

¿Políticas integrales, afirmativas,... o simplemente simulacros?

Patxi AGIRIANO BARRENETXEA

Diputación Foral de Gipuzkoa. Jefe del Servicio de Juventud

Edorta BERGUA JIMÉNEZ

Diputación Foral de Gipuzkoa. Técnico del Servicio de Juventud

José Andrés CASTAÑO RIEZU

Diputación Foral de Gipuzkoa. Jefe de la Sección de Juventud

El artículo parte de la constatación de que las políticas de Juventud no han logrado alcanzar resultados reseñables respecto a los objetivos previstos. Los autores defienden que antes de abordar la confrontación entre las políticas integrales y afirmativas, sería preciso afrontar el principal problema que aqueja a las políticas de Juventud: su función esencialmente escenográfica dirigida a simular la existencia de una atención pública hacia las cuestiones que afectan a los jóvenes. Si bien reconocen la existencia de considerables transformaciones socioeconómicas que afectan a la sociedad, y a los jóvenes en particular, siguen considerando válido el concepto de juventud en tanto que proceso de transición. Los cambios en la condición juvenil son forzados por circunstancias objetivas, y los jóvenes desarrollan un comportamiento de adaptación a esta nueva realidad. Tras analizar el desajuste entre los objetivos y resultados de las Políticas Integrales de Juventud, proponen una relectura de las mismas a escala local y dejar el liderazgo sobre los ámbitos que articulan la emancipación en manos de las Administraciones que ostentan las competencias correspondientes. Por último, se reivindica una mirada integral por parte de las políticas locales, pero actuando desde los ámbitos tradicionales de las unidades de Juventud.

Palabras clave: Políticas de juventud, políticas integrales, políticas afirmativas, servicios de juventud, Planes Jóvenes.

Durante estos tres últimos años nos hallamos inmersos en un intenso debate sobre los distintos modelos de políticas de Juventud que se nos presentan como referencia a seguir. Se nos sugiere resituar nuestro paradigma doctrinal, a raíz de la desorientación originada por los resultados no demasiado alentadores que ofrece el balance de las denominadas Políticas Integrales de Juventud (a partir de ahora, PIJ). Tras años en que todas las referencias teóricas se han basado en el desarrollo de PIJ, y en los que por todos los niveles de la Administración se han elaborado Planes Jóvenes o Integrales, parece llegado el momento de someter a análisis la validez o no de estos planteamientos.

Toda la ilusión y esfuerzo que hemos puesto durante tantos años no han resultado suficientes para

alcanzar los objetivos planteados. No parece que las políticas de Juventud desarrolladas por los diferentes niveles de la Administración, con sus respectivas cuotas de responsabilidad, hayan logrado modificar las condiciones de vida de los jóvenes, ni conseguir una verdadera igualdad de oportunidades, o que la emancipación sea hoy en día más sencilla de culminar.

De ahí que surja un natural interés por revisar las bases teóricas y metodológicas que gran parte de los sectores políticos, técnicos y asociativos relacionados con los jóvenes hemos venido considerando como válidas.

Las políticas de juventud

Intentemos clarificar algunos términos. Política hace referencia a un conjunto de postulados, coherentes entre sí, suficientes y dimensionados, que orientan una acción, cualquiera que sea, hacia un objetivo lejano en el tiempo. Hace referencia a las tendencias, a las orientaciones, a los postulados teóricos e ideológicos en los que posteriormente se sustentará la práctica diaria. Integral, por otra parte, hace referencia al abordaje holístico y a la coherencia interna del conjunto de acciones. Dicho de otra manera, hace referencia a que todas las intervenciones relacionadas con un ámbito sectorial definido, tienen que ser tomadas en cuenta, ya que guardan una lógica interna que las concatena. Ello implica, igualmente, que son puestas en marcha todas aquellas acciones que un diagnóstico social participativo determina como pertinentes, y que se dimensionan adecuadamente a fin de responder a las necesidades y déficits, procediendo asimismo a identificar e implicar activamente a los agentes responsables.

Las políticas de Juventud en el Estado español adolecen todavía de tradición y peso, dado que aparecen junto con la implantación de las Administraciones democráticas. Veinticinco años no son muchos, cuando realmente se partía de cero y había que inventar todo, desde los métodos de análisis de la realidad social a las herramientas de evaluación. Incluso fue preciso construir el discurso y el método. Fue absolutamente necesario realizar un cambio radical respecto de lo que anteriormente se había entendido como política de Juventud. De objetivos de adoctrinamiento y encuadramiento, había que pasar a objetivos de libre decisión y participación.

En aquel momento nos encontramos con una auténtica reivindicación de lo joven como motor del cambio, con una significativa presencia de los movimientos asociativos como sujetos activos de esa dinámica, y todo ello unido a un incremento sostenido del número de jóvenes. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que en el sur de Europa surge el sector joven como objeto de intervención social. Se entiende como necesaria la intervención de los poderes públicos en este sector social, dadas las carencias que los jóvenes encuentran en su camino hacia la emancipación. La justificación para el desarrollo de

políticas públicas de Juventud radicaría, según esta perspectiva, en la existencia de una serie de obstáculos en el proceso de transición a la vida adulta.

