

## Los Servicios Sociales y sus nuevas respuestas a la juventud

En los últimos tiempos el concepto de juventud, como categoría que engloba determinados grupos de edad, se ha ido ampliando progresivamente, pasando de ser un periodo casi inexistente hasta llegar a ocupar una franja importante en la vida de las personas. Por ello, la conceptualización y campo de estudio sobre el tema ha venido experimentando un desarrollo notable tanto desde un punto de vista analítico como a su vez desde la perspectiva de desplegar determinadas políticas públicas con acciones encaminadas al fomento, desarrollo, protección y promoción de las diversas condiciones sociales en las cuales se insertan el colectivo de jóvenes.

De este modo, en el contexto de una sociedad globalizada, las acciones que se vienen desarrollando en pro de la juventud promueven la instrucción, formación, movilidad, inserción profesional y social, así como al desarrollo de la ciudadanía activa de la juventud europea. Desde esta perspectiva, los servicios sociales dirigidos a la juventud se conciben englobados dentro de una red amplia y general que abarcaría todos los elementos que influyen sobre este colectivo.

**Palabras clave:** Juventud, Políticas Públicas, Servicios Sociales.

### 1. A modo de introducción: un análisis sobre la noción de Juventud

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, define el término Juventud (del latín *juventus*) como la edad que se sitúa entre la infancia y la edad adulta. No obstante, hoy día una definición basada en criterios puramente cronológicos queda insuficiente, puesto que la juventud se configura como un proceso que engloba la madurez, la educación, la incorporación al mundo laboral, la autonomía e independencia que pueden conllevar la formación de un nuevo núcleo familiar, así como la construcción de una identidad propia. Por tanto más que una edad podríamos considerarla como una categoría social dinámica que responderá a diferentes concepciones en función del momento histórico y contexto en que se ubique.

En este sentido el concepto de juventud corresponde a una construcción social, histórica, cultural y relacional que a través de las diferentes épocas y procesos sociales han adquirido connotaciones y definiciones distintas.

Si nos remontamos al siglo XIX, la juventud como concepto era prácticamente inexistente ya que el paso de la infancia a la edad adulta en esa época se producía de manera efímera. No será hasta la consolidación de las sociedades industriales cuando el concepto de juventud toma fuerza al tiempo que se le atribuyen múltiples definiciones.

Ante la diversidad de significados imputados a la noción de juventud, la UNESCO, en su informe de 1968 propuso definir como jóvenes a aquellas

personas que la sociedad considera como tales, lo que hace ir más allá de una concepción pragmática señalando que la naturaleza del concepto está, precisamente, en su carácter de “*construcción social*”.

De este modo, en los últimos tiempos hemos podido observar cómo el concepto de juventud, como categoría que engloba determinados grupos de edad se ha ido ampliando progresivamente, pasando de ser un periodo casi inexistente hasta llegar a ocupar una franja importante en la vida de las personas que abarca desde la pubertad hasta aproximadamente los treinta años. Durante esta franja de 15 años, se desarrolla un proceso fundamental en el que se forma la identidad personal, en el cual interactúa el conjunto de la sociedad en todos los ámbitos: político, económico, cultural y social.

No obstante, la habitual interpretación del concepto de juventud como una etapa de transición en el se desarrolla un proceso de cambios que permiten a las personas jóvenes alcanzar el estado adulto, lleva a entender la juventud desde una perspectiva lineal y evolutiva, con un principio definido en términos negativos que sería la persona dependiente en todos los aspectos de su vida y un final definido en términos positivos, entendida como la persona adulta emancipada (Benedicto, 2008).

Desde esta perspectiva, la emancipación supone el fin de la transición a la vida adulta, donde la persona joven pasa a ser adulta y por tanto ciudadana de pleno derecho. De este modo, la juventud puede interpretarse como el proceso a través del cual las personas adquieren los recursos necesarios para la plena integración en la sociedad.

Sin embargo, la nueva dinámica de la juventud actual requiere reducir la centralidad de la emancipación, entendida como liberación de exigencias y obligaciones externas, para, como advierte López (2005), correr el riesgo de que bastantes jóvenes, sobre todo aquellos y aquellas que están en situación de desventaja, puedan descolgarse de las instituciones sociales. Por ello se debe analizar cómo influyen en cada caso las condiciones estructurales en sus procesos de emancipación familiar, en las diferentes decisiones que adoptan y en el tipo de integración social que alcanzan.

Por ello, debemos considerar la juventud como un concepto multidimensional que no se puede reducir al tramo demográfico que representa la edad. En este sentido, si bien el concepto juventud difiere según el contexto y por tanto deben considerarse las diversidades étnicas, sociales, culturales, y económicas, las personas jóvenes se ven afectadas por los mismos problemas y necesidades que el conjunto de la población, como son, entre otros, el acceso a los derechos sociales, empleo, vivienda, educación, salud, participación y medio ambiente, con la diferencia o especificidad, de que la juventud se enfrenta al ejercicio de dichos derechos desde su propia realidad vital de sujeto en proceso.

El reto, por lo tanto, es doble: por un lado, garantizar que dicho proceso de formación se realiza de una manera fluida y adecuada y, por otro, garantizar que dicho proceso tiene lugar, en sí mismo, a través del pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, los cuales no pueden ni deben ser pospuestos a la vida adulta.

En definitiva, la conceptualización y campo de estudio sobre la noción de juventud ha tenido un desarrollo notable en los últimos tiempos tanto desde un punto de vista analítico como a su vez desde la perspectiva de desplegar determinadas políticas públicas con acciones encaminadas al fomento,

desarrollo, protección y promoción de las diversas condiciones sociales en las cuales se insertan el colectivo de jóvenes.

