

## **LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD: HACIA UNAS POLÍTICAS EMANCIPATORIAS<sup>1</sup>**

**Laura Giménez Gual**

*Institut de Govern i Polítiques Públiques, UAB.*

### **Una contextualización de las políticas de juventud**

*Ser joven en el marco social actual*

La juventud no es un hecho universal e inmutable, no es, por lo tanto, una realidad que encontremos en términos equivalentes en todas las culturas de todas las épocas, sino una condición social, que existe en tanto que es socialmente construida y que muta históricamente, en la medida en que la sociedad es cambiante. Por esa razón me parece interesante reflejar algunos elementos que definen dicha categoría social en nuestra sociedad, antes de abordar el análisis de las respuestas y construcciones políticas dirigidas a este grupo de la población.

Podemos definir la juventud como una condición social que nos otorga una posición en la estructura social. La composición y características de dicha estructura serán, pues, muy relevantes para comprender la posición que ocupan los jóvenes en ella. El marco social en el que se sitúan los jóvenes se puede definir desde múltiples niveles: desde la posición que ocupan en las relaciones globales mundiales, a la posición que ocupan en las relaciones que se establecen en el interior de un

---

<sup>1</sup> Este capítulo está en buena parte basado en los dos textos siguientes: Giménez, Laura y Llopart, Ingrid (2002): «Les polítiques de joventut a Catalunya: polítiques residuals per a qüestions perifèriques?», ponencia presentada en el marco del III Congrés de la Joventut de Catalunya. y Gomà, Ricard; Giménez, Laura y Llopart, Ingrid (coords.) (2002): *Joventut, territori i ciutadania*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

municipio y que acaban condicionando las posibilidades de acción de los individuos en ese contexto.

A grandes rasgos podemos identificar algunos elementos clave para entender este contexto<sup>2</sup>:

- a) Al predominio de las relaciones patriarcales de género y capitalistas de producción, que definen unas relaciones de poder desiguales, se añaden nuevas fracturas sociales que configuran la estructura social en las sociedades postindustriales: la diversificación étnica derivada de las emigraciones de población procedente de los países más pobres hacia los más ricos; la alteración de la pirámide de edades, con un incremento de las tasas de dependencia; la pluralidad de formas de convivencia familiar, etc. (Brugué, Gomà y Subirats, 2001: 3). Estas nuevas fracturas sociales se enmarcan en un contexto de transición hacia el modelo de economía informacional que tiene un fuerte impacto sobre las estructuras laborales: la flexibilidad introducida en los procesos productivos ha ido acompañada del impulso de procesos de desregulación laboral, con graves consecuencias sobre la destrucción de empleo y la precarización del mismo. En este contexto, las trayectorias de inserción laboral lineales tradicionales dejan paso a un abanico mucho más amplio y variado de trayectorias, muchas de ellas caracterizadas por la discontinuidad y la precariedad<sup>3</sup>. Todo ello acompañado de grandes déficit de inclusividad del estado de bienestar, que además se encuentra en transformación en un contexto político y económico de desregulación del mercado.
- b) La crisis de legitimidad de las estructuras tradicionales de poder en el contexto democrático. La pérdida creciente de control sobre los procesos sociales del poder político legitimado a favor de los poderes globalizados, constituye uno de los focos dan origen a la crisis por la que pasa el sistema de democracia representativa (Beck, 1986). Ello impacta directamente sobre la construcción de las identidades y la construcción de la ciudadanía, es decir, sobre el modo y la intensidad en que los individuos devienen sujetos activos (actores) en el contexto social.
- c) La ruptura de la seguridad ontológica que caracterizaba la modernidad. Nuestras sociedades pasan por un proceso de cambio que incide directamente sobre los cimientos de la confianza, la comprensión y la previsibilidad de la vida de las personas. Se abre una etapa que distintos autores han venido a identificar como «sociedad del riesgo», caracterizada por la extensión y la individualización del riesgo, y una modificación substancial de los

<sup>2</sup> Daremos aquí una visión muy general y a grandes rasgos de los elementos que desde nuestro punto de vista caracterizan la sociedad actual desde la perspectiva del marco en que se insiere la juventud. No se pretende dar un relato exhaustivo ni en profundidad, puesto que esto lo han hecho y muy bien distintos autores y no es el objeto de este artículo. Se trata solamente de dar unas pinceladas que ayuden a contextualizar las políticas de juventud que más adelante se analizarán.

<sup>3</sup> Ver las interesantes aportaciones de Joaquim Casal al respecto (Casal, 2000, 2001).

procesos de construcción de las identidades. En este proceso las trayectorias personales son asumidas por los individuos como una consecuencia directa de sus opciones y actos, esto es, como éxitos y fracasos personales. Pero mientras se produce una individualización subjetiva del riesgo, los condicionantes objetivos se mantienen con tanta o más capacidad estructurante para la vida de las personas que nunca. La clase social es en la misma medida importante en el impacto sobre las oportunidades vitales de las personas, pero, como resultado de la fragmentación de las estructuras sociales, se debilitan las identidades colectivas y especialmente la de clase. Esta discordancia entre la realidad individual como hecho social y la realidad individual como hecho subjetivo es lo que se ha denominado como la *falacia epistemológica de la modernidad* (Cartmel y Furlong, 1997).

