

Abordando el *alejamiento*

Jóvenes con *Estatus Cer0*: de la investigación a las políticas públicas y la práctica en el Reino Unido

Howard Williamson,

Profesor en la *School of Social Sciences* de la Universidad de Cardiff.

Las políticas de juventud en el Reino Unido están experimentando un fuerte impulso, sobretudo con las medidas para prevenir la exclusión social y la delincuencia. Este artículo describe y indaga en el camino que se ha llevado a cabo desde el reconocimiento político de la desafección juvenil, lo cual la convirtió en un reto político significativo, hasta el desarrollo de políticas y prácticas concretas basadas en una investigación progresivamente sofisticada. Con todo, representa un testimonio importante que al contrastar con la realidad española en materia de políticas de juventud, aporta elementos muy valiosos para la reflexión.

El autor identifica y explica los tres estadios de este proceso: 1) el reconocimiento de la existencia de la desafección juvenil gracias a algunas investigaciones; 2) la construcción política de estos jóvenes como objetivo central de políticas públicas; 3) el establecimiento de la Unidad de Exclusión Social y todas las iniciativas asociadas a esta). Finalmente, hace un balance crítico de todo el proceso y explica la aplicación particular de estas políticas que se ha hecho en Gales.

Palabras Clave: políticas de juventud, *Estatus Cer0*, Gran Bretaña, Exclusión Social, Investigación de Juventud, *New Deal*, *Entitlement*, desafección, *disengagement*.

Contexto

Desde la victoria del gobierno laborista en el Reino Unido en 1997, se ha producido una focalización política en los aspectos relacionados con los jóvenes. "Política de juventud", por supuesto, es un concepto polémico. Las Naciones Unidas recientemente declararon que la mayoría de sus miembros tenía "políticas de juventud integrales [*integrated*]", aunque se podía criticar el hecho de que muchas de estas políticas estaban excesivamente centradas en educación y formación ocupacional. Las políticas de juventud a menudo son consideradas políticas para los jóvenes en la esfera de la cultura y el ocio; por otra parte, los jóvenes están afectados por muchas otras políticas, por ejemplo formación ocupacional, sanidad y justicia criminal. Yo he defendido que todos los países tienen una "política de juventud" —ya sea por diseño e intenciones o por ausencia y negligencia—. Los jóvenes se ven afectados por las decisiones de las políticas públicas, tanto por la falta de atención en sus necesidades como por el propósito de atenderlas.

El nuevo gobierno laborista del Reino Unido estableció una *Social Exclusion Unit* [Unidad de Exclusión Social] que, como dice Coles, se ha convertido de hecho en el Ministerio de Juventud (Coles, 2001). Se ocupa de identificar las "lagunas" de las políticas en cuestiones como el absentismo escolar, los jóvenes sin hogar, el abandono de los programas ocupacionales, la regeneración de barrios y los embarazos en adolescentes. La preocupación era en parte la debilidad de las infraestructuras dentro de las políticas públicas y en parte aquellos sectores de la población que habían sido ignorados por las políticas de juventud existentes y, a causa de ello, entrado en situaciones de vulnerabilidad. El gobierno británico (y, a veces, los recientemente creados parlamentos y asambleas de Gales, Escocia e Irlanda del Norte) ha querido crear un marco estratégico más coherente para encarar las cuestiones que afectan a la juventud. También ha querido, sin embargo, que este marco coherente permita la flexibilidad en la implementación local, puesto que en último término son las acciones conjuntas a nivel local las responsables de suministrar los nuevos servicios y las nuevas propuestas.

Para apuntalar este desarrollo de la “política de juventud” se ha adquirido el compromiso de basar las nuevas iniciativas en investigaciones empíricas sobre buenas prácticas. La investigación sobre juventud ha sido rescatada de su situación marginal y se le ha animado a contribuir al proceso de decisión política. Esto no es una tarea fácil. Las estructuras académicas no otorgan un gran reconocimiento a aquellos que se implican en el proceso de toma de decisiones políticas pero, sin embargo, los investigadores y los “expertos” en jóvenes se han sentado junto a los funcionarios para formular nuevas aproximaciones. Coles (2001) sostiene que a algunas formas de investigación sobre los jóvenes se les ha dado más peso específico que a otras pero, a pesar de esta crítica, ciertamente ha habido un gran compromiso para producir una mayor síntesis entre investigación, políticas y práctica.

Se han asignado recursos públicos adicionales significativos para desarrollar e implementar nuevas iniciativas dirigidas a los jóvenes aunque, en algunas áreas de dichas políticas, el cumplimiento de las expectativas depende más del trabajo efectivo de las acciones conjuntas que del aumento de recursos. No es posible marcar aquí el conjunto de medidas de la “política juvenil” que se han formulado –y algunas establecido– en los últimos cuatro años. Algunas, como el proyecto de formación e inserción profesional *New Deal para jóvenes* desocupados de larga duración, se pusieron en funcionamiento con prisas, con un coste de unos 3 millones de libras (más de 4 millones de euros). Otras, como el *Connexions Service* en Inglaterra, todavía están en proceso de desarrollo, con recursos adicionales relativamente limitados, pero con una visión más coherente de lo que se necesita para apoyar a los jóvenes para que se mantengan en los caminos de la corriente principal hacia la edad adulta (en educación, formación y empleo). También ha habido progresos en el sistema de justicia juvenil y en relación con la creación de una estrategia sobre las drogas en el Reino Unido, así como en relación con sectores específicos de jóvenes, como los tutelados por el sistema de asistencia social. Coles (2001) nos proporciona un sucinto análisis de todos estos progresos.

En el Reino Unido ha sido particularmente significativa, en términos de reforzar la prioridad política de los aspectos relacionados con los jóvenes, la designación por parte del primer ministro de un ministro de la juventud. A diferencia de muchos países europeos, el Reino Unido no tenía un ministro de juventud. Había un director general responsable de los servicios juveniles (básicamente los relacionados con

el *youth work* o *trabajo juvenil*, es decir, el servicio de animación en el tiempo libre combinada con elementos de educación social que tiene en Gran Bretaña un peso fundamental en las políticas de juventud). Por supuesto que hay argumentos favorables y desfavorables ante la designación de un “departamento de juventud” y la designación de un ministro de juventud: éstos muy raramente, si es que nunca, tienen responsabilidades presupuestarias directas y, además, su existencia puede tener implicaciones importantes para la estructura del gobierno si el presupuesto público se organiza en grupos de edad, en vez de en tipos de políticas públicas. El hecho de tener un Ministro de Juventud tiene, sin embargo, una importancia simbólica para asegurar que las necesidades de los jóvenes en cada esfera de las políticas públicas (educación, formación, vivienda, salud, justicia, ocio, etc.) se tengan en cuenta de la forma adecuada. En el Reino Unido se presenta un problema añadido, porque al Ministro de Juventud se ha creado en el mismo momento en que muchas de las competencias de las cuestiones ligadas a las “políticas de juventud” han sido descentralizadas. Así, el ministro de juventud (los dos que ha habido hasta ahora han sido Ministro del Estado en el departamento de justicia del *Home Office* –ministerio del interior) en realidad sólo es responsable de Inglaterra, aunque algunas áreas de la “política de juventud” siguen siendo de alcance británico. Los distintos ministros de los gobiernos autónomos del Reino Unido (generalmente ministros de educación) tienen la mayor parte de la carpeta “políticas de juventud”, aunque ésta también puede estar compartida entre distintos ministros de dichos gobiernos (en Gales es compartida fundamentalmente por los ministros de educación y salud). Así, el compromiso político por una mayor coherencia en las políticas juveniles se ha visto fragmentado tanto horizontal como verticalmente en términos de gestión política. El Ministro para la Juventud (en Inglaterra), trabajando desde el *Home Office*, tiene la responsabilidad del día a día de la *Unidad de Infancia y Juventud*, que está situada en un departamento gubernamental distinto, actualmente en el *Department for Education and Skills* [Departamento de Educación y Habilidades Cualificadas].