## 2. La juventud en el contexto europeo

Según el Libro Blanco de la Comisión Europea “*Un Nuevo Impulso Para La Juventud Europea*” (2001), en un contexto de envejecimiento de la población, la Europa ampliada cuenta con 75 millones de jóvenes de entre 15 y 25 años de edad <sup>(1)</sup>, caracterizándose, de este modo, por una evolución demográfica, económica y social que conlleva cambios cualitativos y cuantitativos en las relaciones entre las generaciones.

Situándonos en España, según el Informe de Juventud 2008 y siguiendo la estimación intercensal que utiliza el Instituto Nacional de Estadística, hay unos 8.922.393 jóvenes, lo que representa un 19,74% del conjunto de la población (por vez primera inferior al 20%). Asimismo, este porcentaje refleja que la población joven ha disminuido en un 3,41% con respecto al año 2000, en el que el grupo de población comprendido entre los 15 y los 29 años representaba un 22,7%, porcentaje que en el año 2004 disminuye a un 21,48% de la población total.

Asimismo, en la Unión Europea el conjunto de la población joven también experimenta un notable descenso, situándose en 2006 en un 12,9 % del total de población. No obstante cabe señalar que existen claras diferencias en la estructura poblacional entre los distintos países. De este modo por ejemplo si el porcentaje de jóvenes, en la franja de edad de 15 a 24 años, en la UE representa el 12,9% de la población, en Polonia este grupo de edad alcanza el 16,2% de la pirámide poblacional, el más alto de la UE, seguida por Eslovaquia con 15,9%, mientras que en España solo representa el 11,9% de la población.

En cualquier caso, dicho colectivo de jóvenes, si bien no es heterogéneo, comparten valores, ambiciones y dificultades, formando un grupo en plena transformación que se caracteriza por una independencia tardía y unos itinerarios personales más variados que la juventud de anteriores generaciones.

La juventud viene experimentando una gran evolución en sus características sociológicas, económicas y culturales, como consecuencia de los cambios demográficos, pero también de las modificaciones del entorno social, de los comportamientos individuales y colectivos, de las relaciones familiares y de las condiciones del mercado de trabajo.

De este modo podemos observar:

- a) Un retardo de la juventud. Un elevado porcentaje de personas jóvenes superan las diferentes etapas de la vida, es decir, finalizar los estudios, acceder a un trabajo, crear una familia propia, etc., a una edad más avanzada. Según los demógrafos esto se debe a la presión de factores económicos y socioculturales.
- b) Unos trayectos de vida no lineales. En la actualidad es frecuente en la juventud una *intermitencia* en las distintas etapas de la vida. Esto es, se alternan franjas de trabajo y estudio, de ser responsable de familia y mantenerse en el hogar familiar, de periodos de actividad laboral con el desempleo, etc.

(1) Se considera juventud al período de la vida que se extiende entre los 15 y los 25 años de edad, por analogía con lo que decidieron el Parlamento y el Consejo para el Programa Juventud. Por Europa ampliada se entienden los países de la Unión Europea y los 12 países candidatos a la adhesión (Libro Blanco de la Comisión Europea “Un Nuevo Impulso Para La Juventud Europea”, 2001).

- c) Trayectorias personales más individualizadas. A saber: los modelos que tradicionalmente se han venido llevando a cabo en la calendarización de las distintas etapas de la vida van perdiendo fuerza dejando paso a trayectorias cada vez más personalizadas.

Analizando la situación actual de la juventud, podemos observar que en las últimas décadas la transición entre los estudios, la formación y el mercado de trabajo, se ha deteriorado objetivamente así como las tasas de desempleo juvenil siguen siendo elevadas en comparación con las tasas generales de empleo.

Asimismo, la juventud experimenta una reversibilidad en sus procesos de transición, que se asemeja al movimiento de un yo-yo, es decir, pasan de una etapa de formación a la incorporación en el mercado laboral por un tiempo determinado para pasar por una fase de desempleo al final de la cual pueden acceder a otra fase de formación o a otro trabajo temporal (Santamaría 2010:109), (Du Bois-Reymond y López Blasco, 2004:15).

Evidentemente el colectivo juvenil es consciente de la necesidad de obtener un buen empleo para insertarse plenamente en la sociedad, por tanto la inserción en el mundo laboral se configura como objetivo fundamental. Asimismo, teniendo en cuenta la relación proporcional de *“a mayor formación más posibilidades de éxito en la búsqueda de empleo”* dedican cada vez más tiempo a su formación académica, lo que les lleva irremediablemente a ser personas dependientes tanto de sus familias como de las instituciones públicas durante un periodo más amplio de tiempo que las generaciones antecesoras. Esto evidentemente les supone una presión y las constantes dificultades que deben sortear a lo largo de su trayectoria de vida juvenil puede desencadenar en un bloqueo psicológico e incluso correr el riesgo de encontrarse en situaciones de exclusión social.

No obstante, no es fácil clasificar a la juventud dentro de una categoría social determinada, ya que existen distintas experiencias sociales y desigualdades en el seno de dicho colectivo. Sigue habiendo discriminación hacia las minorías étnicas, las mujeres, personas con discapacidad, etc., lo que conlleva que las personas más desfavorecidas, no puedan vivir su juventud de forma que les permita desarrollar su creatividad, su personalidad, sus opiniones, su sentido de la responsabilidad, como debe hacerse en esa fase de transición de la infancia a la vida adulta que comporta la noción de *jóvenes*.