Las políticas integrales de juventud

Las Políticas Integrales de Juventud aspiran a diseñar y ejecutar nuevas políticas superadoras de los modelos anteriormente vigentes. Podríamos definir estas políticas por presentar las siguientes características en sus planteamientos originales:

Partir de un concepto de juventud según el cual ésta es entendida como un proceso de reproducción social y etapa de transición de los jóvenes hacia la vida emancipada, es decir, hasta el momento en el cual el joven dispone de los recursos que le posibilitan plantearse y poder llevar a cabo un plan de vida propio y autónomo. Los jóvenes son considerados, así, miembros de una categoría social heterogénea, en la que se dan diferentes situaciones de partida y distintos itinerarios en su proceso emancipatorio¹.

Como correlato de ello, el objetivo último de la actuación pública en materia de Juventud sería ayudar a los jóvenes en su proceso de transición hacia la emancipación y plena autonomía personal, e intentar que éste sea lo menos traumático posible. Y dado que esta transición se produce en un contexto de desigualdad social, estas políticas optan por favorecer a aquellos jóvenes que se encuentran en peor situación de partida.

Las PIJ pretenden tener en consideración y actuar de modo simultáneo sobre todos aquellos ámbitos de la realidad social que más inciden en el proceso de transición, intentando superar así el enfoque exclusivamente culturalista y centrado en el tiempo libre sobre el que habían pivotado las políticas anteriores. En este sentido aparecen como ejes fundamentales de estas políticas las actuaciones

¹ Esta conceptualización es deudora de José Luis de Zárraga (1985), en su ya clásico "Informe Juventud en España. La inserción de los jóvenes en la sociedad".

coordinadas y centradas en las áreas de educación, empleo y vivienda.

En consecuencia, se estima que el diseño y ejecución de la Política de Juventud debe ser transversal para así poder dar respuesta coherente e integral a las necesidades de los jóvenes. Esto significa que la Política de Juventud debe de dejar de ser considerada patrimonio exclusivo de las unidades administrativas específicas de “*Juventud*”, para pasar a recabar la implicación efectiva en dichos procesos de todos aquellos servicios públicos que ostentan algún tipo de responsabilidad institucional en cualquiera de los ámbitos que determinan las condiciones de vida de los jóvenes y su proceso de transición; así como de aquellas entidades relacionadas de uno u otro modo con el sector juvenil.

Dichas políticas se elaboran a través de una metodología de trabajo basada en la reflexión y la planificación. Así, antes de diseñar las pautas de actuación se procede a realizar un diagnóstico sobre la situación de los jóvenes en distintos ámbitos de la realidad social. Posteriormente, se concretan los objetivos y las prioridades que deberían guiar la actuación pública, así como los recursos necesarios para ello. Por último, se diseñan y ponen en marcha dispositivos de evaluación de las acciones a emprender.

Requisito indispensable de estas Políticas de Juventud es el centrarse realmente en los jóvenes (y no en la infancia, tal y como hacían los anteriores modelos), en un proceso en el que ellos y sus organizaciones adquieren un protagonismo estable en la definición del diagnóstico en el que se encuentran, en el diseño de las políticas que inciden en sus condiciones de vida, su ejecución y posterior evaluación.

Algunas reflexiones previas

Antes de entrar en el debate sobre el balance sobre las PIJ y su posterior confrontación con las afirmativas, consideramos que es preciso exponer previamente unas breves reflexiones que permitan

enmarcar dicho debate en una valoración más general sobre las políticas de Juventud en el Estado español.

Consideramos que cualquier reflexión sobre la orientación de las políticas locales de Juventud resulta francamente baladí, si de modo previo no se analiza y afronta lo que, a nuestro entender, constituye el principal problema de fondo que aqueja a dichas políticas: su función esencialmente escenográfica dirigida a simular la existencia de una atención pública que da respuesta coherente y proporcionada a las principales cuestiones que inciden y determinan la vida presente y futura de los jóvenes.

Somos plenamente conscientes de la incorrección política que subyace a esta tesis. Sin embargo, es la que honradamente constatamos tras largos años de experiencia profesional en este ámbito de intervención pública.

En efecto, tras 25 años de Administraciones democráticas en el Estado español las políticas de Juventud (en cualquiera de sus modelos y niveles de desarrollo) se siguen caracterizando por las reducidas dotaciones económicas de sus programas (¿dónde ese 1% del presupuesto municipal que se exigía en 1985, Año Internacional de la Juventud, para los Servicios de Juventud?); los recursos humanos de los que se dispone continúan siendo insuficientes (y frecuentemente, mal retribuidos) para satisfacer mínimamente las necesidades detectadas; la participación activa de los jóvenes en las políticas de Juventud no suele existir más que en el papel; prima la indefinición sobre los objetivos, acciones, prioridades y estrategias a emprender en materia de Juventud; y, todo ello, como es sabido, en un entorno en el que predomina la escasa consideración y apoyo político que se presta a estas materias.