Ninguna de estas críticas debería desvirtuar los loables progresos que se han producido en los últimos años en el Reino Unido, sobre todo en cuanto a los jóvenes “desaffectos” [*disaffected*] –o mejor “desimplicados” o “alejados de las vías establecidas de transición a la vida

adulto" [*disengaged*]¹ –. Estos jóvenes experimentan una "confluencia de patologías" (tales como falta de hogar, drogodependencias, enfermedades mentales) y producen problemas sociales importantes (relacionados, por ejemplo, con la delincuencia y el abuso de drogas). La atención del gobierno se ha centrado correctamente en mejorar y asegurar los mecanismos para apoyar a aquellos jóvenes cuya transición a la edad adulta a menudo ha sido fracturada y demorada por circunstancias que escapan a su control. Dotarlos de las habilidades necesarias para gestionar su vida (Helve y Bynner 1996), gracias al examen cuidadoso de los datos de las investigaciones y el desarrollo comprometido de iniciativas políticas significativas y relevantes, es indiscutiblemente un reto para las políticas públicas. Sólo el tiempo dirá si la respuesta del Reino Unido (y sus distintas formas en distintos lugares del Reino Unido) resultan efectivas.

Introducción

Resulta muy instructivo recordar que, hace menos de una década, la exclusión social de los jóvenes era invisible, o como mínimo negada, por parte de la administración del Reino Unido. El Currículo Nacional de las escuelas había sido introducido en 1988 y teóricamente aseguraba que todos los niños y jóvenes se beneficiarían significativamente de un currículum aplicado de manera consecuente. El subsidio de la seguridad social para los jóvenes de 16 y 17 años había sido retirado en 1988 y había sido sustituido por una "garantía" de formación para los jóvenes. Esto aseguraba, teóricamente, que todos los jóvenes en este grupo de edad que no se habían quedado en el sistema educativo y que no habían conseguido un empleo participarían en la formación ocupacional para jóvenes que se les ofrecía. El concepto (social y económico) de

¹ La traducción de los términos ingleses "disaffected" y, sobretudo, "disengaged", no es nada fácil. En el mundo anglosajón, los debates en relación a la adecuación de los términos para referirse a lo que en España actualmente nos referimos como jóvenes en situación de "exclusión social", "situación de riesgo social" o "situación de vulnerabilidad", pero también "fracaso escolar" y otros, son constantes. Los términos actualmente en voga, "disaffected" y sobretudo "disengaged" son difícilmente traducibles. "Desafecto" existen en castellano, y por lo tanto su significado en relación a la juventud es más fácilmente asimilable. En el caso de "disengaged", sin embargo, no parece haber ningún concepto análogo. A grandes rasgos, podríamos decir que el término, sin las connotaciones evaluativas de "desafecto", hace referencia a la falta de implicación o compromiso de algunos jóvenes con las transiciones institucionalmente establecidas como normativas a la edad adulta, lo cual les lleva a menudo a situaciones de exclusión social, en los márgenes de la sociedad mayoritaria. A lo largo del artículo el término será traducido como "separados", renunciando así a la riqueza de significados del original inglés. [Nota del Traductor]

exclusión social apenas había penetrado ni en el discurso académico ni en el debate político. Y esto sucedió a pesar de los estudios a pequeña escala y de algunas especulaciones que decían que una cantidad considerable de jóvenes caían constantemente de la red educativa y la formación y se volvían invisibles y a veces resistentes a la intervención institucional.

Actualmente estamos sufriendo una sobrecarga de políticas públicas –a nivel vertical y horizontal– explícitamente diseñadas para llegar a estos jóvenes en la lucha por combatir la exclusión social y conseguir su opuesto: una ciudadanía activa. Se han lanzado iniciativas con esta finalidad en la Unión Europea (a finales del 2001 se realizó un Libro Blanco de las Políticas Juveniles), por todo el Reino Unido y en los gobiernos autónomos. En Inglaterra se ha desarrollado el Servicio *Connexions* para los jóvenes de 13-19 años y se ha establecido un Consejo Ministerial de Servicios para Infancia y Juventud de alto nivel. Se ha nombrado un Ministro de Juventud, con la responsabilidad del día a día de una Unidad de Infancia y Juventud, diseñada para combatir la pobreza infantil y las situaciones de desventaja entre los jóvenes. En Gales, la Asamblea Nacional ha lanzado una estrategia para infancia y el *Extending Entitlement* [extendiendo los derechos], una red de apoyo para los jóvenes entre 13 y 24 años que se diferencia notablemente de su equivalente en Inglaterra, si no en las aspiraciones, sí en la filosofía. En todo el Reino Unido, el *New Deal* pretende impulsar procesos por los que los desocupados de larga duración de 18 a 24 años de edad pasen de los subsidios al empleo.

La mayoría de estas iniciativas públicas todavía están en fases iniciales de desarrollo y aún deben ser evaluadas. Además, ya hay una clara necesidad de racionalización antes de alcanzar una posición de caos maduro. La mayoría están relacionadas con el apoyo a la enseñanza y la contribución al logro –produciendo así una ciudadanía activa, empleabilidad e inclusión social– en escenarios educativos tanto formales como informales. Está claro que es necesario comprender por qué el énfasis se ha situado en estos aspectos.

Este artículo traza el camino desde el momento que se reconoció políticamente que la "desafección" juvenil representaba un "reto político significativo" para las consiguientes políticas y progresos prácticos basados en investigaciones cada vez más sofisticadas. En menos de

diez años, ha habido tres fases distintas, aunque superpuestas, que han contribuido al desarrollo y mejora de las políticas públicas para los jóvenes. El informe que presentamos a continuación forma parte, en algunos aspectos, de mi compromiso personal en este trayecto, puesto que he tenido el privilegio y la oportunidad de tomar parte en los niveles de investigación, políticas públicas y práctica. No es, de todos modos, una reflexión acrítica, aunque tanto si las nacientes prácticas demuestran ser efectivas en sus aspiraciones de reinserción, como si no lo son, puede explicar el telón de fondo y la base lógica de las políticas y prácticas que habitualmente configuran las intervenciones con los jóvenes socialmente excluidos y con los que están en situación de riesgo de alejamiento.

Fase Uno: *estatus cer0* y exclusión escolar

Dos investigaciones relativamente modestas de principios a mediados de los 90 que en otros momentos podrían haber quedado sepultadas en los archivos, visibilizaron un nivel de “desafección” que hasta ese momento nunca había sido reconocida. Ambas atrajeron la atención de los medios de comunicación que, a su vez, hicieron que los políticos y los gestores políticos tomaran nota de ellas.

El primero era un estudio local encargado por el *Training and Enterprise Council* [Consejo de Formación y Empresa] (TEC) para examinar el alcance de la no-participación de los jóvenes mayores de 16 años, así como qué hacían con sus vidas los jóvenes en esta situación. Este trabajo, dirigido en 1993 y publicado a principios de 1994 (Istance *et al*, 1994) concluía que en el momento del estudio aproximadamente un 20% de jóvenes de 16 y 17 años ni estaban en el sistema educativo, ni tenían trabajo, ni seguían ningún tipo de formación ocupacional –un estatus que el informe inicial definía como “estatus cer0” pero que más tarde, después de la polémica sobre esta etiqueta, fue cambiado por “estatus A”. El TEC, al encargarse del estudio, se había lanzado al vacío en términos de políticas públicas, y era susceptible de recibir todo tipo de críticas, cualesquiera que fueran sus conclusiones. Su responsabilidad contractual con el gobierno consistía en cumplir la “garantía” de “formación ocupacional para jóvenes”: por lo tanto, no debería haber ningún joven en “estatus cer0” (a parte de una número residual de menos de un 1,5% del grupo de edad, que recibía ayudas especiales, y un poco más, sobre un 2%, que esperaba una plaza de formación ocupacional para jóvenes). Si esta hubiera sido la situación, no habría tenido mucho sentido encargar el estudio. A causa de los grandes

números descubiertos por el estudio, el TEC fue acusado de no cumplir con sus obligaciones contractuales. De todos modos, pronto fue reivindicado por haber apoyado este estudio, puesto que una serie de investigaciones similares en el Reino Unido apuntaba magnitudes parecidas en cuanto a la no-participación. Por supuesto, “estatus cer0” no es más que un indicador de exclusión social, pero –como sucedió poco después con la exclusión escolar permanente en relación con los jóvenes en edad de escuela secundaria– rápidamente se convirtió en un criterio común para definir la “desafección” post-16. El cuadro, por supuesto, es más complejo; en realidad, el primer informe de “estatus cer0” sí distinguía entre distintos grupos de no-participantes según las experiencias, actitudes y estilos de vida y abogaba por los que aparecían como “posibilidades” en cuanto a la aplicación de políticas públicas de formación y por los que parecían “problemáticos” en relación a las políticas públicas. De cualquier modo, a pesar de que algunos tomaron buena nota de las dimensiones cualitativas del estudio (como Hamish McRae en *The Independent*), en general fue la magnitud de la “desafección” lo que provocó la preocupación pública y, finalmente, política.

