	1,6880
	Desenvolupament de programes	2,0267	1,8762	1,0934
	Formació	2,6893 **	2,3445 *	1,6895 *
Té pla local de joventut		3,0935 *	2,9053 *	1,6259
Mida del municipi	Entre 2.000 i 9.999 hab.	9,2457 **	2,3932 *	2,3814 **
	Més de 10.000 hab.	54,4867 **	6,3392 **	3,5915 *

Sig. \*\* < 0,01; \* < 0,05; . <0,1

Nota: Les categories de referència, per a cadascuna de les variables són les següents: Estructures tècniques: no hi ha cap estructura administrativa dedicada a joventut. Pressupost específic per a polítiques de joventut: no se'n disposa; Recursos humans: sense recursos humans; Pla local de joventut: no se'n disposa. Mida de municipi: de 0 a 1.999 habitants.

Font: Enquesta a municipis i comarques sobre polítiques de joventut a Catalunya 2016-2017 (Direcció General de Joventut)

En aquest model de regressió no s'observa una diferència estadísticament significativa en les probabilitats de pertànyer als tres grups exposats segons si el municipi disposa o no d'una àrea o un departament de joventut. Disposar d'un pressupost específic per a polítiques de joventut, en canvi, sí que s'associa amb més probabilitats de pertànyer al grup de *centrats en les transicions juvenils* que de fer-ho al grup *amb baixa activitat i nul·la combinació d'estratègies*. Pel que fa als recursos humans, sembla que la disposició de perfils tècnics és una variable que contribueix a explicar el fet de situar-se entre els municipis *amb perspectiva integral*. En relació amb els suports de la DGJ-ACJ, aquests s'associen amb més probabilitats de situar-se en tots tres grups, i pel que fa als municipis *amb perspectiva integral* fa referència al suport econòmic i, sobretot, el suport orientat als processos de participació i la formació. Finalment, disposar d'un PLJ també s'associa amb més probabilitats de formar part dels municipis *amb perspectiva integral* i dels *centrats en les transicions juvenils*. Finalment, la mida municipal és la variable més estretament associada a pertànyer als dos grups més alineats amb el PNJCat-2020, sobretot al de municipis *amb perspectiva integral*.

Aquesta anàlisi permet constatar que els municipis que reben suport de la DGJ-ACJ i disposen d'un PLJ tenen més probabilitats de situar-se entre els grups més avantatjats pel que fa al desenvolupament de les polítiques de joventut i el seu alineament amb el PNJCat-2020. Tanmateix, cal tenir en compte que poden haver-hi altres característiques que no s'han pogut observar i que juguin un paper important en el desenvolupament de les polítiques de joventut.

## **7.5. Conclusions**

Tot i les limitacions de l'anàlisi duta a terme en aquest capítol, les dades exposades permeten fer una sèrie de constatacions sobre el Projecte Territori i apuntar algunes idees de cara al seu futur. A continuació, s'exposen breument.

### **7.5.1. Els suports oferts per la DGJ-ACJ en matèria de polítiques de joventut**

L'abast dels suports oferts per la DGJ-ACJ als ens locals en matèria de polítiques de joventut s'ha mantingut molt estable respecte a la situació de l'any 2008: un 81,7% dels municipis catalans arriben a gaudir d'alguna mena de suport. Malgrat això, hi ha una sèrie d'elements que fan pensar que pot haver-hi hagut un descens en la utilitat d'aquests serveis per als municipis.

En primer lloc, és cert que el suport econòmic, el més freqüent, s'ha mantingut estable. Es tracta, però, del tipus de suport amb una valoració més discreta per part dels municipis; per tant, valdria la pena indagar els motius d'aquesta baixa valoració. Una primera hipòtesi és que les quanties del suport siguin vistes per part dels responsables municipals com a insuficients per al tipus de necessitats a les quals es vol donar resposta o en relació amb els projectes que es volen impulsar. Una altra hipòtesi és que el suport econòmic, per si mateix, sigui vist com a poc útil si no va acompanyat d'alguna altra acció de caire més tècnic.

Precisament aquests tipus de serveis que, a més, gaudeixen d'una valoració relativament alta, com el suport a la planificació de polítiques o la formació en matèria de polítiques de joventut, han disminuït entre el 2008 i el 2016. Aquest conjunt de canvis farien convenient una anàlisi més detallada de quines poden haver estat les conseqüències dels canvis produïts amb l'objectiu de valorar una reorientació dels serveis de suport oferts, per tal de prioritzar les accions més útils per assegurar la implementació de polítiques de joventut efectives i alineades amb el PNJCat-2020.

