

Tendencias y perspectiva de las políticas europeas de juventud

Irena GUIDIKOVA

Investigadora en Juventud

Consejo de Europa, Dirección de Juventud y Deporte

Aunque firmemente arraigados en el contexto cultural, político y administrativo de cada país, las políticas de juventud nacionales tienen sus puntos de referencia en la historia del pensamiento sobre políticas de juventud a nivel europeo y la larga tradición de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales en el campo juvenil. La relación entre discursos y prioridades locales, nacionales y europeos afecta el horizonte, las estructuras, los métodos y los objetivos de las políticas juveniles que existen en una variedad de modelos nacionales por toda Europa. Un estudio detallado de estos modelos podría proporcionar ideas muy valiosas acerca de las maneras de diseñar e implementar aproximaciones al desarrollo de las identidades, las transiciones y la ciudadanía de los jóvenes que sean realmente holistas, amigables para los jóvenes y participativas.

Palabras clave: políticas de juventud, investigación de juventud, estilos juveniles, exclusión social, participación juvenil, Europa, objetivos.

Los jóvenes hoy

Cualquier consideración teórica o práctica sobre políticas de juventud debería basarse en el concepto de la juventud moderna. Este concepto se encuentra permanentemente “en construcción” en la sociología de la juventud contemporánea, pero tiene como mínimo un elemento estable: el alargamiento [*protraction*] de la juventud como una fase de la vida bajo el efecto de una mayor permanencia en el sistema educativo y el retraso en la formación de una familia, pero también gracias a una emancipación cultural, emocional y cognitiva de los niños más temprana. La prolongación de la juventud, junto con la difuminación de los límites entre infancia, juventud y edad adulta, nos lleva a la necesidad de revisar el concepto de juventud como etapa de transición. La juventud es vista cada vez más como una etapa de la vida que merece, por un lado, tener un estatus propio y, por otro lado, una cierta “desinstitucionalización” y respeto por el derecho de los jóvenes a tomar decisiones sobre sus propias vidas.

La juventud se define generalmente como una fase de:

- Aprendizaje particularmente intensivo –incluso en el contexto más moderno de aprendizaje continuo–.
- Formación de la identidad –actualmente representada como experimentación de identidades múltiples–.
- Vulnerabilidad –a causa de una formación de la identidad no concluida y una dependencia material y emocional de los adultos y de las estructuras de apoyo social–.
- Elecciones –muchas de las cuales son cruciales para la biografía del individuo en conjunto–.
- Asunción de riesgos y experimentación con distintos estilos de vida y tipos de relaciones

Hacia un concepto de políticas de juventud

El concepto de juventud cada vez aparece más dissociado de la edad en la literatura sociológica como consecuencia de la protracción, diversificación e individualización de transiciones observadas. Si el inicio de la vida laboral, irse de casa y formar una familia ya no siguen un orden estricto y se producen en distintas edades para distintos individuos, la edad, evidentemente, ya no puede ser el único criterio válido para la juventud y las políticas de juventud. De todos modos, para muchos propósitos prácticos (por ejemplo la extracción de muestras) la edad es un criterio probablemente inevitable. En el debate y la toma de decisiones de las políticas de juventud, tanto si se ejecutan desde una perspectiva más basada en el desarrollo de los individuos durante la juventud como desde la perspectiva de la transición, la edad sigue siendo un indicador clave para la aplicabilidad (por ejemplo en relación con los límites legales del inicio/fin de la escolarización obligatoria, el consentimiento de las relaciones sexuales y el matrimonio, los derechos políticos, el acceso a beneficios sociales, etc.).

Por consiguiente, uno de los mayores retos al observar la **re-conceptualización de las políticas de juventud** en la modernidad tardía es dejar radicalmente, cuando sea posible, de hacer definiciones basadas en la edad y pasar a definir los objetivos y los beneficiarios de las políticas exclusivamente en términos de necesidades y estatus. Esto nos lleva al final de las estructuras y disposiciones legales y administrativas tal como las conocemos, pero nos proporciona la inmensa ventaja de responder efectivamente a las situaciones individuales de un entorno social cada vez más diverso, individualizado y complejo.

Algunos observadores a menudo apuntan que ha habido muy pocos progresos en el pensamiento sistemático sobre las políticas de juventud en la última década. Todavía ha habido menos progreso en el desarrollo de acciones públicas estructuradas, estratégicas y bien dotadas de esta área (IARD, 2001). Los estudios, los documentos de políticas públicas, los instrumentos legales y los programas de juventud a nivel europeo – especialmente los del Consejo de Europa¹ y la Comisión

¹ De acuerdo con el Consejo de Europa, los elementos mínimos de las políticas nacionales de juventud son: un presupuesto

Europea–, han establecido claramente que la educación informal, los derechos de ciudadanía, el aprendizaje intercultural, la movilidad y la participación son los componentes principales de las políticas de juventud. Otras áreas esenciales del bienestar juvenil –educación, transición escuela–trabajo, vivienda, educación, bienestar, salud, justicia criminal, etc.– están ausentes del terreno oficial de las políticas de juventud europeas, a pesar del envoltorio retórico como políticas de juventud “holistas”, “globales e integradas”, “integrales”, “transversales” o “coordinadas”, presente en distintas dosis y proporciones a nivel nacional. Las prácticas nacionales siguen siendo extraordinariamente diversas y vienen determinadas principalmente por tradiciones, prioridades, constelaciones de partidos y agendas, más que por un conocimiento experto y unos constructos teóricos.