Sin embargo, si que en las últimas décadas el periodo denominado juventud se configura como una etapa consolidada en la trayectoria vital de las personas, pasando de ser algo transitorio a considerarse como una etapa plena, lo que cambia sustancialmente la condición de las personas jóvenes y por tanto un elemento con suficiente entidad como para hablar de una nueva condición juvenil. A esto habría que añadir el crecimiento significativo que ha venido experimentando dicho periodo en los últimos tiempos, llegando en la actualidad hasta la treintena, y no sólo a nivel de clasificación teórica sino también como autopercepción en cuanto cada vez personas que rondan los treinta años se consideran jóvenes y viven como tal este periodo con nuevas experiencias y enriquecimiento persona (Bernales, 2002).

Asimismo, cabe señalar que todo momento social, político, económico y cultural en el que la juventud actual ejerce su ciudadanía está marcado por el denominado *proceso de la globalización*. En este sentido, la globalización no

sólo amplía el ámbito de acción de las personas y los procesos sociales hacia lo internacional, sino que modifica sustancialmente las realidades y contextos dentro del entorno social más próximo.

De este modo, como bien se señala en el documento del Consejo de la Juventud en España: “*Bases para Políticas de Juventud*” 2005, la mundialización del consumo de masas juvenil, la aparición de nuevos referentes identitarios, la transnacionalización de la producción y el consumo, Internet, la erosión de los estados sociales, etc., dibujan un nuevo escenario complejo donde el ámbito, las formas y los principios de intervención del movimiento juvenil han variado sustancialmente.

Evidentemente, la juventud en la actualidad está viviendo un periodo de crisis importante que vive como una amenaza a su estatus. Esta percepción de encontrarse en constante riesgo conlleva cambios importantes en su forma de pensar, actuar y sentir. En definitiva, la juventud postmoderna, cosmopolita, conectada a Internet y con preocupaciones colectivas es la juventud global del siglo XXI (Cotarelo, 2009).

Asimismo, la tendencia hacia formas de organización social del trabajo más flexibles y heterogéneas, en las cuales la precariedad del empleo y de las condiciones de trabajo también están presentes, conllevan la pérdida de la relevancia que tenían las instituciones reguladoras de acceso al trabajo de las personas jóvenes y su función “*integradora*” a la sociedad adulta y a los derechos de ciudadanía adquiridos a través del empleo (Alonso, 2007). Este contexto arrastra a un estado de desinstitucionalización de las trayectorias sociolaborales que se configuran en la actualidad y que trascienden lo laboral, afectando también a los proyectos de vida y a los procesos de emancipación (Pérez-Agote y Santamaría, 2008).

De este modo, el modelo en que los itinerarios laborales seguía un patrón homogéneo dirigido a la estabilidad en el trabajo, queda reemplazado por un modelo de trayectorias no lineales, dejando atrás el itinerario ideal, en forma de *careers*, término anglosajón que se refiere a la trayectoria laboral en términos progresivos y a modo de “línea recta” (Santamaría, 2010). Es decir, progresivamente se iba adquiriendo experiencia, conocimientos, antigüedad, lo que repercutía positivamente en la configuración de un currículum laboral ascendente dentro del mismo sector profesional. Sin embargo en la actualidad se ha dado paso a procesos de fragmentación de las trayectorias socio-laborales con secuencias poco normalizadas, desordenadas y desprotegidas.

Todo ello lleva a la juventud a enfrentarse a un conjunto de retos que les ocasiona un gran desafío para alcanzar la plena integración social, el bienestar y la autonomía, y por tanto debe tener una especial repercusión en las políticas que se lleven a cabo por los distintos organismos públicos que garantice, una protección social igualitaria. Para hacer frente a esa situación, la Unión Europea intenta responder a las expectativas de la juventud, ofreciendo las herramientas necesarias para expresar sus ideas y tener una mayor participación en la sociedad.

En este sentido, como veremos en los siguientes apartados, las acciones que se vienen desarrollando en pro de la juventud promueven la instrucción, formación, movilidad, inserción profesional y social, así como al desarrollo de la ciudadanía activa de la juventud europea. Para ello, el Pacto Europeo para la Juventud (2005) se configura como garante del cumplimiento de los

(2)

Artículo 149 del Tratado:

*1. La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.*

*2. La acción de la Comunidad se encaminará a: desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros; favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los periodos de estudios; - promover la cooperación entre los centros docentes; incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros; favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos; fomentar el desarrollo de la educación a distancia.*

*3. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y, en particular, con el Consejo de Europa.*

*4. Para contribuir a la realización de los objetivos contemplados en el presente artículo, el Consejo adoptará: con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros; por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, recomendaciones.*

mencionados retos. De la misma manera, en el marco de la estrategia de empleo y de inclusión social, el programa “La Juventud en Acción” apoya la cooperación entre las distintas partes implicadas en el ámbito de la juventud, fomenta los intercambios entre las personas jóvenes y les permite participar en actividades de voluntariado para desarrollar una ciudadanía activa.

### 3. Un repaso por las políticas comunitarias de juventud

En el ámbito de la Unión Europea, en las últimas décadas se han venido desarrollando distintas acciones comunitarias en cuestión de juventud, que abarcan desde el ámbito educativo, el del empleo y de la formación profesional, hasta por ejemplo, al ámbito de acceso a las tecnologías de la información.