Tot plegat, a més, es duu a terme en un context on hi ha altres agents que ofereixen serveis d'assessorament i suport als ens locals (consells comarcals, diputacions –amb especial rellevància en el cas de Barcelona-, etc.), que donen lloc a un escenari desigual en funció dels territoris. Caldria, per tant, dimensionar els recursos per als serveis de suport tenint en compte la diversitat de necessitats que hi pot haver en les diferents demarcacions i de la presència d'altres agents que ofereixen serveis similars als de la DGJ-ACJ.

## **7.5.2. Els plans locals de joventut**

El Projecte Territori reserva un rol central als PLJ, els quals han de permetre implementar polítiques de joventut des de la proximitat del món local. Si bé, com s'observava més amunt, el suport tècnic a la planificació de polítiques de joventut ha patit un lleuger descens, l'abast dels PLJ s'ha mantingut estable respecte al 2008. Cal tenir en compte, però, que els PLJ no estan aconseguint ser una autèntica eina de planificació per a tots els municipis, ja que hi ha una part dels municipis que no disposen d'eines de seguiment de les accions planificades. A més, hi ha un nombre gens menyspreable de municipis que afirmen complir en un nivell mitjà o baix els PLJ o que, fins i tot, desconeixen quin és el grau de compliment del seu PLJ. Aquestes problemàtiques es concentren en els municipis que no gaudeixen de suport i, per tant, es considera que hi ha camí per recórrer en l'assessorament en aquest terreny.

## **7.5.3. L'alineació de les polítiques de joventut amb el PNJCat-2020**

Com s'ha posat en relleu, s'ha estès i consolidat la percepció del PNJCat-2020 com a instrument per generar discurs, a la vegada que es mantenen unes valoracions més discretes pel que fa a la seva contribució a la coordinació o implementació de polítiques de joventut, funcions que pertocarien a altres instruments i espais de treball. Un dels documents que podria contribuir a traslladar els principis discursius del PNJCat-2020 a les polítiques que desenvolupen els municipis és el PATJ-2016, que recull la prioritització dels eixos del PNJCat-2020 a treballar des del món local. Tanmateix, a la pràctica, els municipis presenten uns nivells de coneixement d'aquest document molt baixos, també entre els que han rebut suport de la DGJ-ACJ. D'altra banda, òrgans com les taules de coordinació de demarcació o comarcal també podrien complir amb aquest rol, per la qual cosa resultaria interessant recollir algunes dades de forma sistemàtica sobre el treball fet en aquests espais per tractar de valorar si és necessari fer més esforços per traslladar les prioritats del PNJCat-2020 als municipis.

Des de l'òptica discursiva, la major part dels municipis identifica les prioritats de les polítiques de joventut amb els principis que propugna el PNJCat-2020 per davant de visions alternatives. Tanmateix, si bé s'observa un augment generalitzat de la proporció de municipis que duen a terme almenys una actuació en la major part dels àmbits, quan s'intenta veure si aquestes actuacions s'alineen efectivament amb els principis del pla, els resultats varien força depenent de l'àmbit d'actuació, i això posa de manifest el pes de dinàmiques i agendes polítiques que no depenen ni de la Direcció General de Joventut ni de les regidories o àrees de joventut dels municipis.

Finalment, la combinació d'estratègies que desenvolupen els municipis dona lloc a grups clarament diferenciats, amb diversos graus d'exposició als suports de la DGJ-ACJ. Aquesta categorització pot servir de cara a la planificació i la prioritització dels suports, sobretot tenint en compte que els municipis que s'ubiquen en les categories amb una combinació d'estratègies més baixa són també els que menys acaben accedint al suport de la DGJ-ACJ.

#### **7.5.4. Pistes per avaluar el Projecte Territori**

En aquest capítol s'ha provat de respondre a la pregunta de com s'està desplegant el Projecte Territori. Tanmateix, dins d'aquesta pregunta àmplia n'hi ha d'altres que romanen sense una resposta clara.