Las variaciones nacionales y regionales en la conceptualización e implementación de las políticas de juventud ciertamente pueden ser explicadas por los factores históricos y culturales, pero el peso de la ideología política y de los cambios y contextos sociales (por ejemplo el económico y demográfico) no deberían ser menospreciados². Los países de toda Europa han adoptado una amplia gama de definiciones de edad, grupos de objetivos y estructuras y procedimientos administrativos en relación con las políticas de juventud, lo que hace que la tarea de elaborar un mapa, o una

nacional de juventud, algún tipo de legislación específica para la juventud, formas de representación democrática de los jóvenes, investigación sobre jóvenes, políticas de formación de formadores, apoyo técnico y administrativo, un sistema de información para jóvenes y órganos consultivos. Todas estas estructuras deberían promover la innovación social. Ver también las recomendaciones y las convenciones del Consejo de Europa en el campo de la juventud: www.coe.fr/youth (policies).

² La siguiente observación ilustra el impacto de la coyuntura económica en las políticas de juventud: en la Europa Occidental, durante los 70, hubo un nuevo énfasis en la necesidad de comprometer a los jóvenes en la toma de decisiones políticas... Sin embargo, la bajada económica de los 80 cambió las circunstancias y el entorno político. Los recursos presupuestarios para los servicios de juventud disminuyeron, mientras que los problemas sociales de los jóvenes aumentaron. Los esfuerzos se centraron en las poblaciones de riesgo, como jóvenes expulsados de las escuelas, jóvenes sin techo y jóvenes con conflictos con la ley. De cualquier modo, las intervenciones de las políticas públicas se aplicaron de modo más bien fragmentario. (UNICEF, 2000: 115)

tipología, de modelos de políticas juveniles, sea extremadamente difícil y arriesgada.

La *tipología* de Ola Stafseng sobre políticas juveniles nacionales, que las divide entre las que consideran la juventud como un problema y las que la consideran como un recurso (Stafseng, 2000) es un punto de inicio simple pero válido para analizar la gama de enfoques sobre políticas juveniles de toda Europa. En general, los países que han desarrollado un concepto de *juventud como recurso social* también tienden a adoptar más fácilmente una posición de reconocimiento de la importancia de la juventud para el desarrollo individual y el bienestar, y a aceptar la protracción de la fase de juventud como un fenómeno natural de cambio social (en los países escandinavos). En los países en que domina la visión de *la juventud como problema* (sobre todo en el Reino Unido y los países del sur de Europa, así como en Francia), la prolongación de la juventud y sus efectos económicos son percibidos, de modo más dramático, como una amenaza para el estatus-quo de la distribución intergeneracional de recursos, riesgos y obligaciones.

Una tercera aproximación –si consideramos la juventud como una etapa específica de la vida con un valor intrínseco de por sí, no sólo como un valor instrumental en términos de transición a la etapa adulta–, parece que gana terreno en algunos países. Sus implicaciones en la práctica política aún no se ven. Muy probablemente se manifiestan en la introducción de nuevos (individualizados) mecanismos para la participación de los jóvenes, y una mayor sensibilidad y respeto por la cultura y los valores de los jóvenes en la creación de políticas dirigidas a los jóvenes (para expresiones culturales e individualizadas de ciudadanía, ver Guidikova y Siurala, 2001).

Las políticas juveniles están por encima de todo y principalmente para crear condiciones para que los jóvenes aprendan, experimenten, jueguen, tomen decisiones y desarrollen sus capacidades como ciudadanos y actores económicos –en una palabra, que conduzcan sus transiciones a la edad adulta con una relativa falta de riesgo, constricción o coacción y respetando sus derechos e individualidad–. Como dijo Howard Williamson, “El peligro en la construcción de cualquier política de juventud es que saca ideas de los

puntos más visibles relacionados con el interés público – proyectados por jóvenes a quienes describimos como los «espectaculares, desviados y raros»–. Es importante recordar que los jóvenes menos visibles suelen ser muy conformistas y aspiran a un lugar modesto dentro del orden existente. No son ni desviados ni rebeldes” (Williamson, 1999: 28). Por otro lado, las políticas de juventud, vistas como una construcción holista o como un sistema de coordinación política, deberían asegurar que las distintas políticas sectoriales específicas (por ejemplo en los campos de la educación, el empleo, el bienestar, la justicia, etc.) no produzcan mensajes contradictorios y medidas que agraven la lógica incertidumbre y vulnerabilidad de la condición de joven.

En general, las políticas juveniles se supone que sopesan sus objetivos y recursos entre el apoyo a las transiciones de la “corriente principal” de los jóvenes y las actuaciones dirigidas a grupos específicos, tales como jóvenes con problemas con la justicia, jóvenes tutelados, jóvenes no han dejado el sistema escolar sin calificaciones y jóvenes de las minorías. Por otro lado, la creciente individualización de las decisiones y trayectorias de vida, la diferenciación de estilos de vida y la práctica cultural entre los jóvenes requiere la desestandarización de las políticas juveniles y el desarrollo de programas flexibles que se puedan adaptar a las necesidades y situaciones individuales.

La mezcla específica de las características que acabamos de describir determina un panorama de objetivos de políticas juveniles de un país dado en un periodo dado. En general, estos objetivos centrales incluyen, en distintas proporciones:

- *Objetivos de integración* (educación, transición/empleo en el mercado de trabajo, socialización cultural y política, integración de minorías, etc.). Virtualmente, todos los países han adoptado medidas y/o programas de empleo juvenil. Las iniciativas que tratan la comunicación y el aprendizaje intercultural, dirigidas al establecimiento de relaciones tolerantes y pacíficas entre minorías y mayorías étnicas, así como los programas para facilitar la integración de los jóvenes de ambientes marginales, se están llevando a cabo en todas partes (por ejemplo en los estados bálticos, en los Balcanes, en Luxemburgo y en Alemania). En la mayoría de

países existen sistemas de información y también de guía y asesoramiento para jóvenes como instrumentos centrales para el apoyo a sus transiciones.