Asimismo, se han llevado a cabo diversas actuaciones con el objetivo de promover entre la juventud, entre otras, la movilidad, los encuentros interculturales, la ciudadanía o el voluntariado. En este sentido, y tomando como base el artículo 149 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2), la Unión ha venido promoviendo diversas políticas, entre las que cabe destacar el *Programa Juventud* (2000-2006), un programa europeo para la movilidad y la educación no formal, dirigido a personas jóvenes entre 15 y 25 años con que han permitido iniciar una cooperación en el ámbito de la movilidad y el intercambio de personas jóvenes, ampliándose dicha cooperación a otros ámbitos tales como la información, los intercambios entre organizaciones y el servicio voluntario.

La pretensión de dicho programa, a través de sus cinco líneas de acción (3), ha sido contribuir a la instauración de una “Europa del conocimiento” y crear un escenario europeo para el desarrollo de una política de juventud basada en la educación no formal. De este modo ha fomentado el concepto de aprendizaje permanente y el desarrollo de las capacidades y competencias que favorecen la participación activa de la ciudadanía. Asimismo, ha ofrecido a la juventud europea, entre otras, posibilidades de participar en grupos de intercambio o hacer voluntariado a nivel internacional, así como la posibilidad de desplazarse y participar activamente en la construcción de la Europa del tercer milenio.

Para poder alcanzar sus objetivos y prioridades (4) el programa de acción comunitaria “Juventud”, se ha desarrollado de forma descentralizada, de modo que se haya podido actuar cerca de las personas beneficiarias al tiempo de adaptarse a los sistemas nacionales de juventud. Por ello, cada uno de los 31 países participantes en las acciones “Juventud” ha dispuesto una agencia nacional para gestionar los fondos, facilitar información y asesoramiento y actuar como enlaces entre la Comisión Europea, los promotores de proyectos a escala nacional, regional y local, y la propia juventud. En el caso de España, esta labor ha sido llevada a cabo por Instituto de la Juventud.

Cabe señalar que el conjunto de estas acciones específicas en pro de la juventud ha sido apoyado por el Parlamento Europeo, bien mediante la adopción de los programas, bien a través de resoluciones o de audiencias de jóvenes. De este modo, como señala el Libro Blanco de la Juventud, el Consejo de Ministros de la Juventud adoptó una serie de resoluciones sobre la participación, el potencial educativo, la integración social y el espíritu de iniciativa y de empresa de las personas jóvenes. Asimismo el Comité

(3)

Acción 1: La juventud con Europa:

Los Intercambios y los Encuentros de jóvenes ofrecen a grupos de jóvenes de 15 a 25 años, procedentes de diferentes países, la posibilidad de conocerse.

Acción 2: Servicio Voluntario Europeo (SVE):

Las personas jóvenes de 18 a 25 años pueden realizar durante 12 meses voluntariado en el extranjero participando en un proyecto local.

Acción 3: Iniciativas relativas a la juventud:

Las personas jóvenes de entre 15/18 y 25 años pueden obtener ayuda para llevar a cabo un proyecto a escala local. Proporciona la ocasión de poner en práctica la experiencia y los conocimientos adquiridos durante el servicio voluntario europeo.

Acción 4: Acciones conjuntas:

Reúne los programas de educación (SÓCRATES), formación profesional (LEONARDO DA VINCI) y Juventud (educación no formal). Presta ayuda a iniciativas basadas en la naturaleza complementaria de estos programas y de otros, como Cultura 2000.

Acción 5: Medidas de Apoyo: Promociona el desarrollo de capacidades y la innovación en el campo del trabajo juvenil internacional y proporciona una plataforma para crear y consolidar lazos entre organizaciones de jóvenes e intercambiar buenas prácticas. Asiste en la planificación, preparación y uso de proyectos realizados en el marco de las Acciones 1, 2, 3 y 5, mediante formación, cooperación e información.

(4)

#### Objetivos

- Facilitar la integración de las personas jóvenes en la sociedad en sentido amplio y fomentar su espíritu de iniciativa.
- Ayudar a la juventud a adquirir conocimientos, calificaciones y competencias, y a ser conscientes del valor de estas experiencias.
- Permitir a las personas jóvenes expresar libremente su sentido de la solidaridad en Europa y en el mundo y apoyar la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Económico y Social y el Comité de las Regiones, emiten periódicamente dictámenes positivos y alentadores sobre diferentes aspectos relativos a la juventud.

No obstante, no será hasta principios de 2002, a partir de la Resolución adoptada en el Consejo de Ministros de Juventud del 30 de mayo de 2002 (5) cuando comienza una verdadera política comunitaria de juventud, gracias a la aplicación del Método Abierto de Coordinación (MAC), el “nuevo método comunitario”, en el ámbito de juventud (Alonso, 2003). Este método, trata de definir a escala europea directrices estratégicas para hacer frente al cambio estructural, y que posteriormente los Estados miembros las lleven a la práctica, fomentando así un intercambio de buenas prácticas, sin dejar de lado las peculiaridades particulares de cada nacionalidad.

En definitiva, la denominación de *abierto* viene a señalar que las directrices europeas pueden adaptarse a escala nacional, teniendo en cuenta que las mejores prácticas deben ser evaluadas en su contexto y que ha de estar abierto a la participación de los actores. Podemos señalar como modelo de aplicación del método la Estrategia Europea del Empleo, denominada también Proceso de Luxemburgo, aunque se aplica igualmente en otros campos como el de la protección social, la sociedad de la información, la política educativa, política de investigación, etc.