A esto habría que añadir el, a todas luces, escaso avance e innovación de las actuaciones públicas en materia de Juventud, la copia mimética y descontextualizada de programas que se ponen cíclicamente de moda, el largo periodo de presupuestos congelados o reducidos que llevamos arrastrando, etc. La conjunción de todos estos factores, además de suponer una innegable falta de consideración hacia el sector juvenil, contribuye a

ahondar aún más, si cabe, la desconfianza y la mirada crítica de los jóvenes respecto a la Administración. Pero además afecta al colectivo de profesionales que trabajamos en este ámbito, en forma de desmotivación profesional y fuga hacia otros destinos laborales.

La solución a estos graves problemas que sufre la intervención pública en Juventud es, sin duda, complicada, presenta responsabilidades que afectan a distintos actores, y requiere actuaciones en el medio-largo plazo. En cualquier caso, dado el limitado espacio de que disponemos, nos limitaremos a señalar tan sólo uno de los aspectos que consideramos más trascendental a este respecto, cual es la fragilidad y escaso peso del entramado organizativo juvenil, y su consiguiente debilidad a la hora de dialogar y hacer valer sus intereses frente a la Administración. Nos parece evidente que hasta que desde los propios jóvenes y sus organizaciones no se consiga articular una presión estable y estructurada hacia el nivel político y administrativo a fin de defender sus necesidades e intereses, va a ser realmente difícil que el triste panorama que contemplamos pueda encontrar visos de solución.

Balance de las políticas integrales de juventud

El planteamiento de las PIJ cabe valorarlo como un gran acierto y una auténtica novedad como herramienta conceptual, dado que superan la parcelación y la atomización de las respuestas, para pasar a actuar desde una lectura consensuada de la realidad y con una batería coherente de respuestas. El acierto es incuestionable y hay que reconocer que se supo leer muy adecuadamente las necesidades reales del momento.

Todo ello supuso una auténtica novedad en las formas de trabajo de las instituciones y un verdadero revulsivo para todos cuantos trabajábamos en el ámbito de Juventud, ya que se entendía que el factor joven iba a pasar a convertirse en uno de los ejes en torno al que giraría la acción del conjunto de los departamentos de cada institución, y se sentía que se disponía de un instrumento adecuado para trabajar con efectividad.

Para poder realizar un balance de las PIJ debemos estudiar el ajuste de sus rasgos característicos con la realidad. Pues bien, del análisis de las experiencias conocidas cabe concluir que los resultados obtenidos no han estado en consonancia con los objetivos previstos. No sería justo afirmar, pues, que el balance sea positivo, pero tampoco se pueden juzgar como incorrectas sus premisas conceptuales y metodológicas.

Si hemos de buscar las causas de la discordancia entre realidad y práctica habría que apuntar, en primer lugar, las limitaciones a la hora de aplicar este nuevo enfoque en la esfera administrativa, y más en concreto en el ámbito local. Una eventual actuación municipal en las áreas de formación, empleo y vivienda presenta severas limitaciones, derivadas de las escasas competencias y recursos de que disponen los ayuntamientos. Tan sólo los municipios de una cierta entidad poseen los recursos económicos y humanos suficientes para poder emprender actuaciones en estos sectores, que puedan presentar orientaciones autónomas con respecto a las directrices emanadas de Administraciones de rango superior.

Poder realizar políticas globales y transversales exige, además, un plus de esfuerzo humano (técnico y político) y económico que pocos municipios pueden asumir. Por ello, a pesar de que las PIJ han constituido un referente paradigmático para muchos municipios, en realidad han sido contadas las entidades que han podido desarrollarlas en la práctica, limitándose, casi sin excepción, a localidades medianas o grandes.

En contra del planteamiento evaluativo enunciado por estas políticas, en realidad han sido escasas las ocasiones en que, una vez aprobado el plan que define la política de Juventud (habitualmente denominado *Plan Joven* o *Plan Integral de Juventud*), se haya procedido a evaluar sistemáticamente el grado de consecución de los objetivos planteados, los obstáculos encontrados, el nivel de gasto ejecutado, la valoración de los destinatarios, el grado de participación ciudadana previsto, la coordinación intra e interinstitucional, etc.

Lo cierto es que esta falta de desarrollo práctico de los planteamientos teóricos es un indicador del verdadero problema con el que se topan éstos, a saber, las inercias y los hábitos en los que se mueve la Administración española. En efecto, son escasas las unidades administrativas en cualquiera ámbito o nivel, que recurran a procesos sistemáticos de evaluación de sus procesos de gestión o de los resultados. Pero es que son aún más escasas aquéllas que acostumbran a trabajar de forma coordinada con el resto de las unidades de su ámbito sectorial o de su misma institución. Resulta sorprendente constatar la ingenuidad con la que se planteó la actuación, al pretender que unidades administrativas de Juventud, que suelen ser una de las de menor peso político en la Administración municipal, puedan llegarse a convertir en las promotoras de un cambio en los procesos administrativos de esta magnitud, que afecte al conjunto de la institución y al entramado de relaciones de la misma con su entorno. Sólo cabe plantearse obtener un mínimo éxito en una empresa de este alcance si se logra ejercer un liderazgo decidido por parte de la presidencia de la institución, superando los temores y las resistencias de aquellas unidades que no se sienten implicadas en las cuestiones que afectan al sector juvenil. Obviamente estas circunstancias no se han llegado a producir.