Una encuesta realizada por Carl Parsons por la misma época tuvo un efecto parecido en relación a la enseñanza secundaria. Su trabajo, tanto para el (entonces) Departamento de Educación como, más tarde, para la Comisión para la Igualdad Racial, destacaba el dramático aumento del número de jóvenes permanentemente excluidos de la educación secundaria (Parsons, 1995, 1996). Desde principios hasta la mitad de los 90, el número se había multiplicado más o menos por tres. Parece claro que cuando la administración, entonces en manos de los conservadores, estaba celebrando el aumento en la participación y los logros educativos (mejora de los resultados del GCSE², aproximadamente un 70% de población que seguía los estudios después de los 16), había un problema que por aquél entonces apenas empezaba a descubrirse: estos sistemas, que estaban funcionando bastante bien para la mayoría de jóvenes, funcionaban desastrosamente para una minoría –y esta minoría parecía que iba en aumento–. Precisamente el mismo argumento podía aplicarse para la formación ocupacional, como la investigación “estatus cer0” indicaba: las mejoras en la

² Examen obligatorio que se realiza a los 16 años, de ámbito nacional (parecido a la selectividad en España pero realizado dentro de los institutos con examinadores externos) y que marca las posibilidades de acceder a buenas escuelas de bachillerato y después universidades.

adquisición de calificaciones ocupacionales eran análogas a los niveles crecientes de estudios no finalizados, de estudios abandonados o incluso de los que ni tan sólo llegaban a empezarlos (ver también OFSTED/Audit Commission, 1993). Durante algún tiempo, el gobierno del momento hizo todo lo que pudo por minimizar, dejar de lado o ignorar las implicaciones de esta investigación. ¡Estaba claro que se trataba de malas noticias! Pero después de un reconocimiento político un tanto tacaño, la respuesta de las políticas públicas, hacia finales de 1996, fue establecer el programa *Relaunch* [Relanzamiento] en Inglaterra y el *Youth Access Initiative* [Iniciativa de Acceso Juvenil] en Gales. El primero estaba sujeto a un proceso de licitación, siguiendo con la filosofía de la competitividad que prevalecía en aquellos momentos (se financiaron unos 17 proyectos de 51 solicitudes); el segundo, después de un debate considerable, repartió los recursos disponibles entre las autoridades locales de Gales, de acuerdo con distintos indicadores socioeconómicos de necesidad. Ambos programas debían encargarse, en términos más bien poco concretos, de apoyar la reinserción de los jóvenes “desafectos” en la enseñanza y la formación ocupacional y de mantener dentro de la enseñanza y la formación ocupacional a aquellos que estaban en riesgo de “desafección”. Era un instrumento despuntado para dirigir un fenómeno complejo, pero el fenómeno finalmente había sido reconocido y al menos era un inicio.

Fase Dos: “Infancia desafecta”

La respuesta de las políticas públicas que acabamos de esbozar fue el canto del cisne del gobierno conservador. Un nuevo gobierno laborista fue elegido en primavera de 1997. En la oposición, el Partido Laborista ya había manifestado su preocupación y su compromiso a dedicarse a las cuestiones de la “exclusión social”, y lo había explicitado de forma clara con su compromiso público de mover 250.000 adultos jóvenes desempleados de larga duración de la asistencia social al trabajo gracias al *New Deal* de 18 a 24 años. Parecía menos apremiante reorganizar el sistema escolar y revisar los requisitos del Currículo Nacional que se enseñaba en las escuelas, que había sido lanzado unos diez años antes y –para una mayoría de jóvenes– había tenido un éxito demostrable al aumentar los estándares y los logros.

De cualquier modo, una de las primeras encuestas del *Education Committee of the House of Commons Select*

Committee on Education and Employment [Comisión de Educación y Empleo de la Casa de los Comunes] fue fijarse en la infancia “desafecta” (Education Committee, 1998). Inicialmente, se centraron en los niños –no en las niñas–, reflejando los datos de investigaciones que estaban apareciendo según los cuales los niños y los jóvenes estaban desproporcionadamente representados, respecto a niñas y chicas, entre aquellos que eran excluidos de la escuela y no llegaban a participar ni en los programas de formación ocupacional ni en la escuela para adultos. La encuesta recibió datos escritos y orales de distintas fuentes, incluyendo actores importantes en la provisión y actuación pública, como por ejemplo *Further Education*³, servicios juveniles, psicólogos, organizaciones de asistencia educativa y organizaciones de jóvenes de la “tercera vía”, que ya habían establecido una práctica en el trabajo con grupos específicos de menores “desafectos”. Sus principales conclusiones fueron afirmar la diversidad de jóvenes dentro de la población clasificada como “desafectos” y abogar por una mayor flexibilidad en la provisión de formación para los jóvenes entre 14 y 19 años, buscando al mismo tiempo mantenerlos “lo más cerca posible de la enseñanza”. La rigidez del *Curriculum Nacional* fue considerada como una de las causas principales de “desafección”, especialmente en la etapa clave entre los 14 y los 16 años. La Comisión, además, reconocía la necesidad de mayor apoyo profesional para los grupos de jóvenes con más desventajas, especialmente para aquellos que no tenían acceso a este apoyo a través de canales más informales. Reclamaba una mayor coherencia en la provisión de este apoyo a nivel local mediante una práctica conjunta más efectiva.

La contribución del Consejo al consiguiente desarrollo de políticas públicas tuvo dos planos. En primer lugar, su reflexión y análisis de los resultados indicaban la necesidad de diferenciar entre distintos grupos de jóvenes “desafectos” y de determinar y analizar las razones de su aparente “desafección”. En realidad fue este análisis –que la

³ *Further education* es educación formal (académica y ocupacional) después de la edad mínima de escolarización de 16 años y antes de una educación más elevada. Principalmente es educación para adultos jóvenes, pero no exclusivamente. Cubre cursos muy distintos y está abierta para todo el mundo. En este caso hace referencia especialmente a los jóvenes de 16 y 17 años que han dejado la escuela y han ido a este tipo de cursos pero que no optarán después por una educación más elevada.

“desafección” podía ser explicada gracias a una combinación de circunstancias personales, contextos sociales, actitudes y comportamientos— el que provocó posteriores revisiones de la manera en que el *New Deal* respondía a las necesidades de los grupos más desaventajados (ver Adebawale, 1998). De forma más inmediata, en la respuesta del gobierno al informe del Consejo Educativo, el camino estaba pavimentado para cierto relajamiento de la camisa de fuerza del Currículo Nacional a través de procesos de “inaplicación” y de la oferta de un currículum alternativo que combinaba parte de las obligaciones de los temas clave del Currículo Nacional, formación ocupacional dentro de la *Further Education*, experiencia laboral y actividades de desarrollo personal. Esto, a su vez, anunciaba el marco práctico para una cantidad modesta pero significativa de iniciativas de políticas públicas, tales como el *Youth Work and Schools Partnership Programme* [Programa de Trabajo Juvenil y Acciones Escolares Conjuntas] en Gales, el programa *New Start* [Nuevo Inicio] en Inglaterra (un Relanzamiento renovado y rediseñado) y la acción de la Comisión Europea *Youth Train 2000* (Formación Juvenil).