De este modo, las actuaciones que se vienen desarrollando en la Unión Europea a favor de la juventud contribuyen a la instrucción, formación, movilidad, inserción socio laboral y al desarrollo de la ciudadanía activa, retos que respalda el Pacto Europeo para la Juventud (2005) (6). Asimismo, en el marco de la estrategia de empleo y de inclusión social, el programa *La Juventud en Acción 2007-2013*, apoya la cooperación entre los diversos actores implicados en el ámbito de la juventud, fomenta los intercambios entre las personas jóvenes y les permite participar en actividades de voluntariado para desarrollar una ciudadanía activa. Cabe señalar que una prioridad importante para la Comisión Europea es que jóvenes con menos oportunidades, ya sea por razones culturales, económicas, sociales, geográficas o con alguna discapacidad física o mental, puedan participar en el programa.

El programa, que se articula en torno a 5 acciones (7) dirigidas cada una de ellas a la participación de jóvenes con edades comprendidas entre los 13 y 30 años y de quienes trabajan en el ámbito de la juventud, consta de cinco objetivos generales, que son un complemento de las actividades de la UE (formación, cultura, deporte o empleo) y contribuyen asimismo al desarrollo de las políticas de la UE (diversidad cultural, cohesión social, desarrollo sostenible y lucha contra la discriminación). Estos son: Promover la ciudadanía activa de las personas jóvenes; Potenciar la solidaridad y promover la tolerancia; Favorecer el entendimiento mutuo entre jóvenes de países diferentes; Contribuir a mejorar la calidad de los sistemas de apoyo a las actividades de las personas jóvenes y a reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la juventud; y Favorecer la cooperación europea en el ámbito de la juventud.

## 4. Las políticas de juventud en España

En España, las políticas de Juventud surgen de la mano de las Administraciones democráticas, con una genuina reivindicación de lo joven



- Fomentar una mejor comprensión de la diversidad de nuestra cultura común europea y de nuestro patrimonio compartido, así como de nuestros valores básicos comunes.
- Ayudar a eliminar todas las formas de discriminación y fomentar la igualdad a todos los niveles de la sociedad.
- Introducir un elemento europeo en los proyectos, lo cual tendrá un efecto positivo en la actividad con jóvenes en el ámbito local.

#### **Prioridades:**

La Comisión Europea, en cooperación con las agencias nacionales del programa, establece una estrategia para facilitar a las personas jóvenes con menos oportunidades el acceso a las actividades relacionadas con la movilidad y la educación no formal que se desarrollan en el marco del programa 'Juventud'. De este modo, en el año 2005, se da prioridad a las acciones relacionadas con:

- Diversidad cultural y lucha contra el racismo y la xenofobia.
- Participación de jóvenes con menos oportunidades.

(5)

Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo relativa al marco de cooperación europea en materia de juventud, de 27 de junio de 2002, (DO CC. EE. de 13-7-2002 serie C n° 168).

(6)

El Pacto europeo para la juventud, adoptado por el Consejo Europeo en marzo de 2005, recoge tres líneas de actuación: empleo, integración y promoción social; Educación, formación y movilidad; Conciliación de la vida profesional y la vida personal y familiar. Asimismo señala que las medidas que se adopten en esos tres ámbitos deberán estar plenamente integradas en la estrategia revisada de Lisboa, la estrategia europea de empleo, la estrategia para la inclusión social y el programa de trabajo "Educación y Formación 2010".

(7)

Las cinco acciones previstas en el programa, dirigidas a alcanzar sus objetivos generales y específicos, son:

como motor de cambio. Siguiendo el artículo 48 de la Constitución el cual establece que "*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.*", las políticas de Juventud en la España democrática, deberían suponer, y de forma prioritaria, esta promoción de la participación y la formación e información sobre derechos y deberes (Comas, 2007)

Cabe señalar que el conocimiento de las necesidades sociales es el punto de partida de toda acción social. Las necesidades están condicionadas al tiempo, espacio, factores económicos, sociales, culturales, políticos e ideológicos. Las necesidades no son estáticas, son dinámicas, el satisfacer una necesidad significaría el surgimiento de otra. Por ello, todos los procesos de cambio están llenos de cortapisas e incluso de ciertos retrocesos que luego hacen que el avance sea más importante, porque en estos aspectos influye la cultura administrativa y burocrática, la falta de planificación, organización y sobre todo la estrategia para ese cambio, haciendo necesario corregir continuamente el arco direccional (De la Fuente, 2002). En este sentido, y dadas las carencias que la juventud halla en su trayecto hacia la emancipación, se hace necesaria la intervención de los poderes públicos en este ámbito.

Si analizamos la trayectoria de las políticas de juventud en nuestro país nos encontramos con una serie de características que han sido determinantes en el resultado de las mismas. A saber, la juventud ha estado catalogada durante mucho tiempo exclusivamente como una etapa de transición sin tener en cuenta la diversidad y características propias de las personas jóvenes. De este modo, como bien señala el Consejo de Juventud Española (CJE), las políticas de juventud han venido siendo *lineales* con el objetivo de facilitar la transición a la etapa adulta, haciendo especial hincapié en el tema del empleo, la vivienda y la formación, sin que esto haya tenido especiales resultados en la mejora de las capacidades y las oportunidades de las personas jóvenes de modo que les permita una emancipación definida según sus prioridades y valores, en función de sus propias características.