- d) Nuestras relaciones sociales se encuentran fuertemente penetradas por un modo de desarrollo centrado en la generación de conocimiento (Castells, 1997). En este contexto las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) adoptan un papel cada vez más esencial, tanto en los procesos de producción como de comunicación interpersonal. Ello apunta al surgimiento de nuevas formas de concebir el espacio y el tiempo: el espacio se globaliza y deslocaliza a la vez que el tiempo se eterniza y se vuelve más efímero (Feixa, 2001: 47). Este fenómeno se caracteriza, por un lado, por la inmediatez con que se crea y difunde la información (con la simultaneidad extrema que ello implica), por otro, por la extrema atemporalidad que conlleva la creación de momentos artificiales que permiten los nuevos medios de comunicación. El espacio y el tiempo son estructurantes de los procesos sociales a la vez que estructurados por ellos. De ese modo, tiempo y espacio reflejan las desigualdades sociales: la exclusión social se traduce en el espacio de modo que dibuja una geografía de la exclusión, por la que los colectivos más desfavorecidos son expulsados de los ámbitos espacio-temporales centrales hacia los periféricos.

Dentro de este contexto social se perfilan algunas tendencias especialmente relevantes entre el colectivo joven que devienen significativas para comprender cuál es la posición que este grupo social ocupa en la estructura social y, por lo tanto, para el diseño e implementación de las políticas públicas.

En relación con el último de los elementos apuntados, se observa una tendencia centrífuga hacia los jóvenes, tendencia que padecen todos los colectivos desfavorecidos: la dominación estructural y simbólica del patrón de adulto (al que la estructura económica y social ubica en una posición central y privilegiada) se traduce en una geografía también adultocrática, donde el espacio adulto ocupa el núcleo y el espacio juvenil la periferia. Esta tendencia se manifiesta en muy diversas situaciones y esferas de la vida, desde la ubicación de la residencia, cuando los jóvenes tienen que emigrar hacia municipios donde el precio de la vivienda es más asequible para ellos/as, hasta el ámbito del ocio, cuando la gente joven es confinada en zonas temáticas de ocio privado fuera de los núcleos residenciales o ubicados

en la periferia de éstos, o bien cuando se les ceden espacios públicos dominados por el espacio simbólico adultocrático. Como respuesta al proceso de expulsión de los/as jóvenes del espacio público diurno, éstos buscan apropiarse de espacios y tiempos alternativos. El espacio privilegiado es la noche, fuera de la tutela de los adultos, y en esta apropiación se integran una serie de ritos y hábitos que sirven de base para la ruptura con el espacio del cumplimiento y, al mismo tiempo, para poder relacionarse en un espacio simbólico propio.

Este y muchos otros elementos configuran el consumo como uno de los principales espacios de socialización y al grupo de iguales como el agente privilegiado, frente a los agentes tradicionales como el trabajo o la familia. Por un lado, el proceso de precarización estructural y la emergencia de nuevas formas laborales se traducen en un descenso de la socialización en la esfera laboral y en un cambio en la cultura del trabajo. Por otro, los medios de comunicación y las TIC ocupan un lugar cada vez más central en estos procesos de socialización (a pesar de que esta intervención quede normalmente oculta a la mayoría de sujetos que la viven). Las TIC introducen cambios significativos en los procesos de construcción identitaria modificando substancialmente la concepción y uso del espacio y del tiempo. La identidad propia de las sociedades postindustriales o informacionales se caracteriza por una gran fragmentación y virtualidad en la dimensión espacio-temporal. Las TIC crean y al mismo tiempo expresan una identidad fragmentada. La crean en la medida en que imponen unas nuevas reglas de juego y la expresan en cuanto que requieren una identidad juguetona, que presente esta capacidad de transformación en la discontinuidad espacio-temporal. Por último, el grupo de amigos es también un agente de socialización de importancia creciente en la medida en que gana terreno la socialización en el consumo. En este contexto el cuerpo sirve como carta de presentación y como materia de experimentación de los límites (Miles, 2000). Todo ello, unido al proceso ya comentado anteriormente de individualización del riesgo, hace que los individuos perciban, cada vez con mayor intensidad, su proceso de socialización de manera autoreflexiva e individualizada: muchos jóvenes (sino la mayoría) atribuyen su forma de ser y sus experiencias a sus propias opciones, es decir, se perciben como «hechos a sí mismos». Conciencias colectivas tradicionales como la conciencia de clase pesan actualmente muy poco en la identidad de la gente joven.

Por otro lado, en la medida en que la sociedad es adultocrática (los adultos ocupan la posición central en la estructura social), la edad se convierte en un elemento de definición de la ciudadanía substantiva, con lo que la adquisición de la ciudadanía formal (en la mayoría de edad) no es condición suficiente para el ejercicio de la plena ciudadanía. Es decir, en la medida en que la juventud es una condición social que conlleva la ubicación en una posición residual de la estructura social, los jóvenes topan con serias dificultades en la consecución de sus derechos de ciudadanía, no en términos formales sino efectivos. Las consecuencias de esta situación son múltiples. Entre ellas, y quizá una de las más importantes, este colectivo manifiesta una gran dificultad para reconocerse como sujeto de derechos y deberes, carencia que va intrínsecamente ligada a la praxis de ciudadanía, esto es,

a la participación activa en la definición de la propia trayectoria vital y del proyecto social colectivo.