- *Objetivos de prevención* (en relación con la delincuencia, el consumo de drogas, los estilos de vida y las conductas perjudiciales para la salud). Estos son particularmente prominentes en Rusia, Ucrania, Austria y Holanda.
- *Objetivos de participación* (compromiso de los jóvenes y sus organizaciones en el debate público y el cumplimiento de las obligaciones cívicas). Prácticamente todos los países europeos declaran formalmente que la participación es un objetivo central de sus políticas en el campo de la juventud. Los países escandinavos empezaron primero y están más avanzados en la experimentación y en la introducción de mecanismos de participación apropiados para los jóvenes.
- *Objetivos de bienestar* (por ejemplo en relación con búsqueda de asistencia, subsidios de bienestar individuales y familiares de distinto tipo). La provisión especial de ocio y los programas de ayuda para la vivienda son parte de este objetivo en términos generalistas. El Reino Unido, Francia y más recientemente los países del sur de Europa han prestado una especial atención a este aspecto de las políticas juveniles.

Demasiado a menudo, las políticas juveniles sobrestiman a algunos de estos objetivos y destinatarios y negligencian la necesidad de adoptar una perspectiva holista de las necesidades de los jóvenes (como ejemplo, Estonia y Luxemburgo, de modos distintos, ponen un gran énfasis en la educación, Holanda otorga preeminencia a la prevención de riesgos, España, Portugal y Francia concentran sus esfuerzos en las transiciones al mercado de trabajo³, la prevención de la exclusión social es un

³ Aunque el aumento del empleo juvenil es un objetivo central de las políticas de empleo nacional en prácticamente todos los países de Europa, los enfoques varían significativamente. Por ejemplo, de los países mencionados arriba, Francia ha privilegiado la intervención directa en el mercado de trabajo (la creación de "trabajo juvenil" bajo subsidio), mientras que España pone énfasis en las medidas de empleabilidad (226.000 jóvenes participaron en los programas de formación en el 2000, según el Informe Nacional de Empleo para la Comisión Europea).

objetivo político fundamental del Reino Unido y Grecia). Situar el énfasis en uno u otro destinatario de las políticas de juventud depende en primer lugar y principalmente de la "posición de poder", y del presupuesto, del respectivo departamento (asuntos sociales, empleo, educación, etc.) en la administración de las políticas públicas, puesto que, en la gran mayoría de casos, las políticas de juventud específicas están concebidas y desarrolladas por varios ministerios hasta la total exclusión tanto de la administración nacional de los jóvenes como de los jóvenes mismos. Por ejemplo, el informe oficial francés del 2000 (elaborado a petición del primer ministro) sobre "Juventud y Políticas Públicas", que supuestamente hace inventario de varias décadas de desarrollo de las políticas de juventud y señala el camino estratégico a seguir, fue elaborado por una institución de planificación central (el *Commissariat Général du Plan*) consultando ministerios, jóvenes trabajadores, ONG's e investigadores, mientras que dejaba un papel muy marginal al Ministerio de Salud y Deporte. Este caso es sintomático del lugar periférico de las agencias nacionales de políticas de juventud que, incluso cuando tienen el rango de ministerio, son relegadas al dominio de la educación social con jóvenes y el ocio, mientras que las políticas "duras" que afectan a las transiciones y al bienestar de los jóvenes permanecen bajo el mandato de otros ministerios que tienen menos incentivos para desarrollar una visión/enfoque específico para los jóvenes, dado que existen poderosos grupos de presión (sindicatos, industrias) que dictan sus prioridades. El problema es que el potencial de compromiso de los jóvenes en la formulación de estas políticas es muy limitado, puesto que las estructuras e iniciativas de la participación juvenil a menudo también emanan de las agencias nacionales de juventud y no han asumido la práctica de otros departamentos.

Por tanto, cuando hablamos de los objetivos de las políticas de juventud, deberíamos tener cuidado al hacer la distinción entre retórica y realidad –una distinción que es válida para el diseño de políticas públicas en general, pero particularmente oportuna para el campo juvenil–. A menudo las administraciones de jóvenes, nacionales o locales (generalmente pequeñas y políticamente débiles), ayudadas por plataformas de ONG's nacionales dedicadas a jóvenes, manifiestan objetivos y planes ambiciosos, pero sus mandatos y recursos no son suficientes.

Lituania, por ejemplo, ha adoptado un Concepto de Política de Juventud muy moderno, coherente y equilibrado, que incluye los siguientes principios fundamentales:

- 1) Principio de política de juventud intersectorial, integral y coherente: las distintas políticas sectoriales deben estar ligadas a los asuntos de juventud, todas las estructuras gubernamentales deben coordinar sus actuaciones dirigidas a los jóvenes;
- 2) Principio de participación de los jóvenes en la implementación de las políticas juveniles: los jóvenes, a través de sus representantes, tienen el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones cuando se discuten asuntos sobre jóvenes;
- 3) Principio de co-gestión y co-decisión: los jóvenes, a través de sus representantes, son considerados como interlocutores iguales a los representantes del gobierno;
- 4) Principio de plena confianza en la juventud: los jóvenes, a través de sus representantes, son considerados por el gobierno como gobernadores de las políticas juveniles responsables y competentes;
- 5) Principio de representación de los jóvenes por organizaciones estructuradas por los mismos jóvenes: las organizaciones juveniles no gubernamentales eligen ellas mismas a sus representantes;
- 6) Principio de implementación de las políticas juveniles en todos los niveles: las autoridades nacionales, regionales y locales deben tener instituciones de política de juventud intersectoriales y una estrategia de políticas de juventud intersectorial (concepto de política de juventud estatal adoptada por el Parlamento de Lituania en 1996).

Rumanía es otro país de transición que ha establecido recientemente un Plan de Acción Nacional para la Juventud muy detallado y ambicioso.

Lituania también ha introducido un debate –que actualmente es común a todos los escenarios de las políticas de juventud de distintos países– sobre si son necesarios fondos estructurales para apoyar el funcionamiento de las organizaciones juveniles o bien deberían ser las autoridades estatales y locales las que

aportaran dinero sólo para proyectos. A nivel europeo, las políticas públicas han sido claras durante años: la Fundación Europea de la Juventud proporciona subvenciones administrativas para las ONG's internacionales, así como subvenciones “de arranque” para la creación de nuevas organizaciones o redes internacionales. Los programas de juventud de la UE también tienen líneas presupuestarias que proporcionan apoyo económico para la administración de las organizaciones juveniles.