También podemos apuntar como otro error añadido, la decisión que se tomó en ocasiones de disgregar las unidades de Juventud, al entender que es el conjunto de la institución quien pasa a asumir la responsabilidad de la aplicación del plan, obviando la necesidad de mantener un motor activo del mismo, o de seguir realizando análisis sobre la situación de los jóvenes, mantener una interlocución estable con los jóvenes, etc.

Por otra parte, a pesar de que la participación de los ciudadanos en la gestión pública suele ser uno de los ejes que vertebran el discurso de nuestra vida pública, y de que se afirme de forma reiterada que no puede haber política de Juventud sin la participación activa de los jóvenes en todas las fases de su diseño y ejecución, la realidad es bien distinta. Encontramos pocos ejemplos de verdadera participación, y menos aún en lo referente a la intervención juvenil en los procesos de toma de decisiones. Siendo honestos, hay que reconocer que éste no es un problema

exclusivo de las áreas de Juventud, sino del conjunto de la Administración pública. Los procesos de participación ciudadana se desarrollan escasamente para el conjunto de la población, y en la mayor parte de los ámbitos técnicos y políticos no se perciben actitudes favorables a lograr una mayor implicación de los ciudadanos en las distintas fases de la gestión pública.

Los Planes Jóvenes no sólo no han superado esa disociación, sino que en ocasiones han dilapidado la escasa confianza que la Administración pública inspira a los jóvenes y a las asociaciones juveniles, al no responder a las expectativas y compromisos adquiridos, ni dar continuidad a las dinámicas participativas iniciadas en los procesos de elaboración de los mismos. Dicho de otra manera: campo quemado para el futuro.

Por otra parte, las experiencias de Planes Jóvenes puestos en marcha en el Estado español se han desarrollado desde una descontextualización alarmante y desde una disociación entre los objetivos que se planteaban y los recursos de que disponían. Se han limitado con excesiva frecuencia a abordar las fases iniciales de los mismos, diluyéndose posteriormente sin mayor pena ni gloria. La mayoría de los programas han resultado ser actuaciones que se iban a realizar, independientemente de la existencia de dichos planes, y carentes de coherencia interna y relación con respecto a los objetivos enunciados. Aunque resulta triste decirlo, da la impresión de que ha primado el marketing dirigido a informar respecto a lo que supuestamente se pretendía hacer, sobre el interés por ejecutar las actuaciones previstas y verificar su cumplimiento. Y ello a pesar del esfuerzo realizado y la ilusión puesta en este tipo de iniciativas por parte de muchos jóvenes, técnicos y políticos.

Este balance no sería justo si lo limitásemos a analizar sus aspectos negativos. Los Planes Integrales han sido, a pesar de la severa crítica realizada, una referencia paradigmática de muchas de las actuaciones de las Administraciones Públicas dirigidas a la juventud impulsadas en las dos últimas décadas.

Resultaron un revulsivo y un importante catalizador que ha aportado una visión más rigurosa y sistemática sobre la condición social juvenil. Han contribuido a romper con una conceptualización homogeneizadora de los jóvenes (*Juventud*), en beneficio de un concepto de juventud entendida como categoría social de perfiles heterogéneos (*jóvenes*), de la que se deduce la necesidad de atender específicamente a las diferentes situaciones que atraviesan los jóvenes, a sus diferentes itinerarios de emancipación.

Asimismo, su propuesta rigurosa y sistemática de abordaje de la condición social juvenil ha servido de acicate para que los profesionales de los Servicios de Juventud implantaran sistemas de trabajo y de gestión más equiparables a los instalados en otras áreas administrativas. No hay que olvidar tampoco que estos planes han sido un importante revulsivo para que desde distintos ámbitos políticos y técnicos se diera un impulso importante a la puesta en marcha y consolidación de nuevos servicios y programas dirigidos a los jóvenes.

Por último, la acertada conceptualización integral de la actuación pública en materia de Juventud se convirtió en referente obligado para la intervención sociocultural dirigida a otros sectores sociales: tercera edad, mujer, discapacitados,...

Las transformaciones socioeconómicas y su incidencia en los jóvenes

Es innegable que durante los últimos 20 años se han producido profundos cambios sociales y económicos que están configurando una sociedad que paulatinamente pierde los principales atributos característicos del Estado de Bienestar (altas tasas de empleo, alta proporción de empleo estable a jornada completa, confianza en la estabilidad sociolaboral, personal y económica), en beneficio de lo que se ha venido a denominar la *sociedad de la incertidumbre* o del *riesgo* (desregulación del mercado de trabajo, precariedad laboral, descenso de las retribuciones salariales, incertidumbre ante el futuro laboral y personal), ligada a un auge del neoliberalismo, una expansión de la economía globalizada, y a la extensión de las nuevas tecnologías de comunicación a todos los órdenes de la vida social y económica.