Uno de los mayores impedimentos al ejercicio de la plena ciudadanía con que se encuentran los jóvenes es la precariedad estructural del empleo. Los procesos de integración social se ven modificados en un contexto de precariedad laboral. En este contexto aparecen nuevas formas de proyectar la vida y situarse en el mundo. Estos cambios a nivel estructural tienen efectos no sólo en las relaciones laborales, sino que trascienden también a otras esferas de la vida. Ante un contexto social incierto, las respuestas se vuelven discontinuas y adaptativas. Los y las jóvenes proyectan trayectorias flexibles, no sólo en el terreno laboral, sino también en el de creación de nuevos hogares, en la adquisición de capital formativo, etc.

Un contexto de precariedad estructural y de individualización del riesgo dificulta especialmente la definición de un proyecto vital que integre la dimensión colectiva de la vida. Un entorno intensamente incierto sumado a una subjetivación de la realidad, donde por lo tanto el éxito o fracaso no se perciben tanto como producto de procesos o hechos sociales sino como consecuencia directa de decisiones y acciones individuales, tienden a producir estrategias más individuales que colectivas.

Pese a que el debilitamiento de los vínculos familiares, junto con la individualización del riesgo personal y de la inseguridad global han disminuido considerablemente la capacidad de la sociedad de generar identificaciones colectivas (hecho que ha conducido al debilitamiento de las afiliaciones políticas tradicionales), aparecen nuevas formas de participación caracterizadas por una presencia predominante del colectivo joven. Nos referimos a los novísimos movimientos sociales. El éxito de estos movimientos frente a mecanismos tradicionales de participación se puede deber a muchos factores. Nos aventuramos a señalar algunos posibles elementos que nos pueden ayudar a entender el porqué del encaje de estos movimientos con la gente joven en el momento actual:

- a) La flexibilidad de las estructuras. La inexistencia de estructuras rígidas hace mucho más permeable la participación de todos y cada uno de los miembros, en cuanto se adapta mejor a distintos ritmos e intensidades de implicación.
- b) La estructura asamblearia. Sin entrar en las contradicciones o problemas que pueden generar este tipo de procesos de toma de decisiones, estas estructuras permiten la participación de todos los miembros integrantes en dichos procesos, sea cual sea su nivel de implicación.
- c) La adaptación a los ritmos y formas de vida actuales. La convocatoria y los procesos de información se realizan por vía electrónica, con lo que sólo se requiere la presencia en los momentos clave de la toma de decisiones y de acción colectiva.
- d) La mayor adaptación a las identidades propias de las sociedades postindustriales. La hipótesis que aquí lanzamos es que estos movimientos no piden una identificación colectiva más allá del motivo concreto de articu-

lación del movimiento. Del mismo modo, no piden una coherencia global a los individuos. Los partidos políticos se presentan como alternativas globales, intentando dotar de coherencia interna todos sus planteamientos. Ofrecen, de algún modo, una cosmovisión. En cambio, algunos de los novísimos movimientos sociales (aunque quizá no todos) funcionan en base a procesos de afiliación identitaria parcial, sin exigir a sus miembros que elaboren una visión global y coherente del mundo y que actúen desde ésta, ni que compartan con todos los demás miembros esta visión. En síntesis, así como en los mecanismos más tradicionales de participación es la propia entidad, grupo, partido, etc. que busca la coherencia en sus acciones y ofrece a los individuos una cosmovisión, los nuevos movimientos ofrecen visiones más parciales y diluyen las identidades colectivas tradicionales y es el propio individuo quien debe dotar sus acciones de una coherencia subjetiva interna. Si esta hipótesis se confirmara, esta perspectiva encajaría con los procesos de construcción de identidad en la nueva «sociedad del riesgo».

### **Los cambios en el Estado del Bienestar: las políticas de servicios personales**

Los cambios sociales que acompañan el surgimiento de las sociedades postindustriales introducen también cambios en las respuestas políticas proporcionadas por el Estado. Como ya se apuntaba al inicio del capítulo, en los últimos años se han ido definiendo nuevas rupturas sociales, nuevos ejes de desigualdad, que han ido configurando una sociedad más fragmentada y dualizada, y en consecuencia también más diversa y compleja. Esta fragmentación social se traduce en el espacio, estructurando una geografía del territorio que refleja con claridad todas las rupturas sociales. Estas rupturas físicas y sociales se vuelven más dramáticas en el ámbito local, donde la desigualdad, la segregación o el aislamiento se experimentan cotidianamente. De ese modo, y paralelamente a estos cambios en la composición de la estructura social, productiva y territorial, se modifican substancialmente los referentes de identidad colectiva. Aparecen nuevas afiliaciones articuladas en torno a la experiencia comunitaria compartida a la vez que se debilitan identidades clásicas como la de clase.

Este aumento de la complejidad social se acompaña de un aumento de la capacidad de respuesta de las administraciones, las cuales se ven penetradas, como todas las organizaciones, por la sociedad de la información, esto es, por los nuevos sistemas de gestión que introducen las nuevas tecnologías y la cultura organizativa resultante. Todo ello configura una nueva cultura de bienestar, en la que las demandas se hacen más personales y comunitarias, articulándose en torno a la vida cotidiana. Las demandas se vuelven más selectivas y diversas, a la vez que se formulan desde una posición de definición activa de ciudadanía, en la que los ciudadanos/as contribuyentes toman la iniciativa en la definición de las prestaciones de bienestar (Brugué y Gomà, 1998: 41).