El Consejo Educativo realizó un papel loable al plantear el perfil de “desafección” (o “alejamiento” [*disengagement*], que se empezaba a utilizar entonces en su lugar como término más neutral y menos evaluativo y culpabilizador) y dirigiendo la atención hacia su complejidad. De todos modos, las políticas públicas resultantes se seguían centrándose básicamente en reenganchar a los que se habían desconectado, más que en estrategias más preventivas que reconocieran el coste que supone para el erario público tener que responder a las consecuencias de la desafección en fases posteriores del ciclo vital. Y mientras el Consejo Educativo se dedicaba, inevitablemente, a explorar la agenda educativa, el amplio concepto de “desafección” seguía ejercitando las mentes pensantes de otras áreas de las políticas públicas, como el Departamento de Salud (en relación con los menores bajo tutela estatal, con los que el Consejo consideraba que las políticas públicas habían “fracasado estrepitosamente”) el *Home Office* (en relación con los delinquentes juveniles, cuya conexión con un bajo rendimiento escolar se empezaba a establecer de forma clara), el Departamento de Medio Ambiente, Transporte y Regiones (en relación con los jóvenes “sin techo”) y el Departamento de Empleo, en lo que entonces era el Departamento de Educación y Empleo (donde el *New Deal* estaba reconociendo las consecuencias de la falta de habilidades y cualificaciones de cara al futuro en el mercado de trabajo). Estaba claro que la cuestión de

la exclusión de los jóvenes requería investigar en el campo más amplio del comportamiento delictivo, el abuso de drogas, el apoyo familiar y las culturas de barrio.

Fase Tres: NEET y la Unidad de Exclusión Social

Ya incluso antes de *Disaffected Children*, el DfE⁴, en colaboración con el *Home Office*⁵, había fundado un programa innovador/experimental mediante el cual el “trabajo juvenil” se centraba en los jóvenes delinquentes y los jóvenes en riesgo de delinquir. La evaluación del *Youth Action Scheme* [Esquema de Acción Juvenil] fue lanzada en diciembre de 1996 (France y Wiles, 1996), y atacaba duramente a la capacidad de los que trabajaban con jóvenes para registrar y evaluar su trabajo. La mención al *Youth Action Scheme* responde a dos razones. En primer lugar, anticipaba la visión negativa, incluso recelosa, que tenía el gobierno respecto al “trabajo juvenil”, a pesar del creciente consenso sobre la necesidad de dar un apoyo amplio y personal a los jóvenes “desafectos” —que históricamente se suponía que los servicios para jóvenes estaban bien preparados para proporcionar—. En segundo lugar, el *Home Office* se había convertido en un actor clave en el debate sobre “desafección”, sobre todo siguiendo la publicación de su influyente estudio sobre juventud y delincuencia (Graham and Bowling, 1995). Fue el *Home Office* quien reclasificó los jóvenes “estatus cer0” como jóvenes “NEET” (Not in Education, Employment or Training) [No en educación, empleo o formación] y quien, bajo un gobierno laborista, siguió ejerciendo una influencia política considerable mediante el papel del secretario general del *Home Office* como presidente del Grupo Ministerial Interdepartamental de Familia y, por supuesto, de la *Crime and Disorder Act* [Acta de Delincuencia y Desorden]. Además, un funcionario clave del *Home Office* fue transferido a la *Social Exclusion Unit*.

La *Social Exclusion Unit* (SEU) fue establecida durante los primeros tiempos de la nueva administración laborista. Su amplio mandato interdepartamental (desde su posición

⁴ Se trata del antiguo Department for Education [Departamento para la Educación]. Después pasó a ser el Department for Education and Employment [Departamento para la Educación y el Empleo] (DfEE) y ahora es el Department for Education and Skills [Departamento para la Educación y Habilidades] (DfES)

⁵ Equivalente inglés del Ministerio del Interior.

cercana al primer ministro en el *Cabinet Office*⁶) fue dirigir toda una serie de cuestiones que afectaban a la exclusión, con los jóvenes, en muchos aspectos, en la primera línea de las discusiones. Su primer informe era sobre el absentismo y la exclusión escolar, *Truancy and School Exclusion* (Social Exclusion Unit, 1998a), y establecía unos objetivos para reducir la cantidad de exclusiones permanentes de la escuela secundaria en un tercio en el 2001 (hasta niveles que continuarían siendo, de todas maneras, muy superiores a los de principios de los años 90). Posteriormente, realizó informes sobre los "sin techo", *Rough Sleeping* (Social Exclusion Unit, 1998b) y sobre una estrategia nacional para la regeneración de los barrios (Social Exclusion Unit, 1998c). Esta estrategia estableció 18 equipos de actuación pública [Policy Action Teams (PATs)] para desarrollar las ideas que configuraran dicha estrategia. Uno de estos PATs se centró en los jóvenes. Su misión no era sólo contribuir a la estrategia final de regeneración de los barrios, sino también guiar el trabajo de la SEU con los jóvenes NEET (jóvenes de 16-17 años fuera de la enseñanza, el trabajo o la formación ocupacional). Su aportación se publicó en junio de 1999 en *Bridging the Gap* (Social Exclusion Unit, 1999).

El *Policy Action Team on Young People* (PAT12) [Equipo de Actuación Pública para Jóvenes] estaba compuesto por funcionarios de todos los departamentos del gobierno y por miembros externos expertos en investigación, cuestiones relacionadas con la juventud, políticas públicas y la práctica con jóvenes. Realizó un amplio informe sobre la condición social de los jóvenes en los barrios pobres, pero las implicaciones de su trabajo son más amplias que esto. No sólo sus mensajes sobre políticas públicas son aplicables a los jóvenes en general (especialmente porque la mayoría de jóvenes que se han alejado de la educación no viven en "barrios pobres", aunque se puede predecir que están desproporcionadamente representados en tales zonas), sino que además su análisis exploró los caminos hacia el "alejamiento" (en estos momentos el término preferido) y, mediante un análisis secundario retrospectivo de los datos de cohortes, las consecuencias que tenía en los individuos haber experimentado el "alejamiento" en una etapa anterior de sus vidas.

El SEU encargó análisis de la bibliografía existentes, informes sobre la situación a otros departamentos del gobierno y a miembros externos, y también investigaciones

⁶ Equivalente inglés del Ministerio de Presidencia.

específicas para explorar aspectos que habían surgido en las reuniones del PAT12. Al mismo tiempo, otras investigaciones que se estaban llevando a cabo también servían para fundamentar sus posiciones; especialmente el trabajo de DEMOS sobre las opiniones de los jóvenes y sobre la cantidad de jóvenes y adultos jóvenes que estaban, según sus propios términos, "fuera del registro" (Bentley et al, 1999, Bentley and Gurmurthy, 1999). DEMOS (cuyo director, Tom Bentley, era miembro de PAT12 y antiguo consejero especial del Secretariado de Estado para la Educación y el Empleo) seguía la estela del *Institute for Public Policy Research* [Instituto para Investigaciones de las Políticas Públicas] (Pearce y Hillman, 1998) y producía su propia versión sobre el alcance y las características del "alejamiento" y del bajo rendimiento escolar, así como sus propias recomendaciones "modernizadoras" de cara a la actuación pública. Ambas publicaciones abogaban por la existencia de caminos mas diversos para las transiciones y el desarrollo de los jóvenes de entre 14 y 16 años. Merece especial mención la idea aportada por el informe DEMOS de un nuevo "representante juvenil" que facilitaría, apoyaría y motivaría a los jóvenes a lo largo de su camino hacia la edad adulta, de acuerdo con las ideas todavía más "radicales" propuestas en otro libro reciente de Bentley (Bentley, 1998). Estas ideas configuraban gran parte del pensamiento de *Bridging the Gap*, en el que el papel de "consejero personal" es considerado como un eje central en la estrategia propuesta por la estrategia *Connexions*, lanzada por el DfEE en febrero de 2002, que reunirá en un servicio el *Careers Service* [Servicio de Orientación Profesional], el servicio de asistencia educativa y algunas partes del servicio de juventud (ver Department for Education and Employment 2000). No hay ninguna duda de la necesidad de colocar la promoción de la escolarización y el logro escolar en el centro de los nuevos programas destinados a tratar la desafección. Estos elementos fueron repetidamente identificados en el trabajo del PAT12 como los factores más significativos de protección frente al riesgo de "alejamiento". El abandono escolar temprano está fuertemente ligado, por ejemplo, con el posterior comportamiento delictivo y el abuso de drogas. De la misma manera, sin embargo, una preocupación excesiva por la educación, por mucho que la consideremos de importancia capital, puede distraernos del hecho de que existen toda una serie de barreras para el aprendizaje y la participación en los contextos más amplios de la vida de los jóvenes (familia, barrio, grupos de amigos) que también requieren atención, intervención y apoyo. A pesar del trasvase obvio de ideas, y de las personas que elaboran estas ideas, entre el trabajo de la SEU y el desarrollo de políticas en el DfEE, es precisamente este aspecto el que indica una cierta

división de caminos entre ambos. Para entendernos, el DfEE ha seguido una agenda muy individualizada y predominantemente educativa (a pesar del reconocimiento de grandes barreras para la participación), mientras que la SEU ha intentado desarrollar su pensamiento en un entramado más amplio.