Estas transformaciones sociales y económicas han afectado notablemente a la vida de la mayoría de los jóvenes, y además en mayor medida que a las generaciones adultas, y de forma diferenciada con respecto a éstas. En efecto, la sociedad de la incertidumbre está provocando en los jóvenes consecuencias negativas, tanto en la relación con el trabajo y el acceso a la vida adulta, como en el plano de las relaciones personales. Así, hasta la década de los ochenta las perspectivas de los jóvenes aparecían como previsibles: tras la etapa de formación se producía una inserción laboral casi directa, con un contrato estable que posibilitaba un marco de seguridad sobre el cual trazar una trayectoria profesional, acceder a una vivienda independiente, formar una pareja o constituir una familia, etc. De tal manera que, llegados a los 25 años, se podía dar por concluido el proceso y la persona en cuestión pasaba a ser considerada adulta.

A partir de los ochenta, los procesos de reestructuración económica originan un grave incremento del paro juvenil, que sumado a una posterior desregulación del mercado laboral que elimina prácticamente el empleo fijo en las nuevas contrataciones, y al elevado encarecimiento de los precios de la vivienda, liquidan prácticamente estos procesos emancipatorios lineales. De dicho modo se extienden entre la mayor parte de los jóvenes las trayectorias de emancipación tentativas, de ida y vuelta, lo que se ha venido a denominar "*modalidades de aproximación sucesivas*", a la par que ganan peso específico los *itinerarios de precariedad* y los *itinerarios desestructurados*². Esta situación ha provocado un retraso considerable en la edad a la que se produce la emancipación familiar, en el acceso a una vivienda independiente, y en la formación y consolidación de las parejas. Asimismo, ha dado lugar a bajísimas tasas de fecundidad, así como a la aparición de un estado de incertidumbre y frustración entre una parte considerable de los jóvenes, fruto de la imposibilidad de poder diseñar cualquier tipo de proyecto de vida autónomo, en un horizonte más allá del corto plazo.

² Estos conceptos han sido acuñados y sobradamente analizados por Joaquim Casal (1996; 1997).

El retraso en la edad de emancipación familiar, sumado a la disminución del peso de las cohortes de menor edad que acceden a la etapa juvenil, fruto de la fuerte caída de las tasas de natalidad registradas a partir de la década de los 80, ha provocado otro cambio a reseñar, cual es el progresivo mayor peso que adquieren los mayores de 25 años, dentro del conjunto de jóvenes.

Esta situación coincide, además, con una pérdida de sentido y credibilidad del proyecto meritocrático para amplios segmentos juveniles de clases medias bajas y bajas, dado que la realización de unos estudios no asegura ya la movilidad social, ni, en ocasiones, siquiera una inserción laboral acorde con la formación recibida.

La confluencia de todos estos factores contribuye a la extensión entre los jóvenes de actitudes y comportamientos basados en el disfrute radical del presente (consumismo galopante, fines de semana sin interrupciones, colocarse rápido), y en la extremada competitividad como fórmula de salvación personal, ante la imposibilidad de poder perfilar proyectos de futuro mínimamente claros y ejercer *de facto* los derechos que les son reconocidos formalmente.

Como consecuencia de ello, una parte significativa de la presente generación juvenil tiene unas expectativas de alcanzar un nivel de vida inferior y más precario que el que disfrutaban sus padres. Desde una perspectiva intergeneracional, este proceso supone, por primera vez desde hace muchas décadas, que una parte importante de la presente generación juvenil prevea una movilidad social descendente³.

Este hecho explicaría en gran medida que muchos jóvenes, incluso estando ocupados, opten por continuar permaneciendo en sus familias de origen para así poder mantener una considerable capacidad de gasto (en Gipuzkoa tan sólo el 16% de los jóvenes de entre 15-29 años vive de sus ingresos en un hogar independiente (Siadeco 2001), en el conjunto de la

³ Véase a este respecto el informe de James Petras (1996).

Comunidad Autónoma del País Vasco, sólo el 9%⁴), impensable en el caso de que se emanciparan, pudiendo de este modo destinar gran parte de sus ingresos hacia el consumo ocioso y ostentoso o, si se prefiere, el gasto no reproductivo.

Existe, además, constatación empírica suficiente para afirmar que esta situación de dependencia no es tanto producto de un cambio en el ámbito de los valores culturales (tal y como propugnan las políticas afirmativas), sino forzada por las circunstancias estructurales ya citadas. En efecto, distintos estudios confirman que la mayoría de los jóvenes desearía emanciparse a una edad considerablemente más temprana a la que la mayoría de ellos de hecho lo harán. Así, el 74% de los jóvenes europeos opina que la razón por la cual no pueden emanciparse de su familia de origen es porque no cuentan con los medios necesarios para hacerlo⁵. En el Estado Español no llega al 5% el porcentaje de jóvenes que manifiesta desear seguir viviendo en el hogar familiar⁶, llegando esa proporción al 14% en Gipuzkoa⁷. Otros estudios vienen a confirmar estos datos, al mostrar el desfase entre la edad a la que los jóvenes desearían emanciparse y la edad a la que prevén que esto será realidad⁸.