En este contexto social y político nacen las políticas de servicios personales, que no se definen tanto por una lógica temática, como por una articulación personal y comunitaria, sobre la base de relaciones integradoras, solidarias y participativas:

*«La acumulación de impactos de los cambios contextuales sobre la esfera local recrea las condiciones para una aportación mucho más significativa de los municipios en la extensión y profundización del Estado social: los gobiernos locales se sitúan en una posición de expandir su agenda de bienestar y jugar roles más estratégicos. Es bajo estas circunstancias que los gobiernos locales irrumpen con fuerza, desde mediados de los años ochenta, en la promoción ocupacional y la formación continua, en la lucha contra la exclusión, en la dimensión social del suelo y la vivienda, en la dinamización cultural y el tiempo libre, en la igualdad entre hombres y mujeres... Es decir, en todo un abanico de políticas sociales emergentes, poco relevantes en los modelos clásicos de bienestar, muy conectadas a los cambios contextuales recientes y directamente ubicadas en el terreno de la proximidad» (Brugué y Gomà, 1998: 44).*

Entre este conjunto de políticas sociales se encuentran también las políticas de juventud, que emergen con fuerza a nivel local en los años ochenta con los mismos objetivos y la misma lógica de promoción de las capacidades sociales y de acción contra relaciones de dependencia y exclusión social en el entorno de proximidad.

A pesar de su importancia, estas transformaciones no se han producido de modo homogéneo en cuanto a extensión ni intensidad del impacto en la estructura municipal, ni tampoco de manera sincronizada. Se trata más bien de puntas de lanza que apuntan al desarrollo de un nuevo modelo de bienestar centrado en el ámbito local. Como señalan Brugué y Gomà, nos encontramos ahora en una coyuntura propicia para debilitar inercias del pasado y plantear políticas municipales de bienestar tendentes a esquemas excesivamente tecnocráticos, reactivos y poco participativos.

El nuevo modelo emergente de bienestar, articulado en torno a las políticas de servicios personales se puede conceptualizar, por tres elementos fundamentales:

- a) La búsqueda de soluciones políticas. El modelo apunta hacia la recuperación de las ideas, los valores y los paradigmas como elementos centrales de la toma de decisiones. En definitiva, se propone aquí una repolitización del diseño de los servicios personales locales.
- b) La acción estratégica. En la misma dirección, el modelo propuesto por estos autores señala la importancia de la planificación y del diseño de las políticas orientado a objetivos estratégicos. Una acción estratégica que se vincula directamente con la recuperación del liderazgo político.
- c) La intensidad democrática. La propuesta incide en el paso de una visión clientelar y gerencialista de los servicios personales hacia un esquema altamente participativo, donde la implicación ciudadana en la esfera pública municipal deviene clave para el diseño y hasta la gestión de los servicios.

Esta propuesta introduce, en cierto modo, un giro de radicalidad en las tendencias que los gobiernos locales han apuntado en los últimos años. En cierto modo, estos tres ejes se han ido consolidando como perspectiva de trabajo más o menos explícita y con mayor o menor intensidad en cierto número de gobiernos municipales, aunque encontramos muy distintos y desiguales niveles tanto de racionalización y elaboración del paradigma, como de penetración de esta perspectiva en las estructuras administrativas y gubernamentales.

Las políticas de juventud, en tanto que políticas de atención a las personas, se enmarcan en este proceso de transformación, que se vive, también en este campo, desde las distintas velocidades e intensidades que cada realidad local configura. Antes de desarrollar plenamente una propuesta de articulación de las políticas de juventud, veamos cuál ha sido su evolución en estos más de 20 años de gobiernos democráticos.

## La evolución de las políticas de juventud

En la actualidad podemos afirmar que las políticas de juventud han visto consolidada su existencia. Durante estos años se ha ido forjando un espacio para las políticas dirigidas a la gente joven, y se ha hecho con más o menos debilidades, con más limitaciones y trabas que facilidades, pero en definitiva con carácter incuestionable. Para unas políticas que tradicionalmente han mantenido una esencia débil y marginal, el reconocimiento de su espacio propio ya es un avance significativo.

Aun así, las respuestas políticas no siempre se han articulado en torno a la idea de forjar una ciudadanía activa y plena. El concepto de juventud como colectivo con unas características y requerimientos propios se ha extendido y consolidado, pero aún no es del todo compartida la idea de que las políticas dirigidas al colectivo joven deberían ser políticas de definición y construcción de ciudadanía, políticas a través de las cuales se proporcionan determinadas capacidades a los individuos para elaborar su proyecto de vida y para participar activamente en la construcción del proyecto colectivo. La calidad de la enseñanza, el modo en que estructuramos el proceso de toma de decisiones públicas, la calidad del empleo, etc., nos proporcionan un marco de relaciones sociales (una estructura social, unas determinadas capacidades de los individuos para moverse dentro de esta estructura, etc.) ahora, en el presente, y nos hipotecan también el marco de relaciones sociales en el futuro. Que los individuos lleguen a ser o no autónomos y ciudadanos en el sentido pleno del término dependerá, en muy buena medida, del conjunto de políticas públicas que se articulen y muy especialmente de las políticas dirigidas al colectivo joven.

En estos más de 20 años las políticas de juventud se han desarrollado de forma muy desigual en las distintas esferas gubernamentales y en los distintos territorios. En el plano discursivo, como veremos, han predominado dos paradigmas (transición y afirmación) y en el plano operativo detectamos muy desiguales velocidades o ritmos y modelos en el desarrollo de las políticas.

## *Los paradigmas*

La forma en que se articulan las políticas de juventud no deja de ser tributaria de una determinada interpretación de la realidad social. En otras palabras y más concretamente, la perspectiva desde donde miramos e intentamos explicar la juventud como realidad social, sea esta perspectiva reconocida y asumida o bien implícita, define en muy buena parte la orientación de las políticas que se construyen para este colectivo.