En primer lloc, s'ha focalitzat l'atenció principalment en els suports proveïts per la DGJ-ACJ i les polítiques de joventut que els municipis acaben implementant. Malgrat tot, des del punt de vista del desplegament operatiu seria interessant conèixer també quin ha estat el funcionament dels espais d'interlocució del Projecte Territori, si s'han posat o no en marxa, quines decisions s'hi han pres, quina és la utilitat percebuda, etc. Per això, seria útil disposar d'un registre que permetés fer un seguiment mínim d'aquests espais, i que recollís indicadors com el nombre de reunions realitzades, els municipis que hi participen i els documents aprovats.

En segon lloc, pel que fa a les actuacions que duen a terme els municipis, les dades recollides per l'EMC representen una aproximació que permet identificar diferents estratègies i caracteritzar els grups de municipis que les adopten. Tot i així, valorar l'encaix entre les actuacions dels municipis i els principis i objectius del PNJCat-2020 té certes limitacions, atès que les categories que recull l'EMC16-17 són limitades i no sempre hi ha una translació clara amb el que es voldria valorar. A fi de poder respondre aquest interrogant, caldria desenvolupar estratègies de recollida de dades que abordessin directament aquesta qüestió. Així doncs, per exemple, en una propera edició de l'EMC es podria preveure la recollida d'informació específica en relació amb les intervencions prioritzades pel PATJ, o alternativament plantejar la recollida d'aquesta informació sobre els municipis que reben algun suport de la DGJ-ACJ a través d'un qüestionari o d'un registre.

Finalment, un tema a part és el referit a si l'alineament dels municipis amb el PNJCat-2020 té alguna cosa a veure amb els suports oferts per part de la DGJ-ACJ. Cal dir, d'entrada, que la resposta a la pregunta sobre quin és l'impacte global del Projecte Territori seria no només difícil de respondre, sinó més aviat poc informativa. Per a la DGJ-ACJ el més important és identificar les actuacions que permeten incidir en la capacitat dels municipis per desplegar determinades polítiques amb èxit, amb l'objectiu de potenciar-les i, al mateix temps, deixar d'oferir els serveis que no són consistents amb els objectius fixats o que no són eficaços per assolir-los. Sobre aquesta qüestió, l'EMC ens dona algunes pistes, que complementades amb altres dades, com les que es poden recollir en els espais de coordinació habitual, o com el procés participatiu en què es va emmarcar l'elaboració del PATJ-2016, ja constitueixen un corpus de coneixement interessant per començar a fer millores. Així, per exemple, el PATJ-2016 recull diverses demandes dels ens locals i oportunitats de millora en relació amb els suports.

Davant d'això, el més rellevant és que el redisseny d'aquests serveis de suport es faci a partir d'una definició de la teoria del canvi de cadascun dels programes, és a dir, especificant quina és la cadena causal que vincula les accions que es duen a terme i els resultats que se n'esperen. Aquest és el principi bàsic per ser conscients dels canvis que es vol generar amb cadascuna de les accions i per preveure allò que es necessitarà saber per jutjar si



les intervencions són realment eficaces. Això inclouria una delimitació i una prioritització dels municipis als quals caldria donar suport. Ara, amb les dades que es tenen, es pot dir a quina proporció de municipis s'hi està arribant, i quines característiques tenen aquests municipis, però no es pot assegurar que els municipis que estan rebent suport de la DGJ-ACJ siguin els que més ho necessiten. Així doncs, caldria definir tant com sigui possible a quins perfils de municipis cal adreçar cada tipus o format de suport. Com ja s'indicava abans, la classificació dels municipis en funció de les estratègies polítiques pot tenir-se en compte per alimentar una anàlisi que hauria d'incloure, també, si l'ajuntament té tècnic de joventut propi o no en té, i altres qüestions. Amb aquesta definició prèvia es donarien les condicions per respondre si s'estan adreçant els suports als municipis que es vol que els rebin. Després, el contacte que la DGJ-ACJ té amb els municipis als quals proveeix de suport brinda una oportunitat d'or per captar les valoracions dels serveis oferts i d'allò que passa al llarg de l'acompanyament i després.

## **Bibliografia**

FABRA, S. (2018). *Estratègies dels municipis en matèria de joventut a Catalunya. Una anàlisi de l'Enquesta a municipis i comarques 2016-2017*. Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya.

FARRÉ, M. (2017). *Protocol d'avaluabilitat*. Barcelona: Institut d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua).

GENERALITAT DE CATALUNYA (2014). *Pla d'actuació territorial de polítiques de joventut 2016*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2013). *Pla nacional de joventut de Catalunya 2020*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2007). *Pla nacional de joventut de Catalunya*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya.