Aunque a primera vista se da una coherencia entre los dos (con el trabajo del DfEE en teoría cómodamente situado en el entramado más amplio), una reflexión sobre la emergencia de determinados trabajos sugiere algunas incoherencias. *Bridging the Gap* (un producto de la SEU) da solidez a muchos de los elementos del servicio de “apoyo a los jóvenes” o *Connexions*, al cual, en cambio, sólo se aludía brevemente en *Learning to Succeed*, un libro blanco del DfEE que vio la luz muy poco después (Department of Education and Employment 1999). Y a la inversa, la exposición más detallada de la forma para el servicio y la estrategia *Connexions* (publicada por el DfEE en febrero de 2000) salía a la luz pocas semanas antes de la publicación del informe del *Policy Action Team on Young People*, en marzo de 2000 (Social Exclusion Unit, 2000). Estos documentos hacen referencia sólo a Inglaterra, aunque contribuyeron claramente al desarrollo de las políticas públicas en Gales, Escocia e Irlanda del Norte, aunque el balance, leído en términos generales, ha sido algo distinto (ver abajo una breve descripción de la situación de Gales).

Estas tensiones no reconocidas pero subyacentes han producido una cierta incomodidad sobre el empuje y el énfasis que hay que poner al configurar las políticas y la práctica a nivel local, que ha sido exacerbada por iniciativas llevadas a cabo por otros departamentos del gobierno, como el *Home Office* (la *Crime and Disorder Act*, y la *Youth Justice and Criminal Evidence Act*), el DETR (*New Deal for Communities*) e incluso por el mismo *Cabinet Office* (la estrategia *ten-year drugs*⁷). En la actualidad, por lo tanto, existe en la Gran Bretaña un entramado de iniciativas políticas que aun y teniendo objetivos más allá de la inclusión social de los jóvenes, recogen esta inserción como objetivo implícito, y a menudo explícito. Está por ver hasta qué punto este entramado conseguirá producir una actuación conjunta realmente efectiva.

En todo caso, ya ha habido pasos importantes. No es baladí el reconocimiento de las presiones económicas que a menudo impulsan a los jóvenes precisamente en la

dirección opuesta a la que las políticas públicas consideran deseable –hacia el mercado de trabajo temporal, las actividades económicas informales y a veces ilegales–. La introducción de las *Educational Maintenance Allowances* [Asignaciones para la Manutención Educativa] (aunque de momento sea piloto) y su extensión a otros grupos según el documento *Bridging the Gap*, podría perfectamente inclinar la balanza en el sentido opuesto para muchos jóvenes. Asimismo, el asesoramiento y el apoyo personal sin duda será bien recibido por una cantidad significativa de jóvenes que se encuentran en los márgenes de la exclusión. La oferta de un currículum más flexible debería ser capaz de responder de forma más apropiada a las necesidades y a las aspiraciones particulares de cada joven individualmente. De todos modos, por debajo de los retórica altisonante de las declaraciones ministeriales y con el apoyo de la sólida base de investigaciones que ha guiado las discusiones políticas en los últimos años, todavía hay una serie de preguntas esperando a ser formuladas sobre la verdadera efectividad potencial de las estructuras de intervención a nivel local con los jóvenes que se han “separado”.

El debate

En las primeras consideraciones del Consejo Educativo, se hicieron esfuerzos por producir algún tipo de tipología de la “desafección”. Inevitablemente, las tipologías variaban de acuerdo con los criterios invocados. Esta ha seguido la pista de esfuerzos similares previos y posteriores al trabajo del Consejo. Mi propia tipología, extraída de la experiencia práctica, contiene tres elementos.

Muchos jóvenes están, tal y como los he descrito, “básicamente confundidos”: “la libertad, para los adolescentes, se parece sospechosamente a la dejadez”. En una edad de transiciones complejas, los jóvenes con falta de capacidad para reaccionar y recuperarse ante las adversidades, con falta de apoyo y estímulo familiar, y con una influencia errática o negativa de sus iguales, pueden resbalar fácilmente hasta el borde del precipicio. Básicamente, experimentan con perplejidad lo que les puede estar pasando; les faltan los recursos personales y las competencias para “gestionar la vida” (Helve y Bynner, 1996) y, como resultado, están maltratados por las situaciones y los sucesos incontrolables” (Saarikoski, 1996). Un segundo grupo lo forman los que están “en un desvío

⁷ Seguimiento de un plan contra las drogas durante 10 años.

temporal". No están necesariamente "desafectos" en relación a la enseñanza, pero la han dejado de lado porque en sus vidas hay otras prioridades que requieren una atención más inmediata. Estas pueden ser personales, familiares o sociales, tales como el abuso de drogas, la falta de vivienda, o distintos problemas o responsabilidades familiares o comunitarias. El grupo final lo componen aquellos que están "profundamente alienados", que no ven ni sentido ni valor alguno en el hecho de seguir comprometidos con las rutas de transición mayoritarias. Dentro de este último grupo, hay los jóvenes "sin dirección" que viven al día (a menudo con la ayuda del alcohol y otras drogas) para aniquilar las nada prometedoras perspectivas de futuro, y los jóvenes "con dirección", que ya están estableciendo "modos de vida" alternativos en la economía informal e ilegal. Creo que esta clasificación es importante en vistas a calibrar el potencial de las iniciativas prácticas que se desarrollarán a través de la actual estructura de políticas para los jóvenes "desafectos" y su aspiración de promover la inclusión social y una ciudadanía activa. También puede ser útil para evidenciar la necesidad de utilizar indicadores bastante distintos para juzgar el éxito de las prácticas (en relación a los distintos grupos) y evitar así los "ciclos de errores" (Williamson and Middlemiss, 1999) que afectan a algunos de los proyectos actuales para atacar la "desafección".

Una crítica de la capacidad de las políticas y la práctica contemporáneas para transformar las vidas y las oportunidades de los jóvenes que han abandonado la educación debe realizarse desde distintos niveles. A continuación mencionamos algunos aspectos que, más que exhaustivos, pretenden ser ilustrativos de algunos factores clave. Estas observaciones a veces hacen referencia a la visión general del desarrollo práctico y otras veces a medidas más específicas, especialmente el emergente servicio *Connexions* de Inglaterra (Department for Education and Employment, 2000).

A nivel de planificación estratégica de iniciativas para tratar el alejamiento, existe un serio riesgo de agotamiento por tanto trabajo conjunto en el terreno profesional y de "planificacionitis" en relación con las intervenciones con jóvenes. Desde que los nuevos laboristas ocuparon el poder, ha habido una serie de expectativas políticas de las agencias profesionales para trabajar conjuntamente: en relación al *New Deal*, a la formación continua, a la estrategia sobre las drogas, la delincuencia y el desorden social, así como el "alejamiento" de los jóvenes. Algunos de los

progresos de las acciones conjuntas están más firmemente inseridos en la reglamentación que otros, pero la mayoría incluyen los "sospechosos habituales" (educación, servicios sociales, autoridades sanitarias, policía, justicia juvenil, servicios de juventud y asociaciones) y todos ponen un énfasis significativo, si no exclusivo, en los jóvenes. Hay contradicciones importantes que surgen de las expectativas políticas ligadas a estas acciones conjuntas, y los profesionales cada vez tienen menos claras cuáles deberían ser sus prioridades. Las tensiones quizás se ven más claras en las responsabilidades duales que vemos en la escuela, donde al mismo se le pide que mejore los resultados y que asegure la inclusión; ambas expectativas se sientan incómodamente una junto a otra. Puede haber alguna posibilidad de reintegrar en la enseñanza aquellos jóvenes que están "básicamente confundidos", porque serán receptivos a una guía y un apoyo apropiados. También es muy verosímil asegurar la reinclusión de los que están "en un desvío temporal", siempre y cuando dispongamos de una comprensión correcta y una respuesta adecuada a sus preocupaciones actuales. Pero estas expectativas son mucho más difíciles de cumplir con los "profundamente alienados" (que necesitarán tiempo y paciencia, si sus estilos de vida deben ser transformados), especialmente dentro de las escalas de tiempo disponibles, aunque este es el grupo por el que los políticos se muestran más preocupados porque son los más visiblemente "problemáticos".