La sociología de la juventud ha generado, en los últimos años y a grandes rasgos, dos corrientes de interpretación de esta condición social: por un lado, aquella que tienden a conferir a esta etapa de la vida un sentido de plenitud de significado, que es además generador de contenidos propios de autonomía y cultura. Podríamos denominar estas perspectivas como juvenilistas en la medida en que dan sentido a esta etapa desde la misma. Por el otro lado, otra corriente la configuran las perspectivas que hemos denominado adultocráticas, que interpretan la juventud como un proceso de transición a la vida adulta. Desde esta perspectiva, lo que caracteriza la juventud es el proceso por el que se pasa de la infancia a la vida adulta, es decir, la adquisición progresiva de responsabilidades (económicas, laborales, conyugales, reproductivas, etc.) propias de la vida adulta. Se trata, pues, de una perspectiva muy adultocéntrica, donde la condición de adulto origina la interpretación de la condición de joven.

Esta dualidad (juvelinismo-adultocracia) perfila un continuum en el que se pueden ubicar las distintas perspectivas de la sociología de la juventud, algunas de las cuales toman elementos de ambos extremos buscando un cierto equilibrio. A su vez, esta dicotomía da lugar a distintas perspectivas o modelos de intervención política en juventud.

En los últimos años se han ido diferenciando y singularizando, básicamente, dos paradigmas: las políticas de la transición y las políticas afirmativas. Las primeras abarcan un amplio espectro temático, pero centran su foco de atención en los procesos de inclusión social y adquisición de responsabilidades y en este sentido construyen la agenda en torno a políticas nucleares o centrales en la trayectoria vital (trabajo, vivienda, salud, educación, etc.). Las segundas, centran su atención en los procesos de afirmación identitaria (experimentación, creatividad, movilidad, autonomía y participación), entendiendo que las políticas nucleares de modificación de trayectoria son, de hecho, las políticas sociales universales y, por lo tanto, no pueden considerarse políticas de juventud.

Desde las perspectivas de la transición, los análisis de la juventud y las definiciones consecuentes de las políticas dirigidas a este colectivo han chocado tradicionalmente con la dificultad de establecer una base conceptual no adultocrática, que pueda ser comprensiva y abierta al aprendizaje y al cambio social. De ese modo, a menudo se ha tendido a definir la juventud, como objeto de análisis y de políticas públicas, desde la centralidad y la legitimación de la vida adulta y de sus atributos ya preestablecidos. Así, la juventud se ha interpretado en negativo, como una etapa cuya razón de ser es dejar de existir como tal para dar

paso a la vida adulta, la cual se interpreta como la del buen ciudadano o ciudadano completo<sup>4</sup>.

Por el contrario, en ocasiones los análisis juvenilstas y las políticas afirmativas han partido de una visión excesivamente culturalista de la juventud, centrando la aproximación en la cultura juvenil y su sentido de afirmación identitaria en contraposición con la cultura adulta o establecida y olvidando o dejando en segundo plano los aspectos relativos a la posición en la estructura social que ocupan los jóvenes.

Así, además de las distintas opciones que se pueden tomar en el plano discursivo (cómo definimos el concepto de juventud), se puede establecer una agenda de políticas centrada en aspectos nucleares (de modificación de trayectoria) o bien periféricos (que inciden en la calidad de vida pero sin llegar a modificar las trayectorias vitales). De hecho, históricamente las políticas de juventud han alternado entre estos dos polos, hasta el momento actual en que conviven ambas perspectivas. En sus orígenes, como veremos en el caso de Cataluña, las políticas de juventud se encontraban exclusivamente dirigidas a cuestiones periféricas y totalmente orientadas desde una perspectiva adultocrática. De ahí, evolucionaron hacia perspectivas menos adultocráticas y más nucleares (desarrollando el modelo que se conoce como «políticas integrales», que se mantiene hasta la actualidad, aunque con algunas modificaciones). Por último y en paralelo a las políticas integrales, surgieron las políticas afirmativas, que vuelven a centrar el foco en aspectos más periféricos aunque parten de una perspectiva juvenilsta de la juventud.

Aún en el plano sustantivo, las políticas de juventud pueden responder a perspectivas consensualistas o bien a perspectivas conflictivistas. Las primeras asumen una visión de la sociedad desde el orden y el consenso. Desde esta perspectiva, las políticas de juventud se esmeran en trabajar para minimizar los conflictos intergeneracionales y los derivados de las distintas rupturas sociales y centran el esfuerzo en la integración social de los jóvenes. La perspectiva conflictivista, en cambio, parte de la asunción del conflicto, no sólo como expresión inevitable e ineludible de la diversidad y desigualdad sociales, sino como fuente de cambio y creatividad y punto de partida necesario para la articulación de la cohesión social. Y en consecuencia con esta opción sustantiva, las políticas pueden orientarse a la inserción social o a la generación de ciudadanía crítica. De hecho y como veremos, la mayor parte de experiencias políticas en el ámbito de la juventud se han situado en perspectivas claramente consensualistas.

La realidad de las políticas de juventud es compleja, en cuanto que el plano discursivo (cómo se fundamentan conceptualmente) y el sustantivo (en qué consisten realmente, qué políticas se llevan a la práctica) no siempre encuentran una correspondencia coherente y sistemática. De hecho, podemos encontrar ejemplos históricos de acciones que se enmarcan en el paradigma de las políticas de transición

---

<sup>4</sup> (Nota de los editores). Véase un desarrollo más amplio de esta argumentación en el capítulo 2 de Benedicto y Morán.