A nivel de implementación política, Lituania también es un buen indicador de la situación de los países en transición. La falta de experiencia de estos países en el diseño de políticas públicas, autonomía local y trabajo juvenil democrático hacen que las recomendaciones de las autoridades centrales o las obligaciones legales a menudo sean seguidas con indiferencia, de modo puramente formalista. Por ejemplo, un coordinador local de juventud está definido sin definir con claridad su mandato, los recursos de los que dispone, sus competencias, un apoyo administrativo y político claro y sin colaboradores sólidos en la sociedad civil. Esto no quiere decir que el enfoque de Lituania sea incorrecto –de modo parecido a la filosofía de la acción afirmativa, la confianza en este enfoque se basa en que la estructura creará la necesidad y la práctica–. Se trata simplemente de destacar que establecer los mecanismos de una política de juventud inteligente y efectiva es un proceso complejo y lento que debe ser cuidadosamente planificado, gestionado, monitorizado y mantenido durante un largo periodo antes de que puedan demostrarse claramente sus primeros resultados positivos.

El debate internacional sobre los principios y el contenido de las políticas de juventud –primero dentro de la red del Consejo de Europa y más recientemente a nivel mundial (Naciones Unidas⁴) i la UE (dentro de la estructura de

⁴ El Año Internacional de la Juventud de las Naciones Unidas (1985) proporcionó un fuerte impulso a muchos países europeos occidentales para desarrollar una estructura institucional para *políticas de juventud integrales* y la formulación de principios y objetivos políticos coherentes. Después de la caída de los

elaboración del *Libro Blanco* recientemente publicado) nos ha llevado a la elaboración de un concepto de *política juvenil holista*. El término “holista” se aplica tanto al ámbito de la cobertura de las políticas, como al ámbito de los objetivos que comprenden la facilitación de las transiciones juveniles, pero también a la capacitación y la emancipación de los adultos jóvenes como plenos ciudadanos. Es interesante ver que, a nivel europeo, la preocupación por la prevención y por las cuestiones relacionadas con la “normalización de la juventud problemática” nunca han ocupado un lugar central –de hecho, apenas han existido–. Quizás podría encontrarse una explicación en la influencia de las asociaciones y las plataformas dedicadas a los jóvenes en la formulación del concepto de políticas juveniles –sus focalizaciones siempre han reflejado una perspectiva juvenil– basado en la ciudadanía, la capacitación y la participación. Si hubieran tenido más peso los puntos de vista de la sociedad más amplia, más preocupada por socializar su ruidosa y desobediente juventud, el resultado habría sido probablemente diferente.

El concepto de política de juventud holista o integral implica tratar a los jóvenes individualmente como seres integrales, y no como entidades que van al colegio, pertenecen a unas familias, tienen necesidad de viviendas o de otros aspectos materiales, tienen problemas con la ley, etc., y dirime estas dimensiones por separado, a menudo de modo contradictorio. Desde un punto de vista administrativo, desarrollar una política de juventud holista implica una colaboración cercana y dinámica entre una gran cantidad de departamentos públicos, un plan rector general (plan de acción nacional de la juventud), que formule los objetivos, métodos y recursos que afectan a los jóvenes durante un periodo de tiempo, y una estructura de coordinación⁵.

regímenes comunistas, los países en transición se adhirieron rápidamente (sobre todo por la influencia de las organizaciones y plataformas nacionales juveniles, así como por las consultas y programas de políticas públicas del Consejo de Europa) a los principios y prácticas de las democracias europeas. A menudo redactaban “estados de la cuestión” de sus estructuras y programas de políticas públicas, beneficiándose del nuevo clima de libertad política e intelectual.

⁵ Elaborar un plan nacional de la juventud, obviamente, es un asunto largo y complejo. El Plan Nacional de la Juventud para el periodo entre 1994 y 1997 es el resultado de la cooperación entre más de 40 autoridades, subordinadas a 15 ministerios,

Volviendo al nivel operativo, estudiar y entender la cultura juvenil (hay un amplio espacio de investigación en este campo) es un prerrequisito necesario para formular políticas viables que sean capaces de conectar con los propios mundos de los y las jóvenes y asegurarse así su apoyo y adhesión. Esta comprensión es prominente, por ejemplo, en el punto de vista de las políticas de juventud suecas: el proyecto de ley parlamentaria sobre políticas de juventud de 1994 establece que las medidas para la juventud deberían basarse en la perspectiva de los jóvenes (The National Board for Youth Affairs, 1999: 30).

Estructuras e instrumentos de las políticas de juventud

En algunos países europeos, las cuestiones sobre la juventud están agrupadas en un ministerio, un comité especial o un secretariado estatal con responsabilidades en asuntos específicos que conciernen a los jóvenes (por ejemplo en Bulgaria, Rumanía, Francia, Luxemburgo, Rusia, Malta e Irlanda). En otros, no hay un ministerio particular que se dedique a estas cuestiones, con lo cual habitualmente recaen en un ministerio cuyas atribuciones incluyen cuestiones que no siempre están relacionadas con los jóvenes, generalmente el ministerio de cultura y asuntos sociales o el ministerio de educación (por ejemplo, en Estonia, Letonia, Italia, Croacia y la comunidad francófona de Bélgica). En otros países, como España y Portugal, se han establecido Institutos de la Juventud especiales para coordinar distintos proyectos para la juventud a nivel nacional, así como la cooperación internacional y proyectos de investigación en el campo de los jóvenes. Un tercer grupo de países no tiene ni un ministerio especializado con responsabilidades en los asuntos que afectan a los jóvenes ni un departamento que los asuma dentro de un ministerio. Las cuestiones relativas a los jóvenes son tratadas por distintos ministerios, según cual sea el aspecto a tratar. Este es el caso de Polonia y Suiza (Consejo de Europa, 1988).

distintos patrocinadores de trabajo juvenil y el trabajo de las asociaciones juveniles en las Comunidades Autónomas, así como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Consejo de la Juventud de España.