Siguiendo a Comas, D. (2007:8), *las políticas de juventud siempre se han considerado desde dos perspectivas, de una parte, en lo retórico, como "algo importante" relacionado con la reproducción social y de otra parte, en lo cotidiano, como un "tema menor" sobre el que apenas se realizaba ninguna reflexión y al que se dedica una parte residual de los presupuestos públicos. Pero las cosas han cambiado en los últimos años y aunque se mantiene una cierta retórica sobre los jóvenes, a la vez, en España y en Europa, las Políticas de Juventud generan debates, reflexiones y proyectos bien fundados.*

En la actualidad, estas políticas pretenden dar respuesta a las necesidades de las personas jóvenes al tiempo que éstas se sienten parte de un colectivo con una identidad propia y demandan ser concebidos como tales por la sociedad. Por tanto, las políticas de Juventud actuales se configuran como un conjunto de acciones cuya finalidad es promocionar el acceso a una plena ciudadanía de la juventud, lo que conlleva la mejora de su calidad de vida, el derecho a un empleo y una vivienda digna y a la plena inclusión en la sociedad. En definitiva son políticas de transición y emancipadoras en cuanto ayudan a la juventud en su trayectoria hacia la vida adulta e independiente (Benedicto y Morán, 2003; Tezanos, 2007).

No obstante cabe señalar que existen otras formas de entender estas políticas como son las denominadas políticas afirmativas, es decir, aquellas



que no aspiran guiar las trayectorias juveniles en su transición a la vida adulta, sino que se limitan a apoyar la vida de los jóvenes en su condición meramente juvenil, es decir, son políticas que incluyen movilidad, participación, prevención, actividades lúdicas y creatividad. Asimismo cabe mencionar las denominadas políticas selectivas, modelo muy presente en el norte de Europa, que se identifica con la lucha contra la exclusión de colectivos de jóvenes más o menos marginales, aunque en España prácticamente no tienen cabida en el ámbito de juventud porque, como bien señala Comas, D. (2007) son realizadas, entre otros, a través de los planes de drogas, planes contra la exclusión y la pobreza, etc.

Podemos decir que es a partir de 1985, “Año Internacional de la Juventud”, cuando las políticas de juventud surgen con fuerza tanto a nivel nacional como internacional. En España se crea el INJUVE, al tiempo que empiezan a surgir los Planes de Juventud y el traspaso de competencias en esta materia a las Comunidades Autónomas. No obstante, si bien las Comunidades Autónomas son las instituciones con plenas competencias en materia de Juventud, en la práctica las distintas políticas en este ámbito, en especial aquellos programas que implican servicios, están siendo desarrolladas también por otras administraciones del Estado y por los Ayuntamientos, Diputaciones y Organismos Insulares.

En cuanto a los Planes Autonómicos de Juventud de las distintas Comunidades Autónomas, cabe destacar aquellos relacionados con la información, ocio, tiempo libre y movilidad, así como los programas de cooperación e intercambio internacional. También son comunes y muestran una larga trayectoria los programas de apoyo y promoción de la participación, así como los programas culturales y de promoción de la creatividad aunque estos son más minoritarios. Del mismo modo, cabe señalar que en los últimos años los programas de empleo, los programas de lucha contra la marginación y la exclusión, y los programas de vivienda surgen progresivamente en todas las Comunidades Autónomas.

Por otro lado en cuestión de políticas de juventud, los Ayuntamientos se configuran como protagonistas esenciales, a través de sus Centros de Información Juvenil se desarrollan numerosos programas prevención, empleo, vivienda, de intercambios, viajes, etc.; así como de las labores propias de información y asesoramiento de estos centros.

Asimismo, en muchas localidades se desarrollan programas relacionados con nuevas tecnológicas, se celebran ferias de información juvenil y encuentros de juventud. En general, las administraciones locales llevan a cabo una combinación de políticas afirmativas, participativas y de transición, aunque estas últimas, a pesar de ser las mejor dotadas económicamente, se ajustan al propio organigrama de las respectivas Concejalías y se desarrollan a través de otros programas.

## 5. Servicios Sociales: respuesta a las necesidades del sector juvenil

Por primera vez en la historia nos encontramos ante una sociedad globalizada, interdependiente, pero con evidentes desigualdades sociales y económicas. Las directrices de cambio social son similares en todo el mundo, aunque con puntos de partida y ritmos muy diferentes. Así, los Estados miembros de la Unión Europea han venido desarrollando diferentes sistemas de servicios

- *“La juventud con Europa”* reforzará el compromiso activo de las personas jóvenes, apoyando los intercambios, la movilidad y las iniciativas de la juventud, así como sus proyectos de participación en la vida democrática.
- *“Servicio voluntario europeo”* potenciará la solidaridad de la juventud y promoverá el compromiso activo y el entendimiento mutuo entre la juventud.
- *“La juventud con el mundo”* contribuirá al entendimiento mutuo y al compromiso activo de las personas jóvenes en un espíritu de apertura al mundo.
- *“Animadores socioeducativos y sistemas de apoyo”* tratará de mejorar la calidad de las estructuras de apoyo a la juventud.
- *“Apoyo a la cooperación política”* favorecerá la cooperación en materia de política de la juventud, apoyando el diálogo estructurado entre la juventud y las personas responsables de las políticas de juventud, la cooperación con las organizaciones internacionales y las medidas destinadas a promover un mejor conocimiento del ámbito de la juventud.

sociales que han evolucionado con el paso del tiempo, reflejando las distintas circunstancias de desarrollo social, cultural y económico de cada uno de ellos (Linzbach, 2004). Por ello, en el contexto europeo nos encontramos ante un amplio abanico de servicios, basados en los distintos regímenes de bienestar que determinan la oferta de servicios sociales globales entre los que se incluyen los dirigidos a la juventud. En definitiva existe una relación directa entre las condiciones sociales, económicas y culturales de cada país y la provisión de prestaciones sociales en materia de juventud.