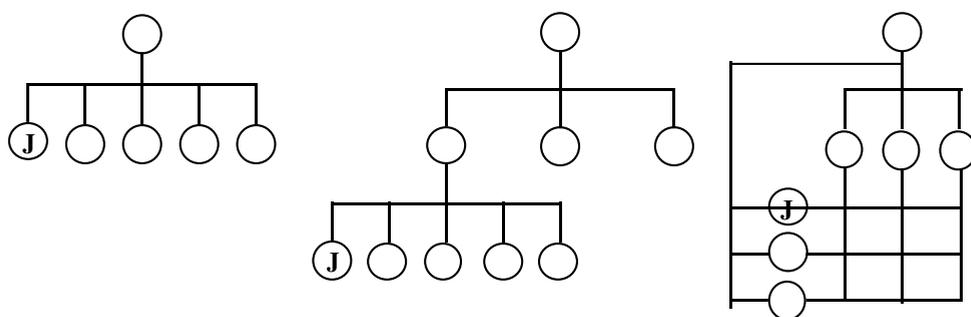
pero que en la práctica acaban substantivamente más próximas al modelo afirmativo y a la inversa. Por todo ello, es necesario analizar las experiencias históricas concretas para conocer la realidad de las políticas de juventud.

Pero antes de entrar en este análisis cabe identificar algunos elementos que nos permiten observar las políticas de juventud desde otra perspectiva: desde la dimensión operativa o de su articulación. En este sentido, por un lado, podemos distinguir entre una organización sectorial (cuando las políticas se llevan a cabo desde un área que reúne las competencias y sin implicación de otras áreas), una articulación interdepartamental (cuando el área que tiene las competencias se relaciona con las demás para coordinar acciones conjuntas y socializar información) o una organización transversal (cuando se busca la implicación competencial de todas las áreas de gobierno en el diseño y en la ejecución, independientemente de que exista un órgano que coordine y haga un seguimiento del proceso). A modo de ejemplo, las figuras que presentamos a continuación ubican en distintas posiciones al órgano competente en juventud en los organigramas municipales, articulando así distintas relaciones con las demás áreas (de menor a mayor transversalidad):

---

### Modelos de articulación organizativa del área de juventud

---



*Fuente:* Subirats, Brugué y Rico, 1998.

Cuanto más integral sea el concepto de las políticas de juventud que se quiera aplicar, más transversal deberá ser su articulación. Es decir, sobre cuantas más esferas de la vida de los y las jóvenes consideremos que las políticas de juventud deben actuar, mayor deberá ser el grado de transversalidad requerido para que tal actuación sea efectiva.

Otro aspecto importante a tener presente son los actores implicados en el diseño y la ejecución de las políticas. En este caso, podemos identificar modelos basados en la centralización de las políticas en un único actor (la administración) o bien sustentados sobre la base de un trabajo en red, donde distintos actores intervienen en los distintos procesos de gestación y gestión de las políticas de juventud. Esta combinación de actores puede incorporar, además, distintas administraciones con distintos niveles competenciales si se trabaja desde una óptica interinstitucional.

Todos estos elementos entran en juego cuando desde un territorio particular y en un momento concreto se inicia un programa de juventud y, como he dicho anteriormente, las concreciones histórico-prácticas de modelos o paradigmas nos aportan elementos que nos hacen reflexionar sobre estos modelos y nos permiten reajustarlos, mejorarlos, identificar sus debilidades, etc. Desde esta óptica aunque sin ánimos de exhaustividad, a continuación se hace un breve repaso de la evolución de las políticas de juventud en Cataluña, para más adelante entrar en la formulación de nuevas propuestas.

### **Las políticas de juventud en Cataluña: ¿políticas residuales para cuestiones periféricas?**

En primer lugar, hay que señalar que las políticas de juventud han tenido una implantación muy desigual en el territorio catalán. El ritmo y la intensidad con que se han desarrollado en los distintos contextos territoriales hacen que no se pueda hablar de una evolución sino de distintos desarrollos. Pero incluso cuando nos centramos en un territorio concreto, como la ciudad de Barcelona, vemos como se solapan distintos niveles administrativos con niveles desiguales de desarrollo de estas políticas y perspectivas distintas. Por todo ello, es realmente difícil escribir la historia de las políticas de juventud en Cataluña y hacerlo en sentido lineal.

Para ofrecer una idea más o menos aproximada de lo que ha sucedido se ha optado por dos vías: por un lado, se han seleccionado los principales actores en la creación de discurso y con mayor capacidad para elaborar políticas (Ayuntamiento de Barcelona, Diputación de Barcelona y Generalitat de Cataluña) y se ha tratado de obtener una visión de conjunto de los procesos que han generado. Por otro lado, se tratará también de ofrecer una perspectiva aunque muy breve de lo que ha sucedido al margen de estos actores y por todo el territorio, identificando procesos, perspectivas, intensidades y velocidades en el despliegue de las políticas de juventud.