Nosotros seguimos pensando, pues, que a pesar de las considerables transformaciones económicas y sociales que se han venido operando en los últimos años, así como de la emergencia de nuevos itinerarios de transición, lo realmente sustancial y característico de la juventud en su concepción sociológica sigue siendo su carácter de proceso de transición. Es cierto que las condiciones socioeconómicas, y las trayectorias emancipatorias han cambiado, se han precarizado y presentan discontinuidades, al igual que ha ocurrido en la propia condición adulta o emancipada. Sin embargo, en nuestra opinión, ello no invalida la consideración de la juventud como etapa en la que el joven continúa

⁴ Gabinete de Prospección Sociológica, 2000.

⁵ INRA, 1997.

⁶ Elzo y otros, 1999.

⁷ Siadeco, 2001.

⁸ Martín Serrano y Velarde Hermida, 1996; Diputación Foral de Guipúzcoa, 1997; Gabinete de Prospección Sociológica, 2000.

siendo un sujeto dependiente en tránsito hacia la emancipación en el ámbito económico, residencial y afectivo-familiar, y así alcanzar su reconocimiento como adulto de pleno derecho.

Las políticas afirmativas

Puede parecer sorprendente la falta de rechazo, la ausencia de crítica de los jóvenes ante este desolador panorama. Suponemos que puede deberse a otro de los rasgos que aparentemente caracterizan a los jóvenes de hoy: su individualismo, la falta de compromisos colectivos. Antes bien, se proyecta una imagen interesada de que los jóvenes se encuentran sumamente satisfechos con su situación; que la juventud es una etapa plena de felicidad y que merece la pena disfrutarla; que es el momento de lo lúdico, de la fiesta, de la plena satisfacción personal. Da la impresión de que ser adulto, llegar a la edad adulta, implica renunciar a lo mejor de la vida, esclavizarse con una serie de ataduras familiares y laborales que modificarán la "magnífica" situación de los jóvenes, pero a la baja. No hay más que ver el descarado uso que la publicidad hace de esta imagen para entender lo que aquí afirmamos.

La percepción de que ser joven es la mejor manera de vivir, una época sin conflicto, de mucha movilidad, experimentación, con posibilidades de acceso al consumo no reproductivo, a la fiesta, a la noche,... no debe ocultar los verdaderos problemas de los jóvenes. No ocultemos la realidad: el presentismo y el consumismo son válvulas de escape ante un futuro incierto. Pero que los jóvenes y sus familias se hayan acomodado a los obstáculos con los que se encuentran en sus procesos de emancipación; que las familias sean cada vez más permisivas y sean espacios más democráticos; que se acepten comportamientos sexuales u horarios impensables años antes; o que no se vivencie esta etapa vital como privación, todo ello no invalida que sea, en términos generales, una situación forzada por unas circunstancias objetivas, no voluntarias.

Por otra parte, como ya hemos visto, los jóvenes no se encuentran en absoluto satisfechos de su situación, sino que desarrollan un comportamiento de adaptación a la situación que les ha tocado vivir.

Viven el momento, intentan no amargarse el presente, pero si se les pregunta por sus expectativas para la emancipación vemos que se está produciendo una frustración. Nos encontramos con lo que Ruiz Olabuénaga (1998) denomina *jóvenes libertos*: jóvenes mayores de edad pero que no presentan las características funcionales de los adultos. Las políticas afirmativas en ocasiones han transmitido una imagen de querer centrarse en aquellos elementos que caracterizan las formas de expresión de nuestros "libertos", pero sin entrar en las razones estructurales que les impiden ser adultos.

Ahora más que nunca se hace necesaria la intervención de los poderes públicos en los tres ejes clásicos de las políticas de transición: formación, empleo y vivienda. Esto no quiere decir que deje de ser necesario intervenir en los elementos relacionados con el ocio, la cultura, el tiempo libre,... sino que deben ser complementarios. Afirmamos que siguen siendo necesarias las políticas para la emancipación, esto es, el razonamiento de los clásicos planes integrales, complementados con intervenciones alternativas y enriquecedoras en los ámbitos antes citados que podemos identificar como expresión de la *nueva condición juvenil*.