De este modo, en el contexto europeo nos encontramos ante una amplia gama de servicios: los países escandinavos desarrollan un sistema de servicios públicos muy sofisticado en contraposición con un sistema más básico en los países ubicados al Sur. En cuanto a los países de la Europa Central, algunos tienen un marcado componente relacionado con la familia, mientras que otros como por ejemplo Holanda y Alemania basan su sistema de servicios sociales en el principio de subsidiariedad. En cuanto al mundo anglosajón, con una gama limitada de servicios públicos y una amplia proporción de servicios privados, su concepto de política selectiva, centrado en la persona, como mucho en la familia, se contrapone al tradicional enfoque del sistema de servicios sociales español centrado, hasta ahora, en la noción de “comunitario” (Comas, 2007),

Si analizamos la atención social en el contexto europeo, podemos observar que las distintas entidades sociales siguiendo las directrices internacionales, presentan un creciente interés en ofrecer unos servicios de calidad. En este sentido, como bien señala Lis (2004:17) *España, como sociedad avanzada, no constituye, en este aspecto, una excepción y presenta unos síntomas bastante parecidos a los de los países de nuestro entorno. Sin duda, es necesario mejorar la cohesión social y el equilibrio territorial mediante el desarrollo de un catálogo de prestaciones básicas con unas garantías comunes de calidad.*

Por otro lado, si bien los Servicios Sociales en España son un sector muy joven, cuya configuración institucional actual básicamente se fragua durante los años ochenta, las distintas Administraciones tanto a nivel central, autonómico como local, y cada una dentro del ámbito de sus competencias han realizado significativos esfuerzos en la consolidación de los Servicios Sociales, aunque evidentemente aún queda camino por recorrer.

Las iniciales leyes autonómicas de Servicios Sociales han tenido por objeto implantar en las distintas Comunidades Autónomas un sistema público de Servicios Sociales que instale recursos, acciones y prestaciones para el logro del pleno desarrollo de las personas y grupos en que la integran, poniendo el acento en la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación. Posteriormente y debido a los cambios sociales, han ido surgiendo nuevas Leyes de Servicios Sociales, ya son 8 las Comunidades autónomas que cuentan con ella (Aragón, Baleares, Cantabria, Calatufña, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco) y otras tres están en proceso de hacerlo (Castilla La Mancha, Castilla León y Andalucía). En este sentido la evolución jurídica, política y administrativa y las prácticas materiales se encaminan a la configuración de los Servicios Sociales como un elemento más para elevar la calidad de vida, junto al sector educativo, al de empleo, salud, seguridad social, etc.

Centrándonos en el sector juvenil, cabe señalar que la falta de recursos y el aumento de demandas debido a la crisis económica, hace que los esfuerzos

se centren más en reforzar los Servicios Sociales Comunitarios, como primer nivel de atención, de modo que algunos ámbitos de atención de los Servicios Sociales especializados, en los cuales se engloba la juventud conjuntamente con infancia y familia, quedan más desprotegidos o con menos recursos para poder alcanzar sus objetivos. No obstante, la iniciativa social, a través de las distintas instituciones de voluntariado, apoyadas por la legislación vigente y avalada por las directrices europeas, lleva a cabo un papel destacado en cuanto a dar respuesta a las necesidades, entre otros, del sector juvenil.

Sin embargo, como bien señala Esping-Andersen (2004), el primer y más importante paso hacia un nuevo y positivo equilibrio del bienestar, conlleva importantes inversiones en la gente joven. Cabe señalar que la mayoría de los estados del bienestar dirigen la parte más importante de la redistribución a los jubilados, pero invierten poco en niños y jóvenes y es necesario tener en cuenta los cambios sociales que se están produciendo, para poder diseñar estrategias viables para el futuro. No obstante, como ya hemos visto anteriormente, en los últimos años la percepción social de la situación en la que vive y se desarrolla la juventud ha variado y sigue haciéndolo de una manera importante.

Cabe señalar que el modelo asistencial ha regido durante mucho tiempo la concepción y la estructuración de los programas y servicios de atención a la juventud, este modelo relega a este colectivo a un papel pasivo de su propia situación, adoptando las instituciones la responsabilidad de dar respuesta a sus problemas y necesidades. Afortunadamente, el nuevo modelo de atención trata de redefinir el papel de las personas, la comunidad, de las instituciones en la atención del sector juvenil. De este modo, las bases desde esta perspectiva los servicios sociales dirigidos a la juventud se conciben englobados dentro de una red mucho más amplia y general que abarcaría todos los elementos que incurren sobre este colectivo: justicia, educación, cultura, sanidad, trabajo, vivienda, etc. Desde esta perspectiva y partiendo de la concepción de la juventud como ser social en evolución, los servicios sociales intentan dar respuesta para que el colectivo de jóvenes, que por diferentes déficits o carencias socio-familiares o personales tengan dificultades, puedan alcanzar una situación que les permita desarrollarse plenamente.

No obstante, como bien señala Lis (2004), teniendo en cuenta de que el Estado no puede ser ya la panacea que resuelva, mediante la satisfacción imposible de una escala creciente de necesidades, las exigencias propias de la sociedad del bienestar, la participación ciudadana en la producción y gestión de servicios sociales de calidad, eficaces y sostenibles es imprescindible. El auge del tercer sector confirma esta aseveración y va perfilando, cada vez más, el nuevo papel del Estado como impulsor y garante del entramado de la cohesión social y la solidaridad más allá de su anterior papel como protagonista exclusivo de la política social.