En realidad, sea cual sea su estatus, las agencias estatales para tratar las cuestiones que afectan a los jóvenes no suelen ser más que cuerpos técnicos que se dedican a la supervisión del trabajo de los educadores y animadores juveniles, a la relación con los consejos juveniles nacionales, a repartir las subvenciones para las asociaciones y gestionar los centros juveniles y otros servicios para los jóvenes, mientras que esferas cruciales para las vidas de los jóvenes, tales como la educación y el acceso a subsidios y derechos sociales quedan completamente bajo la competencia de departamentos con lógicas “adultas”. Así, a los representantes de los jóvenes se les quiere dar la impresión de que se les consulta o de que forman parte del proceso de toma de decisiones, cuando en realidad se les proporciona un espacio aislado y bien delimitado para que, mientras tanto, los adultos puedan tratar sus “asuntos serios” sin ser molestados.

Hay una fuerte tendencia a la descentralización o restitución de competencias y poderes a los gobiernos autónomos [*devolution*], que afecta con fuerza a las responsabilidades y recursos de las políticas de juventud, justificada por el hecho de que la participación de los jóvenes es más efectiva a nivel local. Los países en transición del centro y este de Europa en estos momentos están descentralizando, con dificultades, sus sistemas de políticas (juveniles) y tomando decisiones complejas sobre niveles de responsabilidad, autonomía y distribución de recursos. Tales procesos están especialmente en camino en Estonia (donde se plantea una cuestión central, que es la distribución de las propiedades de la antigua Liga Comunista Juvenil), Lituania, Rumanía y Bulgaria (en estos tres últimos países, aparte de las dificultades administrativas, persiste el problema de encontrar socios con fondos estables en las organizaciones juveniles locales/regionales, a menudo muy débiles o inexistentes). Este imperfecto proceso descentralizador abre un amplio espacio de contradicciones y desfases, así como de diferencias regionales que en ningún caso se limitan a los países en transición⁶. Idealmente, la descentralización de los

⁶ El informe de UNICEF también apunta la necesidad de una agencia de la juventud dentro del gobierno o ligada al parlamento, “de modo que el apoyo se pueda dirigir a las iniciativas locales y se puedan coordinar las respuestas que se les da” (ibid.: 118)

recursos de las políticas y responsabilidades públicas debería estar provista de unas líneas de actuación claras en cuanto al contenido y los objetivos de las políticas de juventud, de mecanismos para hacer un seguimiento a control, de un sistema de diálogo e intercambio de buenas prácticas entre las comunidades locales y las estructuras locales de consulta y participación de los jóvenes, y también de un sistema transparente y bien dotado de ayudas para las iniciativas locales de los jóvenes.

En muchos países las *estructuras de coordinación* de las políticas de juventud existen de un modo u otro. El informe IARD sobre la situación de los jóvenes y de las políticas de juventud en los estados miembros de la UE identifica una “marcada tendencia hacia unas mejores formas estructuradas de cooperación en países con un sector juvenil bien desarrollado que en los países donde las políticas de juventud y el trabajo juvenil están repartidos en distintos sectores” (IARD, 2001). Los países del centro y el este de Europa también hacen muchos esfuerzos para introducir estructuras y mecanismos de coordinación interdepartamental.

Estos tienen el mandato de establecer objetivos políticos, elaborar intervenciones en esferas específicas que afectan a las vidas de los jóvenes y asegurarse de que no entran en colisión⁷ con medidas adoptadas en distintos esferas de la política clásica (educación, empleo, etc.) y de que se tenga en cuenta la perspectiva de los jóvenes. En realidad, estas estructuras trabajan en distintos niveles de compromiso y éxito, tienen distinto radio de acción y distinta capacidad de toma de decisiones. Entre los países examinados dentro de la red del proyecto *Informes de Políticas de Juventud Nacionales* del Consejo de Europa, Finlandia y Suecia parecen haber sido los más meticulosos y persistentes a la hora de seguir un enfoque integral o holista en el desarrollo de las políticas de juventud.

⁷ Para una investigación que nos abra los ojos sobre las contradicciones y medidas de los distintos departamentos del Estado y las respectivas responsabilidades de las familias y el Estado respecto al bienestar y las oportunidades de los jóvenes, ver Jones y Bell, 2000.

La necesidad de un *amplio consenso de principios básicos y objetivos de políticas generales* entre los principales implicados en el campo juvenil –autoridades públicas y jóvenes– para asegurar la viabilidad de las políticas ha impuesto la *participación imperativa* como una de las características más distintivas de las políticas de juventud bajo regímenes democráticos. En algunos casos (Moldavia, Hungría, Austria, Eslovaquia) hay una tendencia a introducir incluso elementos de co-gestión⁸ en las estructuras políticas del campo juvenil.

Otras formas de participación –parlamentos juveniles y consejos de la juventud locales, comisiones y consultores *ad hoc*–, tienen el mérito de intentar introducir algunas formas de legitimar la representación de los jóvenes, pero atraen muchas críticas por su limitada efectividad y su naturaleza testimonial⁹. Los consejos escolares parecen ser herramientas prometedoras para comprometer a los jóvenes en la toma de decisiones democráticas que aun y circunscribirse en una escala pequeña ofrecen una oportunidad real para influir en la toma de decisiones. El éxito de estos consejos les ha llevado a desarrollar acciones dentro de la comunidad más amplia (por ejemplo, la plataforma nacional de consejos escolares de Dinamarca está preparando el lanzamiento de una campaña contra el racismo y la intolerancia).