LÁZARO, B. i OBREGON, I. (2009). *Avaluació de la implementació*. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua), col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques, núm. 4.

OBREGON, I. et al. (2009). *Pla nacional de joventut 2000-2010. Informe final d'avaluació*. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua).

SERRACANT, P. i LLOPART, I. (2004). *Debats i lectures sobre polítiques de joventut*. Barcelona: Secretaria General de Joventut, Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya.



## AUTORS I AUTORES

**Quim Brugué i Torruella** és llicenciat en Ciències Econòmiques a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), diplomat en Data Analysis for Social Sciences (University of Essex) i doctor en Ciències Polítiques i de l'Administració (UAB). Ha fet estades de recerca a les universitats d'Oxford i Cambridge. En l'àmbit universitari ha estat coordinador de la titulació, vicedegà d'ordenació acadèmica, coordinador del mestratge en Gestió Pública i director del programa de doctorat. Entre el 2004 i el 2008, ha estat director general de Participació Ciutadana a la Generalitat de Catalunya i, entre el 2009 i el 2014, director de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). També ha presidit l'Associació Espanyola de Ciència Política i de l'Administració (AECPA) entre el 2015 i el 2017. Actualment, és catedràtic de Ciències Polítiques a la Universitat de Girona (UdG).

**Domingo Comas Arnau** és doctor en Ciències Polítiques i Sociologia per la Universitat Complutense de Madrid. Ha estat professor de la Universitat Autònoma de Madrid i la seva trajectòria universitària s'ha centrat en l'àrea de tècniques i mètodes d'investigació. Com a investigador té una àmplia trajectòria en recerca en temes de joventut. Ha publicat *Las políticas de juventud en la España democrática* (2003) i el *Libro blanco sobre políticas de juventud* (2006), ambdues publicacions sintetitzen la seva recerca en joventut. Com a manuals acadèmics destaquen *La evaluación de acciones, programas y políticas* (2003), *¿Qué es la evidencia científica y cómo utilizarla?* (2014) i *Drogas y delitos: aproximación criminológica a las sustancias psicoactivas* (2019). Des del 1986 presideix la Fundació Atenea.

**Núria Comas López** és llicenciada en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Màster en Història del Món per la Universitat Pompeu Fabra (UPF) i s'ha format en anàlisi de dades per a la gestió pública a la Universitat de Barcelona (UB). És analista de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua), des d'on ha treballat en l'avaluació de programes socioeducatius. Ha coordinat la iniciativa "Què funciona en educació?" i ha desenvolupat el projecte "L'ús de les avaluacions d'Ivàlua". Anteriorment, ha estat tècnica d'investigació a organitzacions del tercer sector, on ha treballat en la planificació de polítiques de joventut, així com en l'avaluació i recerca aplicada en l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència, la inserció sociolaboral i l'envelliment actiu.

**Leonardo Díaz Echenique** és doctor en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). És coordinador del Panel de polítiques públiques locals i del Banc de Bones Pràctiques dels governs locals de la Fundació Carles Pi i Sunyer, i professor associat de la Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona.

**Saleta Fabra Anton** és llicenciada en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en Tècniques d'Investigació Social Aplicada i postgraduada en Participació Ciutadana i Metodologia IAP per la mateixa universitat. Desenvolupa la seva feina a l'Observatori Català de la Joventut de la Generalitat de Catalunya com a analista especialitzada en avaluació i anàlisi de polítiques de joventut. Ha participat en l'Enquesta a la joventut de Catalunya (2012) i en l'Enquesta de participació i política (2011). Anteriorment, ha desenvolupat la seva tasca professional com a consultora a administracions públiques, tercer sector i empreses.

**Marçal Farré Ribas** és llicenciat en Ciències Polítiques per la Universitat Pompeu Fabra (2008) i màster en Polítiques Públiques per la mateixa universitat. S'ha format en anàlisi de dades per a la gestió pública a la Universitat de Barcelona. Des de l'octubre de 2016, és analista de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua), on ha participat en l'avaluació de programes en els àmbits de les polítiques socials i la gestió pública, i ha treballat en la millora del disseny i l'avaluabilitat de les polítiques públiques i la institucionalització de l'avaluació. És professor associat a la Universitat Pompeu Fabra, on imparteix una assignatura sobre avaluació de polítiques públiques.