A un nivel más básico, la sabiduría heredada de los profesionales habla de la necesidad de establecer varios "planes de acción" con los jóvenes que se han alejado de la educación y de apoyar su progresión dentro de dichos planes. A menos que estos planes (y algunos jóvenes podrían estar encuadrados en cuatro o cinco de ellos en distintas esferas de sus vidas) tengan consistencia y coherencia, los jóvenes que han abandonado seguirán estando indecisos. Los más hábiles (especialmente los "profundamente alienados") jugarán al juego del sistema para asegurarse de que la intervención profesional no es un serio estorbo para su estilo. Esta es una versión más, de las tensiones entre las agendas autoritarias de la educación formal y las agendas libertarias de los derechos de la infancia que han prevalecido durante algún tiempo en relación con los menores tutelados por el Estado y que nos ha llevado a que unos cuatro quintos de estos jóvenes vulnerables y a menudo dañados dejen la escuela sin ningún tipo de credencial (Health Committee, 1998; Shaw, 1998).

En el marco del empuje que se produce al trabajar en acciones conjuntas y con planes individualmente confeccionados para los jóvenes que han abandonado la educación, surge la espinosa cuestión de qué constituye un objetivo legítimo (y por extensión cuáles son las medidas de evaluación de la actuación y de los resultados para juzgar el valor del dinero). Sigue existiendo una preocupación política y de gestión sobre la rigidez y especificidad de algunos objetivos (habitualmente sobre la inclusión en la enseñanza y algún tipo de logro). Esto es irónico, dada la atención otorgada a los "efectos perversos" de los objetivos en relación al examen GCSE en la educación secundaria y los objetivos NVQ⁸ en la formación juvenil, que han servido como base para configurar las clasificaciones a partir de las puntuaciones obtenidas por los colegios en estas áreas –y que han tenido como efecto un marcado aumento en las exclusiones de y no-participación en las escuelas–. Conjuntamente con las relativamente cortos límites de tiempo en los que se espera que los jóvenes "desafectos" inviertan su situación, hay el riesgo de engendrar precisamente el mismo comportamiento perverso que complicaba la anterior formulación de las políticas para jóvenes. El marco puede realmente trabajar por los "básicamente confundidos": ellos apreciarán el apoyo y por lo general están razonablemente motivados para emprender alguno de los distintos caminos hacia el reenganche. Parece que es considerablemente menos efectivo con los "profundamente alienados", que primero deben ser convencidos de que sus actuales modos de vida alternativos no son deseables (y puede que sean eminentemente deseables a corto plazo) y de que el reenganche proporciona posibilidades que tienen sentido.

Existe un puñado de programas para jóvenes ligados a la "tercera vía" que han surgido con la intención de enfrentarse a la "desafección" de los jóvenes. Muchos ya han declarado en voz alta su éxito en la reintegración de los jóvenes "separados" en la enseñanza. Pero tal éxito (si es cierto) se ha basado en o bien "picotear" a los más receptivos de los que han abandonado, o en una intervención intensiva y costosa que, en caso de se decidiera ampliar a sectores significativos de los jóvenes "alejados" conllevaría una inversión astronómica. Los "trabajadores juveniles" experimentados se muestran escépticos sobre el éxito de estos nuevos programas en el trabajo con los que se

⁸ National Vocational Qualification, es decir, cualificaciones a nivel nacional de la formación ocupacional.

encuentran en la frontera. Saben que los jóvenes no pueden ser simplemente "transformados" gracias a un menú especial de intervención: los jóvenes, para cambiar, tienen que estar dispuestos y tener una razón. Esto es coherente con las teorías que durante algunos años han servido de fundamento al trabajo en el ámbito de la dependencia de las drogas y el alcohol. También es la razón del éxito proclamado de los programas de remisión de arresto recientemente establecidos por el *Home Office* (ver Tierney, 2000). Los programas que aspiran a reintegrar a los jóvenes en la enseñanza (educación formal o formación ocupacional) podrían beneficiarse de la exploración de estos modelos.

No hay duda de que una intervención efectiva debe construirse sobre las bases gemelas de la confianza y la credibilidad y a partir de la predisposición de los jóvenes para considerar nuevas direcciones en sus vidas. Y el calendario de la intervención dependerá de la capacidad de los profesionales para identificar cuándo los jóvenes están preparados para cambiar, de qué modo, y el nivel de apoyo (o presión) que necesitan. Así, la práctica tiene que reconocer que los jóvenes "alejados" se encontrarán en distintos puntos de un "círculo del cambio" (Prochaska y DiClemente, 1986): las condiciones para reengancharlos prematuramente más bien parecen contraproducentes y incluso de alejarles con más fuerza.

Para evitar la resistencia y la alienación respecto los programas de inclusión (que podrían ser vistos como equivalentes a excluir a los excluidos y de hacer peligrar la reputación del programa), ha habido la tentación de asegurarse, casi a toda costa, que dicha provisión es suficientemente flexible para mantener el interés y el compromiso. Ha habido el correspondiente desarrollo de una serie de nuevas formas de certificación que reconocen el esfuerzo y los logros de los jóvenes. La tensión aquí no es difícil de ver, pero hay serias cuestiones sobre el significado y el valor –la validez– del certificado recientemente inventado. A nivel nacional, *Bridging the Gap* (Social Exclusion Unit, 1999), que anuncia el concepto de "Graduación" (que combinará los resultados académicos y vocacionales tradicionales con una actividad "ciudadana", desarrollo personal y habilidades clave), refuerza la tensión y evita los dilemas. Por ejemplo, no hay referencia alguna al "nivel de oro" de los niveles bachillerato pre-universitario ni al lugar que ocupa la Graduación a su lado. Mientras que, por un lado, está claro que hay que defender inequívocamente los sistemas que reconocen el esfuerzo y

los resultados de los jóvenes a los que a menudo les falta autoestima y han "fracasado" a lo largo de sus vidas, también hay un mayor riesgo ligado al hecho de otorgarles un "logro" alternativo y espúreo. Cuando los jóvenes "desafectos" se dan cuenta de que su cartera de certificados es menos importante, creíble o válida de lo que los programas decían, se contribuye más a formalizar su "desafección" que a cimentar su inclusión.

Las vistas hasta ahora han sido observaciones generales que son pertinentes en relación con una serie de iniciativas diseñadas para combatir la "desafección" y la exclusión social de los jóvenes. Hay otros aspectos adicionales, más específicos, relacionados con la concreción del servicio planeado de *Connexions*, aunque también pueden ser relevantes para otras medidas. En primer lugar, a un nivel práctico y de estructura, deben resolverse algunas tensiones filosóficas críticas entre los grupos profesionales que se espera que estén involucrados. Sea cual sea su compromiso para trabajar con jóvenes y "buscando las necesidades" de los jóvenes que han abandonado, tienen puntos de vista muy distintos sobre el estilo y la intención de sus intervenciones. En segundo lugar, hay el gran interrogante sobre la adecuación de los servicios no específicos para ellos, que está claro que se necesitarán para dar apoyo a algunos de los que están más desengañados y cuyas experiencias vitales representan un "lío de patologías". El gobierno puede construir *Connexions* con iniciativas tales como apoyo al estudio, notas no coercitivas y subsidios de subsistencia, pero, por ejemplo, ¿habrá servicios adecuados y fácilmente accesibles para los drogadictos? Los heroinómanos jóvenes, cuyo número va en aumento (Egginton and Parker, 2000), a menudo tienen que esperar tanto tiempo los servicios de desintoxicación y rehabilitación, que cuando éstos llegan sus razones para tratar de dejar el hábito ya se han evaporado. En tercer lugar, existen interrogantes sobre el poder de persuasión y influencia de los recién creados Consejeros Personales, que son considerados como el eje en torno al cual gira el servicio *Connexions*. Estos estarán pasando la maroma entre mantener la credibilidad entre aquellos a los que deben apoyar y la infraestructura profesional y política para la que trabajan y que colisiona con las vidas de dichos jóvenes. ¿Qué peso se le debe conceder a sus puntos de vista y argumentos en, por ejemplo, los paneles a raíz de delitos, entre los directores de institutos o con los proveedores de cursos de formación ocupacional?