A diferencia de las democracias occidentales, el rol de las asociaciones juveniles políticas o las ramas juveniles de los partidos políticos es muy fuerte en las nuevas democracias. A pesar de que en términos de asociados las organizaciones de deporte y ocio atraen la mayor proporción de jóvenes, las organizaciones políticas tienden a dominar los Consejos de Juventud Nacionales, que reproducen el debate político nacional y actúan como instrumentos de propaganda, más que como agencias

⁸ Presentada por primera vez hace 30 años en el Consejo de Europa, la co-gestión implica a los representantes del Estado y a los representantes de los jóvenes (ONG) en el desarrollo de políticas juveniles y el programa de la organización, incluyendo el nivel presupuestario y la distribución de becas.

⁹ Para un estudio serio de la historia de las formas oficiales de participación de los jóvenes, ver Matthews, 2001.

independientes de defensa de los jóvenes. En este contexto, el trabajo con jóvenes tiene el rol de instrumento clásico de socialización política y normalización, más que como un instrumento de autonomía y emancipación de los jóvenes.

Por otro lado, las subvenciones del gobierno y las inversiones extranjeras/internacionales son los recursos de financiación más importantes para las asociaciones de estos países que se dedican a los jóvenes, lo cual es un factor que no facilita la autonomía de estas organizaciones ni el desarrollo de la defensa de los jóvenes y de unas relaciones sanas en el ámbito del asociacionismo.

Bases legales de las políticas de juventud

Muchas constituciones nacionales contienen cláusulas que hacen referencia a los principios legales que afectan a los jóvenes (por ejemplo en relación con la educación, la ciudadanía y el servicio militar). Un caso particularmente especial es la Constitución española, que estipula que las autoridades públicas deben promover “las condiciones para una participación libre y efectiva de los jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural” y el camino viene marcado tanto por los objetivos de participación como por los de integralidad de las políticas de juventud (Instituto de la Juventud, 1999: 162). La constitución rumana contiene también numerosas referencias a los derechos específicos de los niños y de los jóvenes.

La mayoría de países han establecido una red legal para las políticas juveniles mediante acciones específicas. Unos pocos ejemplos: Chipre (1995), Estonia (1999), Ucrania (1993), Islandia, Armenia y Bielorrusia. La mayoría de estados europeos tienen planes nacionales de enlace de la acción y los programas para jóvenes: Albania, Austria, Bielorrusia, Bélgica (Flandes), Bulgaria, Chipre, Finlandia, Letonia, Lituania, Malta, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Holanda, Rumanía, Ucrania (la lista no es exhaustiva).

Gran parte del trabajo de las políticas de juventud en los países de transición es de naturaleza legal, lo cual tiene un efecto de búsqueda de estabilidad y un consenso nacional sobre los principios básicos de las políticas de juventud. “En el campo de la legislación y las políticas de juventud, el caso eslovaco, si se analiza bien, revela con inusual claridad los principios que deben gobernar el papel del estado en los países donde las organizaciones juveniles tienen sus raíces en la sociedad civil, más que en estructuras estado-partido” (Machacek, 1998). Estos países a menudo empiezan desarrollando un sistema formal de interacción con representantes de los jóvenes pero tienen dificultades para hacer que esta relación sea productiva por razones de inestabilidad política a nivel de gobiernos y de política interna del trabajo con los jóvenes.

“El problema de la tarea de confiar en un nuevo tipo de órgano estatal para la juventud ha sido una cuestión política fundamental en Eslovaquia... [P]arece que las tareas más controvertidas son las que, hasta ahora, han estado situadas en órganos que no pertenecían a la administración del estado. Desde el punto de vista legal, hay un problema en relación a las respectivas responsabilidades de las asociaciones civiles y no-gubernamentales de jóvenes, por un lado, y de la sección administrativa de Jóvenes del Ministerio, del otro. Como este problema no fue solucionado antes (ni siquiera se alcanzó un compromiso), la controversia puso en peligro los esfuerzos por superar otros problemas” (Machacek, 1998).

El papel de las organizaciones de jóvenes y de las estructuras de coordinación en la definición e implementación de las políticas juveniles corresponde a la necesidad de encontrar un balance equilibrado entre independencia y participación en el debate nacional y en la estructura de toma de decisiones, así como en la necesidad de encontrar colaboraciones y subvenciones estratégicas. De cualquier modo, los constantes cambios de liderazgo político hacen que las acciones a largo plazo sean difíciles (puesto que cada generación necesita unos logros y un reconocimiento rápidos) y la falta de mecanismos de transmisión de conocimientos y experiencias a través de las generaciones de líderes a menudo dificulta que las asociaciones juveniles –y sobre todo aquellas con una tradición débil o un trabajo democrático con jóvenes inexistente– convertirse en socios fuertes de los gobiernos en el proceso de

desarrollo de políticas. Los cambios serios y profundos en políticas de juventud pueden tardar años en cumplirse y, a falta de un compromiso formal, los acuerdos a menudo de convierten en papel mojado con los cambios políticos.

Cuestiones relacionadas con las políticas de juventud

Por el momento, algunas de las cuestiones candentes de las áreas clásicamente relacionadas con las políticas de juventud son:

En educación

Los entornos de aprendizaje no formales e informales serán cada vez más importantes, la individualización será más aguda y la oferta educativa, social, laboral, de ocio, etc., será más “personalizada”, lo cual supondrá una gran implicación para las respectivas áreas de las políticas públicas. Las tecnologías de la información se convertirán en un vector todavía más importante de la formación, el tiempo libre y la participación, por lo que hacer frente a la “división digital” debería ser una prioridad fundamental de las políticas de juventud. La reforma educativa debería proveer una distribución más equitativa de las oportunidades formativas a lo largo de la vida (por el momento, en los países de la OCDE los individuos formados en la universidad están de dos a tres veces más predispuestos que los demás a participar en formación relacionada con su puesto de trabajo que los individuos con educación secundaria superior incompleta). En la UE, más del 10% dejan la escuela sin haber completado la enseñanza secundaria superior. Es necesario disponer de suficientes recursos, tanto en términos de tiempo como de dinero, para forjar o mejorar sistemas de aprendizaje, pues se ha demostrado que estos sistemas (Alemania, Austria, Dinamarca, Suiza) u otros sistemas de asistencia y formación a los jóvenes (países nórdicos), cuando son buenos, constituyen un gran apoyo para luchar contra el paro de los jóvenes menos cualificados. Es esencial desmontar las barreras entre el aprendizaje y la educación general, para aumentar la formación continua. Una política de juventud amplia apoyaría la asistencia y el desarrollo escolar a través de becas de estudio

universales para los estudiantes de secundaria y universidad.