## **6. A modo de conclusión: reflexiones y apuntes**

El momento social, político, económico y cultural en el que la juventud actual ejerce su ciudadanía está marcado por el denominado proceso de la globalización. En este sentido, la globalización no sólo amplía el ámbito de acción de las personas y los procesos sociales hacia lo internacional, sino que modifica sustancialmente las realidades y contextos dentro del entorno social más próximo. Todo ello lleva a la juventud a enfrentarse a un conjunto de retos que les ocasiona un gran desafío para alcanzar la plena integración

social, el bienestar y la autonomía, y por tanto debe tener una especial repercusión en las políticas que se lleven a cabo por los distintos organismos públicos de modo que garanticen una protección social igualitaria.

En este sentido, ante los retos de la nueva sociedad, las políticas tienden a centrarse fundamentalmente en promocionar la participación y el compromiso social dentro del colectivo joven, al tiempo que se corresponde con los procesos de aprendizaje, socialización e integración socio laboral. En definitiva, hay que avanzar hacia un equilibrio de políticas que garantice una adecuada atención a la diversidad de jóvenes. Asimismo, la heterogeneidad que presenta la situación de la juventud y por tanto la diversidad de respuestas que requieren sus distintas necesidades, a las Políticas de Juventud sobre el eje central de las políticas sociales públicas.

Por ello, siguiendo las directrices establecidas en la 18ª Conferencia Europea de Servicios Sociales celebrada en Barcelona, se debe de hacer de la crisis una oportunidad para reforzar alianzas y consolidar una gobernanza multinivel con la implicación de todos los niveles de gobierno y de la ciudadanía. Ciertamente la crisis es una oportunidad para impulsar el trabajo comunitario, ya que muchos de los problemas son compartidos. Por tanto, se necesitan sumar complicitades, optimizar recursos, ser flexibles, innovar y hacer de las políticas sociales un eje de actuación prioritario como clara muestra de la voluntad de crear red y conocimiento a partir de las experiencias y los proyectos que los servicios sociales están liderando a nivel local y regional en toda Europa.

En definitiva, si bien nos encontramos ante una difícil situación económica y social, también asistimos a un incremento de las oportunidades, capacidades y potencialidades, por tanto el trabajo en red y el intercambio se configura como herramienta fundamental para la progresiva mejora y de fortalecimiento del sistema de servicios sociales y de las políticas sociales en una sociedad globalizada.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGIRIANO BERRENETXEA, P et al.** (2002). ¿Políticas integrales, afirmativas... o simplemente simulacros? En Revista de Estudios de Juventud, N.º. 59.
- ALONSO SOTO, F** (2003). Nueva política comunitaria en juventud. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración n.º 42.
- ALONSO, LUIS ENRIQUE** (2007). La crisis de la ciudadanía laboral, Barcelona, Anthropos.
- BENEDICTO, JORGE** (2008). La juventud frente a la política: ¿desenganchada, escéptica, alternativa o las tres cosas a la vez?. En Revista de Estudios de Juventud, N.º. 81.
- BENEDICTO, J. y MORÁN, M.J.** (2003). "Los jóvenes ¿Ciudadanos en Proyecto?", en BENEDICTO, J. Y MORÁN, M.J. (2003), Aprendiendo a ser ciudadano, Madrid, INJUVE.
- BERNALES SASTRE, J.G.** (2002). "Políticas de Juventud y nueva condición juvenil". En Revista de Estudios de Juventud, N.º. 59.
- COMAS, D.** (2007). Políticas de Juventud en la España Democrática. Edición Injuve. Disponible en <http://www.injuve.es/contenidos>.
- COTARELO GARCÍA, R.** (2009). La Juventud en un mundo globalizado. En Revista de Estudios de Juventud, N.º. 87.
- DE LA FUENTE ROBLES, Y. M.:** El desarrollo de los Servicios Sociales: el caso de Jaén. Universidad de Jaén y Diputación de Jaén, Jaén, 2002.
- DU BOIS-REYMOND, M y LÓPEZ BLASCO, A.** (2004). "Yo-yo Transitions and Misleading Trajectories: Towards Integrated Transition Policies for Young Adults in Europe", en López Blasco, A. et al (eds.) Young People and Contradictions of Inclusion, Bristol, Policy Press.
- ESPING-ANDERSEN, G** (2004). Consecuencias sociales de la globalización. Contra la herencia social. Revista Minusval, n.º 143 pp 26-27.

**LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN EUROPEA** "Un Nuevo Impulso Para La Juventud Europea" (2001). Disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries](http://europa.eu/legislation_summaries)

**LINZBACH, C.** (2004). Servicios Sociales en Europa, presente y futuro. En Revista Minusval, nº 143, pp 28-29.

**LIS, A.** (2004). Los retos de las políticas sociales en la nueva sociedad. En Revista Dossier. Nueva Sociedad, nuevos retos. pp 17-19.

**LÓPEZ BLASCO, A.** (2005): "Familia y transiciones: individualización y pluralización de formas de vida" en VV.AA., Informe 2004. Juventud en España. Madrid, INJUVE, pp. 21-150.

**PÉREZ, A y SANTAMARÍA E.** (2008). Emancipación y precariedad en la juventud vasca. Entre la anomia funcional y el cambio cultural, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

**SANTAMARÍA, ELSA** (2010). "Buscarse la vida": trayectorias y experiencias de precariedad en el acceso al empleo de las personas jóvenes. En Revista de Estudios de Juventud, N.º. 89.

**TEZANOS, J.F.** (2007), "Juventud, ciudadanía y exclusión social", en SISTEMA, N.º 197-198.

**VV.AA** (2008). Informe Juventud en España. Madrid, INJUVE.

**VV.AA** (2005). Bases para una política de juventud. Consejo de la Juventud de España. Madrid.