En relación con la práctica diaria, otros interrogantes siguen sin aclararse y deberán ser contestados con indicaciones adicionales. En particular, se debe prestar atención al grado de elección que pueden tener los jóvenes en la asignación de Consejeros Personales. Está claro que debe haber algún tipo de elección, porque los beneficios para los jóvenes no se maximizarán a menos que se establezcan relaciones positivas, pero demasiadas posibilidades de elección son una invitación para que los "profundamente alienados" jueguen con el sistema. Existen interrogantes importantes sobre la confidencialidad, que los jóvenes citan habitualmente como la base de la confianza. Un protocolo estricto sobre intercambio de información basado en la "necesidad de conocer" puede tener muy poco valor, e incluso aunque los profesionales seon escrupulosamente autodisciplinados en este aspecto, puede seguir sin recibir la confianza de los jóvenes a los que sirven. Y finalmente, la cuestión de las sanciones se ha dejado convenientemente silenciada, pero no hay duda de que en cualquier momento tendrá que plantearse. ¿Qué sucede cuando los jóvenes parecen resistirse a colaborar con los planes de progresión con los que se han mostrado de acuerdo? ¿Cómo serán vistos los Consejeros Personales si en última instancia (esto todavía no está especificado) tienen poderes coercitivos? ¿Se harán distinciones entre los que he nombrado, en el contexto del debate del *New Deal* sobre las sanciones, los jóvenes "de motivación lenta" y los "de espíritu resistente"?

Gales. ¿Habrá alguna diferencia?

El primer intento de salirse del modelo inglés surgió ya antes del establecimiento de la Asamblea Nacional de Gales cuando, en 1996, el *Welsh Office*⁹, eligió una asignación proporcional de los recursos del *Youth Access Initiative* [Iniciativa de Acceso de los Jóvenes] entre las autoridades locales, en vez de un proceso de licitación.

Consiguientemente, en *Learning is for Everyone* [La educación es para todos] (Welsh Office 1998), el documento paralelo al inglés *The Learning Age* [La edad de la educación] (DfEE 1998) –ambos libros verdes sobre la formación continua– se asignaron recursos adicionales significativos para la *Wales Youth Agency* [Agencia de la Juventud de Gales] para apoyar una acción conjunta entre

⁹ Ministerio del Interior galés.

el trabajo juvenil y las escuelas en torno a una agencia de inclusión social. Durante unos tres años, esto ha involucrado a la mayoría de autoridades locales de Gales en el desarrollo de programas en escuelas elegidas para mantener a los jóvenes en la enseñanza mediante currículos alternativos (ver Doughty 2000). Lo que tenía particular importancia de esta iniciativa era el valor político asociado a la contribución del trabajo juvenil para la inclusión de los jóvenes, algo que no era tan evidente en Inglaterra, a pesar de la defensa del papel del trabajo juvenil para conseguir resultados y promover la inclusión social (ver DfEE/NYA 1999).

Con el establecimiento de la Asamblea Nacional de Gales en mayo de 1999, se tuvieron que tomar otras decisiones, dentro de los parámetros de los poderes parcialmente devueltos en educación y otras políticas sociales de mayor extensión, acerca de hasta qué punto la Asamblea quería imitar o emular el desarrollo de las políticas inglesas. Es significativo que decidiera no limitarse a imitar la estrategia de *Connexions*; en vez de eso, el entonces Primer Secretario estableció un "grupo de expertos" para que consideraran los mecanismos apropiados para proporcionar un apoyo efectivo a los jóvenes de Gales. En otoño del 2000, la Assembly's Policy Unit presentó sus recomendaciones. *Extending Entitlement* (National Assembly for Wales 2000) fue lanzado inicialmente por la *Assembly's Business Secretary* (la Secretaria post-16 había dimitido la tarde antes, siguiendo el acuerdo de coalición entre laboristas y liberal-demócratas). En consecuencia, fue presentado a la Asamblea por el nuevo Ministro de Educación y Formación Continua y apoyado por unanimidad.

Extending Entitlement está de acuerdo con la aserción de PAT 12 de que la enseñanza y los resultados formales siguen siendo la máxima prioridad si los jóvenes deben tener unas transiciones efectivas y exitosas a la edad adulta, en relación tanto con la participación civil como con la económica. De todos modos, no aprecia que haya razones para una nueva profesión o un servicio *Connexions* argumentado, críticamente, que "la ruptura producida por la reestructuración no quedaría justificada por lo que se ganaría con ella". Sostiene, con razón, que los servicios existentes deben fortalecerse y coordinarse mejor. También sostiene que los servicios de apoyo deben estar disponibles para los jóvenes de hasta 25 años, algo que requería un cambio legislativo pero que se consiguió mediante las

cláusulas de habilitación de la *Learning and Skills Act 2000* [Acta de Educación y Habilidades].

Hay muchos aspectos del debate *Extending Entitlement* que, al menos en teoría, diferencian la posición de Gales de la de Inglaterra. Los más importantes los enunciamos a continuación. Primero, a nivel filosófico, el principio que configura los servicios de apoyo para los jóvenes es el "alcance de los derechos, no el control de la participación". En segundo lugar, la idea es que para que los jóvenes lleguen con éxito a la edad adulta, necesitan un conjunto de acceso derechos, no unos simples logros educativos formales y un guiaje de su carrera, por muy centrales que estos sean. Este conjunto de medidas incluye otras oportunidades y experiencias tales como el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información, y experiencias lejos de sus casas (como intercambios juveniles y de residencia). Muchos jóvenes, probablemente la mayoría, acceden a este conjunto de medidas a través de sus familias, escuelas y barrios. Algunos prácticamente no tienen acceso a ninguna de ellas. El deber de las políticas públicas es mejorar su capacidad para que ellos también tengan acceso completo.

En tercer lugar, los jóvenes no labran su camino a través de sus años juveniles de forma aislada. Están íntegramente ligados y conectados a sus pares, familiares y comunidades. Individualizar sus necesidades muy fuertemente es perder el sentido de la necesidad de una intervención colectiva respecto a algunas dimensiones clave de los "derechos". En cuarto lugar, esto refleja la necesidad de asegurar una fuerte contribución desde el sector del asociacionismo y desde los servicios juveniles como socios iguales en el suministro de oportunidades de desarrollo. En quinto lugar, la Asamblea espera ver "pasos sustanciales hacia delante" en los próximos cinco años, pero la acción será juzgada a nivel de autoridades locales (desde los datos básicos sobre los indicadores clave de exclusión), no basándose en intervenciones individuales. Y en sexto lugar, esto requerirá mecanismos para "mantenerse en contacto" con los jóvenes, un término intencionadamente muy distinto, en concepto y en enfoque, del seguimiento.

Con esta finalidad, se espera que las autoridades locales produzcan planes estratégicos para los jóvenes, implicando tanto agencias oficiales como servicios de voluntarios y consultando con los jóvenes. La Asamblea Nacional ha asignado recursos adicionales notables para formación y

para los que trabajan con jóvenes, apoyo al sector del voluntariado y servicios de información para los jóvenes, todos los cuales requieren un alcance y unas mejoras considerables. La Asamblea Nacional también ha establecido su propia *Children and Youth Unit* [Unidad de Infancia y Juventud] (desde febrero del 2001).