**Esther Pano Puey** és diplomada en Gestió i Administració Pública, llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració i doctora en Ciències Polítiques per la Universitat de Barcelona. És professora associada de Ciència Política de la Universitat de Barcelona i membre del Grup de Recerca en Estudis Locals (GREL), entre d'altres. Des de l'any 2001 és coordinadora de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer. Els seus àmbits de recerca són l'anàlisi institucional i la gestió pública, amb un interès especial pel funcionament i l'activitat dels governs locals.

**Núria Roca Samon** és graduada en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona (2017) i actualment està cursant el Màster en Política Social, Treball i Benestar a la mateixa universitat. L'any 2018 va rebre la quarta Beca d'Estudis de l'Associacionisme Cultural Català amb l'estudi "Gènere i participació. Incorporació i participació de les dones en l'associacionisme cultural català". També ha treballat sobre la història del Congrés de Cultura Catalana.

**Marta Rovira Martínez** és Doctora en Sociologia per la UAB, professora associada a la mateixa universitat, investigadora de la UPF en el projecte Chief H2020 i directora de la Fundació Congrés de Cultura Catalana. Ha publicat *El català i la immigració* (1999), *Polítiques de la memòria. La Transició a Catalunya* (2004), *El català a les empreses* (2005), *Noves idees per a la gestió de les migracions* (2006) (també en anglès), *Estratègies de transmissió lingüística en famílies plurilingües* (2012), *La transició franquista. Un exercici d'apropiació de la història* (2014), que ha obtingut el Premi Carles Rahola d'assaig 2014, i

*Diversitat i integració en l'associacionisme cultural català*, amb Enric Saurí (2015). També ha guanyat el Premi Jaume Camp de Sociolingüística 2012, per un estudi sobre les trajectòries lingüístiques a Catalunya.

**Miquel Salvador Serna** és professor titular del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra, i actualment és degà de la Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia de la mateixa universitat. Ha centrat la seva activitat de recerca i docència en el camp de la gestió pública i de les polítiques públiques, especialment en els processos de transformació d'àmbits com la gestió dels recursos humans i l'avaluació i la gestió per processos en els diferents nivells de l'Administració (la local, l'autonòmica i la general de l'Estat).

**Roger Soler-i-Martí** és doctor en Ciència Política i Gestió Pública per la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i investigador postdoctoral en el Grup de Recerca en Joventut, Societat i Comunicació (JOVIS.com) de la Universitat Pompeu Fabra (UPF). La seva recerca analitza la relació de la ciutadania jove amb la política i la democràcia. Ha coordinat les dues últimes edicions (2011 i 2017) de l'Enquesta de participació i política de la Generalitat de Catalunya. Ha participat, a més, en projectes nacionals i internacionals sobre participació política, moviments socials, transicions juvenils, polítiques públiques, gènere i ecologia política. Ha treballat a l'àrea de recerca de l'Observatori Català de la Joventut, s'ha format en anàlisi d'enquestes al Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS) i és postgraduat en recerca qualitativa i participativa en Ciències Socials per la UAB.

**COL·LECCIÓ**  
**ESTUDIS**

Una anàlisi en profunditat de la situació i  
les necessitats de la joventut a Catalunya

ISBN 978-84-393-9979-7



Tant la Llei d'1 d'octubre de polítiques de joventut, d'acord amb el principi de territorialitat, com el Pla Nacional de Joventut de Catalunya, vigent fins al 2020, atorguen un paper estratègic als ens locals i, en especial, als municipis per generar una resposta adaptada a les necessitats de les persones joves. A partir d'aquesta consideració, es desenvolupa un model de desplegament territorial de les polítiques de joventut mitjançant el Projecte Territori. Aquest projecte s'entén com un escenari de coordinació entre les diferents administracions que estan implicades a aportar solucions a les problemàtiques juvenils i a generar oportunitats perquè les persones joves es puguin emancipar en igualtat de condicions.

Aquesta recerca, basada en les dades de l'Enquesta a municipis i comarques 2016-2017, recull les anàlisis, elaborades per experts en polítiques públiques, en què s'estudia com es despleguen les polítiques de joventut en l'àmbit municipal i amb quins condicionants. Les diferents veus que configuren la publicació pretenen aportar elements per debatre i reflexionar sobre cap a on s'ha de conduir una estratègia compartida en matèria de joventut.



Generalitat de Catalunya  
**Departament de Treball,  
Afers Socials i Famílies**