Ahora bien, pensamos que las políticas de emancipación deberían ser lideradas de un modo verosímil por las Administraciones Públicas que formalmente ostentan las competencias y disponen de los recursos necesarios para poder incidir de modo efectivo en los problemas y déficits que se presentan⁹. A este respecto, pensamos que es oportuno diferenciar entre la *Política de Juventud*, entendida en un sentido amplio, que incluiría de forma global las diferentes actuaciones públicas que inciden de uno u otro modo en las condiciones de vida actuales y futuras de los jóvenes, y que es la que realizan las Administraciones Públicas estatales y autonómicas, con competencias en los ámbitos relacionados con dichas condiciones; y, por otra parte, la *Política Sectorial de Juventud*, entendida como el conjunto de

⁹ Aunque en realidad gran parte de las críticas que se han apuntado con respecto a las PIJ pueden hacerse extensivas igualmente a los planes jóvenes que se han puesto en marcha en, al menos, 11 Comunidades Autónomas (Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia), y a escala estatal.

actuaciones que llevan a cabo las unidades administrativas específicas de Juventud, generalmente ubicadas en Administraciones Locales, y cuyas actuaciones están basadas en el ámbito de la cultura, el tiempo libre, la información y el asociacionismo, y que tienen una incidencia limitada en la condición social de los jóvenes.

Nosotros reivindicamos la necesidad de ambas políticas, pero diferenciando claramente sus respectivos ámbitos de actuación. Es preciso romper con la esquizofrenia frustrante de unas políticas locales de Juventud que proclaman objetivos ampulosos sobre la emancipación juvenil, mientras que la mayor parte de sus programas tienen escasa relación con esta cuestión, y se circunscriben temáticamente al ámbito de la cultura, el asociacionismo, la información y el tiempo libre. En este sentido, la pretensión de las políticas afirmativas favorable a que el objetivo de ayudar a la emancipación juvenil debe perder peso específico en las políticas de Juventud, puede considerarse como correcta para el ámbito de la Administración Local, pero no como consecuencia de los cambios sociológicos registrados, sino por motivos estrictamente pragmáticos a los que hemos hecho referencia con anterioridad (limitaciones competenciales y presupuestarias, dificultades de impulsar dinámicas de coordinación inter e intra-administrativas, etc.).

Consideramos, pues, que es precisa una readaptación o relectura de las PIJ de ámbito municipal. Dicha readaptación seguiría asumiendo el concepto sociológico de juventud en tanto que transición a la vida adulta, su planteamiento holístico para abordar los aspectos que inciden en la situación presente y futura de los jóvenes, y su apuesta ideológica a favor de los jóvenes que presentan mayores trabas en su transición a la emancipación, como elementos de referencia y contextualización a la hora de diseñar la actuación municipal en esta materia.

En esta línea, es imprescindible que las unidades administrativas de Juventud mantengan un diagnóstico y reflexión continua sobre la condición juvenil, que facilite el diseño de intervenciones que den debida respuesta a las necesidades y déficits

detectados. Es probable que los resultados que se deriven de dicho proceso analítico desborden en muchas ocasiones las posibilidades de respuesta que cabe dar desde los servicios de Juventud. En tales casos, la labor a realizar debería consistir en informar y alertar sobre las situaciones y necesidades específicas juveniles, e instar a dar respuesta a las mismas, a quienes tienen en su mano la posibilidad de hacerlo, así como a los jóvenes y agentes sociales y económicos que, por cualquier razón, puedan sentirse concernidos.

Esta readaptación debería implicar, además, una nueva reivindicación del ámbito tradicional de trabajo de las unidades administrativas de Juventud, basado en el establecimiento y mantenimiento de servicios de información, educación no formal, y culturales, orientados a favorecer el proceso de crecimiento a niños y jóvenes, estimulando asimismo sus iniciativas, desde un concepto de ciudadanía activa.

Consideramos que no podemos superar las PIJ para pasar a hablar de políticas afirmativas. Se trataría, más bien, de incluir en una metodología que se ha demostrado como válida, determinados elementos que quedaban difuminados o minusvalorados, al menos en el plano enunciativo: el valor de los ocios, de la cultura, del tiempo libre, de la participación. Se trata de superar los elementos puramente instrumentales para incorporar los elementos no materiales que hacen referencia a la cualidad juvenil.

Desde otro plano, conviene llamar la atención sobre el alcance real del debate sobre las políticas afirmativas versus integrales, ya que es realmente reducido el número de municipios en donde supuestamente se han podido aprobar y llevar a cabo PIJ. En efecto, no olvidemos que:

Un gran número de ayuntamientos del Estado español carecen de unidades administrativas específicas de Juventud.

de los ayuntamientos que disponen de personal técnico que trabaja en programas de Juventud, en muchas ocasiones dicho personal no se dedica en exclusividad a los mismos, compaginándolo con su

atención a otras áreas (cultura, deportes, servicios sociales, etc.)

de los municipios que disponen de personal específico de Juventud, en la mayoría de los casos éste depende orgánicamente de unidades administrativas que engloban distintos ámbitos administrativos.

la mayoría de los ayuntamientos del Estado español nunca han superado el modelo de política de Juventud previo a la aparición de las PIJ, basado en la prestación de servicios a la juventud.

Por otra parte, las políticas de Juventud, en tanto que compensadoras, han presentado un carácter marcadamente progresista. Por lo tanto, queremos alertar del peligro que entraña el centrarse en los elementos lúdicos sin clarificar estrategias que intenten abordar el verdadero núcleo de las causas que generan esta nueva situación.