En las transiciones de empleo y mercado de trabajo

“Uno de los mayores retos para los responsables de las políticas públicas es inserir las políticas de empleo juvenil dentro de una red de empleo amplia, que tenga en cuenta no sólo el empleo, sino también la educación, la formación, el mercado de trabajo, el desarrollo empresarial y las políticas sociales” (UN, 2001).

Una fuerza de trabajo envejecida significará que la carga de la movilidad (tanto entre trabajos como geográfica) será más dura para los jóvenes. Necesitan estar más preparados para ello. La inestabilidad laboral afecta particularmente a los trabajadores no cualificados. La cuestión de las condiciones y estándares de trabajo, las oportunidades de carrera, etc., son cada vez más importantes a medida que los países europeos se preparan para una competición más dura en el mercado de trabajo mundial (particularmente para los trabajadores cualificados). La capacidad de negociación es notablemente baja (falta de experiencia laboral, menor inclinación a afiliarse a los sindicatos). Por tanto deberían garantizarse unos ingresos suficientes para los trabajadores jóvenes mediante salarios mínimos o rebajas fiscales. A los jóvenes sin empleo se les deberían conceder prestaciones inmediatamente e independientemente de su edad, situación familiar, etc. El empleo femenino todavía permanece muy concentrado en una pequeña gama de empleos y el aumento de las cualificaciones educativas no ha mejorado mucho las oportunidades de las mujeres. La situación no ha evolucionado mucho desde los 70 y no hay una sola razón para creer que cambiará en los próximos años, a menos que el esfuerzo por aumentar estas ocupaciones, en particular teniendo en cuenta las características específicas de los trabajos de las mujeres, se convierta en una preocupación central de las políticas públicas. Aumentar las ocupaciones femeninas, abrir nuevas perspectivas de carreras, actualizar cualificaciones, reorganizar el trabajo y la igualdad salarial... La actuación en todos estos frentes mejoraría las perspectivas de las mujeres de cara al empleo.

“Los programas tradicionales de desarrollo para los jóvenes han tendido a centrarse en la juventud como un nicho de desarrollo separado. Este enfoque deja de lado el hecho de que los sistemas de bienestar de la juventud están inherentemente interconectados al entorno social, financiero y ecológico, especialmente como miembros de hogares en una comunidad dada. Ejemplos de esto son los programas que proporcionan formación ocupacional a los jóvenes cuando afrontan la búsqueda de trabajo en entornos económicos débiles cuando las oportunidades de trabajo son pocas o no formales. Anteriores programas que se han concentrado en la generación de empleo para jóvenes han acabado básicamente reconociendo la naturaleza compleja y diversa de los sistemas de bienestar juvenil. Conceptualmente, el empleo puede ser visto simplemente como una serie de actividades dentro de un sistema de bienestar, mientras que el resto son activos y derechos de cobro.”(UNDP, 1999)

Ingresos – un documento de la OCDE del 2000 sobre la distribución de ingresos y la pobreza en los 21 países miembros revela una tendencia al debilitamiento de los grupos de edad más jóvenes (5% de decremento en los ingresos de 18-25 entre mediados de los 80 y mediados de los 90, excepto en Grecia, Hungría y Turquía). El informe apunta que este decremento es debido a una entrada más tardía en el mercado de trabajo, pero no significa necesariamente la adquisición de habilidades que aumentarán los ingresos durante etapas posteriores de la vida. El riesgo de pobreza también aumentó para los jóvenes excepto en Grecia, Hungría e Irlanda.

Vivienda – está claro que esta es una esfera en la que las intervenciones dirigidas a los jóvenes todavía son insuficientes en la mayoría de países. En algunos países (Europa del Este y los países de la antigua Unión Soviética, países del sur de Europa) se puede hablar de una auténtica “crisis de la vivienda para los jóvenes”, que es un serio obstáculo para la entrada de los jóvenes en la vida adulta.

Salud – la agenda de la salud para los jóvenes en la mayoría de casos está dominada por los aspectos preventivos. La prevención del abuso de drogas, accidentes, suicidio y trastornos alimenticios son por el momento áreas de actuación prioritarias, puesto que las cifras señalan que estos fenómenos en general van en

aumento. En algunos países en transición, sin embargo, sobre todo en los de la antigua Unión Soviética, los riesgos y daños para la salud relacionados con la malnutrición y la falta de higiene de las condiciones de vida son considerados como el mayor factor de reducción de la esperanza de vida entre los jóvenes.

Justicia criminal – paradójicamente, esta es una de las áreas donde la diferencia de trato entre jóvenes y adultos hace más tiempo que existe, pero donde la perspectiva (de desarrollo) de los jóvenes es más difícil de imponer. De todos modos, en algunos países se han introducido alternativas a la detención y programas de prevención y corrección especial.