En cuanto a los grandes actores, identificamos cuatro grandes etapas. La primera, que va de la transición a principios de los ochenta, es la que denominamos «origen». Esta etapa corresponde con el proceso de consolidación democrática, de estructuración de las administraciones y de inicio de las políticas públicas de los gobiernos democráticos. Este contexto incide notablemente en la formación de las políticas de juventud, que aunque en esta etapa son aún muy incipientes, responden a una preocupación fundamental por la consolidación de los valores democráticos. Como sucede en todos los campos de acción política, son años en que se establecen y asientan las bases, en que se construyen cimientos. Como queda reflejado en la *I Carta de la Joventut de Catalunya* (1977), las prioridades se sitúan en la consecución de derechos fundamentales (derecho de voto y mayoría de edad a los 18 años, derecho de sindicación, etc.). Más allá de estos aspectos que son el objeto central de reivindicación de las entidades juveniles, las políticas que se realizan en materia de juventud están muy centradas en la organización del tiempo

libre y el apoyo al asociacionismo, tomando un carácter eminentemente asistencialista y sin que en muchos casos exista propiamente el área de juventud. En el nivel operativo pues, las políticas se articulan de forma sectorial o difusa y desde una actitud asistencialista hacia los jóvenes, lo que además descansa sobre una dimensión sustantiva pobre, con un vuelco sobre los temas más periféricos.

La segunda etapa se caracteriza por un proceso general en todas las administraciones de institucionalización. Son los años en que las administraciones asumen la gestión de las políticas sociales (anteriormente inexistentes o promovidas mayoritariamente desde la sociedad civil y las instituciones de beneficencia) y se inicia un proceso de racionalización de éstas, apareciendo los primeros discursos elaborados sobre las políticas de juventud. De hecho, esta etapa supone el gran impulso de estas políticas, de la mano del Ayuntamiento de Barcelona, que a través del *Projecte Jove* (1985) introduce un modelo de intervención en el campo de la juventud del todo innovador. Este proyecto, claramente situado en el paradigma de la transición, busca la inserción laboral de los y las jóvenes, en un momento en que muchos colectivos se sitúan en claro riesgo de exclusión social y plantea, por primera vez en el campo juvenil, cuestiones como el trabajo integral y transversal, a la vez que se dota de una metodología que hace de la participación el eje fundamental de articulación de las políticas. En su momento, este proyecto supone una ruptura muy fuerte con los esquemas tradicionales de trabajo. Desde entonces, el trabajo desde la integralidad ha continuado siempre presente en todas las perspectivas. Pero a pesar de que hemos tomado el *Projecte Jove* como el referente de esta etapa, en la medida que se erige como el principal elemento de innovación y creación de discurso, no hay que olvidar que el panorama fuera de éste no es tan gratificante. Las políticas que se realizan desde la Generalitat de Cataluña siguen fuertemente marcadas por la tradición del tiempo libre y se encuentran aún en una posición bastante marginal: las principales actuaciones que se realizan en esta etapa son de refuerzo del tejido asociativo y de información juvenil.

La tercera etapa no supone tanto una ruptura como una profundización de la etapa anterior. En estos años las administraciones tienden a aumentar la complejidad y tecnificación de los procesos de decisión y gestión. Son los años de aplicación de modelos innovadores de gestión, especialmente en el nivel local. Las políticas de juventud se ven también influidas por este proceso, pero el ritmo de asunción de las innovaciones es muy variable. Cabe tener presente que los niveles administrativos diversos conllevan capacidades y limitaciones distintas en la organización y la gestión de las políticas. En el caso de los actores que abordamos, encontramos dos situaciones muy distintas en cuanto a ritmos, intensidades y resultados, pero que se sitúan en la línea ya comentada: por un lado, la actualización del *Projecte Jove* (1990) y por otro, el primer *Pla Interdepartamental de Joventut* (1993) elaborado por la Generalitat. Respecto al segundo *Projecte Jove*, se busca avanzar un paso más allá en las líneas iniciadas con el primero, lo que se traduce en la puesta en marcha de un proceso de descentralización territorial de la gestión. En la práctica, la descentralización por distritos en un momento en que los esfuer-

zos municipales (tanto en términos de recursos humanos como económicos) y asociativos se desplazan hacia la organización de los Juegos Olímpicos y sin que se establezcan directrices claras y una coordinación central fuerte, acaba menguando la capacidad de trabajo transversal y diluyendo la fuerza y significación que habían adquirido las políticas de juventud dentro de las políticas municipales en el periodo anterior.

Por lo que respecta al *Pla Interdepartamental*, este supone la introducción por primera vez del trabajo interdepartamental en las políticas autonómicas de juventud y, a pesar de que el impacto que acaba teniendo es muy limitado, empieza a instaurarse la cultura de la transversalidad en el campo de la juventud en la administración autonómica, que hasta el momento había quedado al margen de ella. Así pues, el plan responde a la necesidad de repensar las políticas de juventud después de más de 10 años de intervención en una misma dirección. Pero en la práctica, tanto el primer plan (1993-94) como el segundo (1994-97) no supusieron el impulso esperado para las políticas de juventud, sino más bien al contrario: el proceso generado fue en la dirección opuesta a los objetivos planteados inicialmente. Los planes y políticas de juventud quedaron diluidos en un contexto de recorte presupuestario coincidente con el confinamiento de la Secretaria General de Juventud al Departamento de Cultura.

Respecto de la segunda etapa, esta tercera supone, en el ámbito del Ayuntamiento de Barcelona, un freno al impulso que habían tomado las políticas de juventud y, muy especialmente, un descenso de la implicación asociativa en la definición de estas políticas; mientras que en el ámbito de la Generalitat supone más bien un cierto despertar de las políticas juveniles, aunque muy débil. En términos generales, cabe decir que sigue predominando el paradigma de la transición en el nivel más substantivo y discursivo y la integralidad en el operativo.