Es indudable que la aparición del debate sobre las políticas de Juventud contribuye a enriquecer las políticas de Juventud, ya que viene a plantear de manera explícita que las mismas tienen que adoptar claves simbólicas jóvenes. Dicho de otro modo, no basta con el desarrollo de una serie de estrategias en los ámbitos estructurales que determinan en gran medida el presente y futuro de los jóvenes, sino que desde las *Políticas Sectoriales de Juventud* es preciso actuar sobre aquellos elementos que definen socialmente al joven, o al menos, con los que ellos se identifican. Hay que exigir a las políticas de Juventud que sean suficientemente dinámicas, y estén en continua readaptación, teniendo en cuenta las nuevas pautas culturales y de consumo juvenil, lo cual nos permitirá, no sólo que los jóvenes visualicen desde otra perspectiva la acción institucional, sino acercarnos a colectivos que de otro modo no conseguiríamos contactar. No hay que olvidar que la intervención a través de la cultura y el ocio puede ser la vía para alcanzar objetivos de inserción social de sectores juveniles que desconocen o rechazan los servicios y recursos públicos, y difícilmente accesibles a las intervenciones institucionales convencionales. Como acertadamente indica Roger Martínez (2001), muchas de las habilidades y conocimientos que los jóvenes aprenden en su tiempo libre pueden ser fundamentales para su inserción en el mercado laboral. Así, el consumo de ocio puede ser también la

base para la adquisición de habilidades relacionales, organizativas, administrativas, de gestión económica, etc. La progresiva importancia de la industria del ocio (encuadrada en lo que se han venido a denominar “*nuevos yacimientos de empleo*”) puede ayudar así a que muchos jóvenes volcados de modo amateur en algún ámbito del ocio encuentren un futuro profesional digno e satisfactorio.

Esta nueva articulación de las políticas de Juventud, exige una presencia política específica y una unidad administrativa de Juventud que, amén de concertar la intervención sociocultural en relación con este sector social, se mantenga como motor y se erija en *Pepito Grillo* respecto a cualquier acción institucional que afecte a los jóvenes.

La presencia de un concejal, o responsable político de Juventud, significa que lo joven existe y no se difumina en áreas de mayor amplitud que, con frecuencia, acaban fagocitando simbólicamente al área de Juventud. Una concejalía implica responsabilidad, iniciativa e individualización. Un cargo político además se vincula con mayores presupuestos, mayor número de programas, mayor equipo técnico, etc.

El esquema de las PIJ en el que la unidad desaparecía para transferir al conjunto de la organización la responsabilidad de trabajar en clave joven, se ha demostrado, como no podía ser de otra manera, claramente irreal. Por ello creemos absolutamente necesario seguir contando con equipos técnicos específicos de Juventud que mantengan la interlocución hacia el interior de la institución y en el exterior con el conjunto de los jóvenes, estén éstos asociados o no. Esta unidad debe focalizar la Juventud, realizar diagnósticos continuados que posibiliten poder reorientar la acción (la del conjunto de los departamentos), exigir que el factor joven no se diluya en la práctica cotidiana, y evaluar sistemáticamente. Pero también debe asumir el desarrollo de los elementos novedosos de las políticas afirmativas: articular respuestas a las nuevas formas de expresión juvenil.

Bibliografía

Casal, J. (1996) "Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración", en *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75, Madrid.

Casal, J. (1997) "Modalidades de transición profesional, mercado de trabajo y condiciones de empleo", en *Cuadernos de relaciones laborales*, 11, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Diputación Foral de Gipuzkoa (1997). "Informe sobre la juventud en Gipuzkoa 1996". Departamento de Juventud y Deportes, Donostia-San Sebastián.

Elzo, J., y otros (1999) "Jóvenes españoles 99", Fundación Santa María, Madrid.

Gabinete de Prospección Sociológica (2000). "Juventud vasca 2000". Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

INRA (1997) "Les jeunes européens". Comisión Europea, Dirección General XXII, Bruselas.

Martín Serrano, M. y Velarde Hermida, O. (1996). "Informe Juventud en España 96". Instituto de la Juventud, Madrid.

Roger Martínez (2001). "Cultura juvenil y políticas de juventud", en "Reflexiones sobre los jóvenes y la cultura", Colección Gaztemira, nº3. Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia.

Petras, J. (1996) "Padres e hijos: dos generaciones de trabajadores españoles", *Revista Ajoblanco*, 3.

Ruiz Olabuénaga, J.I. (dir) (1998). "La juventud liberta. Género y estilos de vida de la juventud urbana española", Fundación BBV, Bilbao.

Siadeco (2001) "Informe sobre la juventud en Gipuzkoa 2000". Diputación Foral de Gipuzkoa. Departamento de Cultura, Euskera, Juventud y Deportes, Donostia-San Sebastián.

Zárraga, J.L. (1985), *Informe Juventud en España. La inserción de los jóvenes en la sociedad*, Instituto de la Juventud, Madrid.