Investigación sobre jóvenes – algunos países han establecido la elaboración de un perfil sociográfico automático de los jóvenes en períodos específicos (por ejemplo Austria, Alemania, España, Holanda, Rusia) que sirve como base de conocimiento para el desarrollo de las políticas juveniles. En muchos otros países, sin embargo, y especialmente en los países de transición de la Europa Central y del Este, los antiguos institutos de investigación juvenil se han disuelto, sus datos, conocimientos y *saber-cómo* se han dispersado y la falta de fondos nacionales (públicos) para investigación sobre jóvenes conduce a una situación en que la investigación se lleva a cabo dependiendo de fondos extranjeros y por lo tanto siguiendo las prioridades temáticas de estos, con lo cual sólo raramente está a disposición de la investigación interna o para los usuarios de las políticas públicas. El desarrollo de un sistema de trabajo en red de ámbito nacional, el archivo de datos y la interacción entre políticas e investigación, pues, representan un problema urgente en estos momentos para muchos países.

Hacia unas políticas públicas (post)modernas

Las sociedades europeas en la modernidad tardía afrontan los retos de reformular el contrato intergeneracional, las ayudas para el bienestar, la toma de decisiones de las políticas públicas y la representación de sistemas vinculados al envejecimiento de la población. También existe la necesidad de reconciliar la globalización y los imperativos del empleo (particularmente para los menos cualificados), el

desarrollo económico y la preservación del medio ambiente, las sociedades multiculturales, la paz social... Estos y otros retos requieren una imaginación, voluntad y atrevimiento políticos nuevos, que histórica y teóricamente están asociados a los jóvenes y al cambio generacional. De ahí la importancia de modelar políticas juveniles que doten a los jóvenes del deseo y los medios para participar en la gestión social, así como con los recursos para concebir y llevar a cabo el cambio social. Tales políticas deben intentar introducir las características de la cultura juvenil actual (una relación dinámica con símbolos y agentes, tolerancia con la ambigüedad y pluralidad de fidelidades y formas de expresión, una “red” de estructuras de comunicación) en la cultura genérica de las políticas públicas, para de esta manera facilitar la participación de los jóvenes. Estas políticas también intentarán reproducir entornos de aprendizaje informal cada vez más importantes y ofertas educativas, sociales, laborales, de ocio, etc., más “personalizadas”, con grandes implicaciones para las áreas de las políticas respectivas. Las NTI [Nuevas Tecnologías de la Información] deberían convertirse en un vector todavía más importante para la formación, el ocio y la participación, por lo que la superación de la “división digital” debería ser una prioridad fundamental para las políticas de juventud.

Si este desarrollo es precursor de un orden político nuevo (post-industrial, post-materialista), está claro que a la gente joven (y a la mayor) se le debería dar la oportunidad de inventar los mecanismos, reglas e instituciones mediante los cuales este orden político podría convertirse en un modelo de gobernabilidad social¹⁰. Cambiar las condiciones estructurales para la participación política requeriría tomar en serio la individualización, el estilo de vida y las actuaciones políticas, iniciativas locales y de ONG's, así como nuevas tecnologías, como vectores de debate, consulta y toma de decisiones.

¹⁰ Este modelo, basado en las identidades temporales y las comunidades fluctuantes, debería tener en cuenta la intensidad de los sentimientos “a favor” o “en contra” de los aspectos políticos, más que el recuento de votos. En la política post-moderna, la gente tiene opiniones de aspectos determinados (por ejemplo, los derechos de las minorías culturales) pero no necesariamente de todos ellos, la propia determinación es la regla, más que los decretos del gobierno, y la libertad individual está por encima de la regulación.

Lo que sigue es, por tanto, el imperativo fundamental para la política de juventud en la modernidad tardía: las políticas juveniles deberían preocuparse del desarrollo individual de los jóvenes y la autonomía, más que de su socialización e integración. Debería apoyar el cambio social dando suficiente espacio, recursos y derechos a los jóvenes para influir en la sociedad, más que moldearlos de modo que puedan perpetuar el *status quo*. Las políticas juveniles deberían intentar desarrollar un enfoque holista genuino para el desarrollo de los jóvenes, integrar los aspectos estructurales y culturales del proceso de desarrollo, formar un *continuum* con las políticas de infancia y familia basadas en el respeto y el reconocimiento de la creciente autonomía de los jóvenes.

Referencias:

Council of Europe (1998), *Comparative study on the Youth Policies and Legislation in the Council of Europe Member States*, documento no publicado, disponible también en www.coe.fr/youth.

Guidikova, I. y L. Siurala (2001), *A Weird, Wired, Winsome Generation – Across Contemporary Discourses On Subculture And Citizenship IN Transitions of Youth Citizenship in Europe* (Furlong, A. and I. Guidikova eds.), Council of Europe Publishing.

IARD (2001), *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*, en preparación.

Instituto de la Juventud (1999), *Report on Youth Policies in Spain*, Madrid.

Jones, Gill y R. Bell (2000), *Balancing acts: Youth, parenting and public policy*, YPS, London.

Machacek, L. (1998), *Youth Work and Youth Policy in Slovakia*, <http://www.coe.fr/youth/research/slovakia.htm>.

Matthews, H. (2001), Citizenship, Youth Councils and Young People's Participation, IN YOUNG, vol. 4, N° 3, septiembre 2001, pp. 299-318.

OECD (2000), Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area, Labour Market and Social Policy - Occupational Papers N° 42.

Stafseng (2000), Youth Policy in Estonia: Report by an International Group of Experts, Council of Europe Publishing.

The National Board for Youth Affairs (1999), Review of National Youth Policy: Sweden National Report, Estocolmo.

UN (2001), Generating decent work for young people: An Issues Paper prepared for the Secretary-General's Youth Employment Network, <http://www.un.org/esa/socdev/youthemployment/IP8.doc>

UNDP (1999), Policy Development for Sustainable Youth Livelihoods, http://www.undp.org/sl/Documents/General%20info/Youth/youth_livelihoods.htm.

UNICEF (2000), Young People in Changing Societies, Regional Monitoring Reports, N° 7, UNICEF Innocenti Research Centre, Florencia.

Williamson, Howard et al. (1999), Youth Policy in Finland, Council of Europe Publishing.