Hay quien en Inglaterra han mirado con envidia por encima de Offa's Dyke¹⁰, pero deberíamos tener cuidado en hacer juicios cualitativos demasiado prematuros a favor de Inglaterra o de Gales. Ambas están en los primerísimos momentos de convertir la retórica y las aspiraciones en práctica y realidad. Ciertamente, *Connexions* (en Inglaterra) no parece ser el resultado político lógico de PAT 12, pero todavía hay suficiente espacio de maniobra. El territorio más vasto en el que la idea galesa se ha diseñado todavía comporta el riesgo de detenerse, puesto que las presiones por los recursos invertidos obligan a reflejar las prioridades, más que las filosofías.

Sin embargo, el solapamiento filosófico de *Extending Entitlement* y su insistencia expresamente mantenida de que una amplia gama de socios profesionales deban ser sometidos a la estructura de suministro de servicios, sí sugiere una idea más madura en sus deliberaciones y desarrollo. No se niega a declarar la importancia de la educación formal y de las carreras guiadas, pero mantiene que los auténticos, significativos, creíbles y efectivos sistemas de apoyo a los jóvenes –especialmente a aquellos que están más lejos de la educación– deben ir mucho más allá.

Conclusiones

Dentro de la órbita de las políticas públicas que actualmente se dirigen a los jóvenes, en las que destaca la agenda de la inclusión social, se ha priorizado (correctamente) dar apoyo a los jóvenes para que accedan a la corriente principal de las rutas de transición: mediante la educación y la formación y en el mercado de trabajo. Un número cada vez mayor de investigaciones, cada vez más sofisticadas, sobre las vidas

¹⁰ Antiguo muro que separaba a ingleses y galeses.

de los jóvenes, apunta la conveniencia de esta decisión, aunque hay un riesgo inminente de sobrecarga de políticas en este terreno, con un conjunto de iniciativas dirigidas a los “desafectos” entre 14 y 25 años, mientras que por otra parte la provisión del campo político juvenil sigue siendo difusa o inexistente. También existe el riesgo de que algunos progresos de las políticas públicas (especialmente en el campo de la justicia juvenil) estén trabajando en clara contradicción con las aspiraciones de las políticas de juventud de otros departamentos, con lo cual trae a la mente desacuerdos anteriores en relación con el trabajo con los más desaventajados (ver ACOP, 1989). Requiere más la atención, de todos modos, el hecho de que muchas características, circunstancias y actitudes de los jóvenes “desafectos” –que forman el complejo territorio de la “exclusión social”– piden una respuesta ajustada, estrategias de intervención individualizadas y por tanto distintas expectativas de resultados y medidas de actuación.

Esto no debe servir para la *guetización* y la provisión por separado de distintos grupos de jóvenes que han abandonado la formación (esto produciría un estigma y un resentimiento que se asociaba a anteriores “medidas especiales”). *Connexions* hace bien al presentarse a sí mismo como un servicio universal, pero corre el riesgo de centrarse demasiado en la retención y reintegración en la enseñanza. *Extending Entitlement* en Gales también aboga por un principio de universalidad mientras se alargue la mano a los que más lo necesitan, pero en un entramado más amplio que la simple enseñanza de la corriente principal.

Pero en un contexto de universalidad, y más allá de los programas de corte retórico o individual, es necesaria una mayor sensibilidad por las distintas razones para entender la “desafección” y las muy distintas aspiraciones de estos jóvenes. Los que tienen que tomar decisiones deben reconocer totalmente la complejidad de la tarea que actualmente, tanto desde el punto de vista social como del político, ha quedado bien establecida como una prioridad de las políticas públicas.

Bibliografía

ACOP (1989) *Surviving Poverty: Probation Work and Benefits Policy*, London: Association of Chief Officers of Probation

- Adebowale, V. (1998) *Meeting the Needs of Disadvantaged Young People, a report to the New Deal Task Force*, Department for Education and Employment, London.
- Bentley, T. (1998) *Learning Beyond the Classroom*, Routledge/DEMOS, London.
- Bentley, T., Oakley, K., Gibson, S. y Kilgour, K. (1999) *The Real Deal: What young people really think about government, politics and social exclusion*, DEMOS, London.
- Bentley, T. y Gurumurthy, R. (1999) *Destinations Unknown*, DEMOS, London.
- Coles, B. (2001), *Joined-up research, policy and practice for young people: a new agenda for change?*. Youth Work Press, Leicester.
- Department for Education and Employment (1998), *The Learning Age: a renaissance for a new Britain*, The Stationery Office, London.
- Department for Education and Employment (1999) *Learning to Succeed*, The Stationery Office, London.
- Department for Education and Employment (2000) *Connexions: The best start in life for every young person*, DfEE, London.
- Department for Education and Employment/National Youth Agency (1999), *Moving on up: how youth work raises achievement and promotes social inclusion*, DfEE Publications, Nottingham.
- Doughty, B. (ed.) (2000), *Attitude, Attendance & Achievement*, Caerphilly: Wales Youth Agency.
- Education Committee (1998) *Disaffected Children*, 5th report of House of Commons Education and Employment Committee, The Stationery Office, London.
- Egginton, R. y Parker, H. (2000) *Hidden heroin users: Young people's unchallenged journeys to problematic drug use*, DrugScope, London.
- France, A. y Wiles, P. (1996) *The Youth Action Scheme: A Report of the National Evaluation*, Department for Education and Employment, London.
- Graham, J. y Bowling, B. (1995) *Young People and Crime*, Home Office Research Study 145, Home Office, London.
- Health Committee (1998) *Children Looked After By Local Authorities*, 2nd report of the House of Commons Health Committee, The Stationery Office, London.
- Helve, H. y Bynner, J. (eds) (1996) *Youth and Life Management: Research Perspectives*, Helsinki University Press, Helsinki.
- Istance, D., Rees, G. y Williamson, H. (1994) *Young people not in education, training or employment in South Glamorgan*, South Glamorgan Training and Enterprise Council, Cardiff.
- McRae, H. (1994) 'Too young and too precious to waste', *The Independent* 12th May
- National Assembly for Wales (2000), *Extending Entitlement: supporting young people in Wales*, National Assembly for Wales, Cardiff.
- OFSTED/Audit Commission (1993) *Unfinished Business: Full-time educational courses for 16-19 year olds*, HMSO, London.
- Parsons, C. (1995) *National Survey of Local Education Authorities' policies and procedures for the identification of, and provision for, children who are out of school by reason of exclusion or otherwise*, Department for Education, London.

Parsons, C. (1996) *Exclusions from school: the public cost*, Commission for Racial Equality, London.

Pearce, N. y Hillman, J. (1998) *Wasted Youth: raising achievement and tackling social exclusion*, Institute for Public Policy Research, London.

Prochaska, J. y DiClemente, C. (1986) 'Towards a comprehensive model of change', in W. Miller and N. Heather (eds) *Treating Addictive Behaviours: Processes of Change*, Plenum Press, New York.

Saarikowski, H. (1996) 'Open Conversation as a Research Interview Method', in H. Helve and J. Bynner (eds) *Youth and Life Management: Research Perspectives*, Helsinki University Press, Helsinki.

Shaw, C. (1998) *Remember My Messages.... The experiences and views of 2000 children in public care in the UK*, The Who Cares? Trust, London.

Social Exclusion Unit (1998a) *Truancy and School Exclusion*, The Stationery Office, London.

Social Exclusion Unit (1998b) *Rough Sleeping*, The Stationery Office, London.

Social Exclusion Unit (1998c) *Bringing Britain Together Again: a national strategy for neighbourhood renewal*, The Stationery Office, London.

Social Exclusion Unit (1999) *Bridging the Gap: New opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training*, The Stationery Office, London.

Social Exclusion Unit (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: Report of Policy Action Team 12 – Young People*, The Stationery Office, London.

Tierney, J. (2000) 'Does it work? Arrest referral and drug use – a case study', *Youth and Policy* 67 pp.16-25

Welsh Office (1998) *Learning is for Everyone*, The Stationery Office, London.

Williamson, H. y Middlemiss, R. (1999) 'The Emperor has no clothes: cycles of delusion in community interventions with "disaffected" young men', *Youth and Policy* 63, pp13-25