Finalmente, la etapa actual se caracteriza por una profundización y renovación en materia de juventud. Mientras el contexto general de las administraciones se encuentra marcado por una tendencia a la externalización por un lado, y a la repolitización por el otro, las políticas de juventud en esta etapa viven dos procesos realmente significativos que les impregnan un giro, o como mínimo, un nuevo impulso: el nacimiento de las políticas afirmativas (1998)<sup>5</sup> y la elaboración del *Pla Nacional de Joventut de Catalunya* (2000). Decíamos que estas políticas se enmarcaban en un proceso de externalización, en el que aparecen nuevos escenarios en la división tradicional entre estado, mercado y tercer sector. Y éste se produce a la vez que se intenta repolitizar, volver a dar sentido, objetivos y prioridades políticas a los procesos de gestión. Es también la etapa en que las administraciones empiezan a imaginar fórmulas para buscar salida a la crisis de legitimidad y al alejamiento de la ciudadanía. No es casual que en este contexto renazcan las políticas de juventud

<sup>5</sup> Las políticas afirmativas nacen en el marco del congreso *La nova condició juvenil i les polítiques de joventut*, organizado conjuntamente por la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona en noviembre de 1998.

y lo hagan con nuevos discursos y voluntades políticas renovadas, a la vez que dotadas de instrumentos de gestión más evolucionados y de nuevas formas de relación con los jóvenes y las asociaciones juveniles.

En esta última etapa, a diferencia de las anteriores, conviven con fuerza dos paradigmas distintos: uno que proviene de la tradición de la transición y otro, emergente, que proviene del análisis de la juventud como etapa plena de la vida y que toma un matiz juvenalista: el paradigma de las políticas afirmativas. Este paradigma nace desde el propio Ayuntamiento junto con la Diputación de Barcelona como reacción al declive de las políticas de juventud en los años 90 y del estancamiento del *Projecte Jove* y la sensación de que el modelo que representaba se había agotado. Como alternativa a este modelo se presentan, pues, las políticas afirmativas.

En el terreno operativo, el nuevo paradigma profundiza en la herencia del *Projecte Jove* e intenta aprovechar sus aciertos y errores (mantiene el trabajo integral y la descentralización como modelo operativo, aunque establece mecanismos centralizados de coordinación). En la dimensión más discursiva y substantiva introduce una ruptura con la tradición anterior, defendiendo que las políticas de juventud se deben ocupar estrictamente de aquello que es propio de la condición juvenil y deben reservar para las políticas generales cuestiones que conciernen a la plena ciudadanía de los individuos. Es decir, desde juventud solamente corresponderán aquellas fórmulas políticas pensadas específicamente para jóvenes y no las que también incumben a jóvenes sin ser específicas de estos. Asumiendo este principio, se establecen como ejes vertebradores de las políticas de juventud la experimentación, la creación, la movilidad y la ciudadanía (en este caso entendida como participación). Es desde esta perspectiva que se considera que este modelo está más centrado en las políticas periféricas que no en las nucleares. Del mismo modo, en la medida en que evita incidir directamente en los elementos que generan desigualdad estructural, se puede cualificar de consensualista. Así pues, la tesis que aquí se defiende es que, a pesar de su acierto en la huida de perspectivas adultocráticas y en el enfoque de las políticas culturales y de ocio dirigidas a jóvenes, estas políticas acaban suponiendo la renuncia a hacer de las políticas de juventud, políticas de ciudadanía.

Por otro lado y a raíz de la publicación del documento *Líneas de Política Juvenil* por el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC), en el año 2000 se inicia el proceso de elaboración del *Pla Nacional de Joventut*, que supone también un giro estratégico en las políticas autonómicas. Estratégico porque por ahora el giro se ubica mucho más en el plano discursivo y operativo que en el substantivo. Pero en la medida en que el plan se encuentra en un estadio muy inicial, cabrá observar de cerca cómo evoluciona para valorar la dimensión que acaba tomando. Por el momento, presenta unos discursos que se sitúan en cierto equilibrio entre la tradicional perspectiva de la transición y la nueva perspectiva afirmativa en cuanto al tipo de políticas que deben llevarse a cabo desde juventud. En el plano discursivo, el plan reconoce como objetivo primordial la consecución de la plena ciudadanía de los y las jóvenes. A la vez, plantea elementos innovado-

res como el trabajo interinstitucional —aunque la operativización de esta idea se está limitando, por ahora, a una multi-institucionalidad, sin coordinación efectiva de las acciones que llevan a cabo las distintas administraciones— o la reapertura de espacios de participación. En definitiva, por primera vez en Cataluña se establece un marco que puede hacer posible definir, impulsar y coordinar las políticas de juventud de distintas administraciones, pero habrá que ver cómo todos estos elementos que se reflejan en el discurso y la voluntad iniciales se acaban operativizando en la práctica.

Al margen de estos grandes actores y las etapas por las que pasan las políticas de juventud que generan, existe un universo rico y variado de experiencias que se proyectan en el mundo local. De hecho, la mayor parte del mundo local queda muy alejado de las capacidades de intervención de estos actores. En Cataluña no se ha dado un despliegue de las políticas de juventud uniforme, ni desde el punto de vista de su contenido, ni de la metodología utilizada, ni de su alcance territorial, como tampoco de su intensidad. En el despliegue de las políticas de juventud hay distintas velocidades y estas responden a distintas realidades, procesos históricos y necesidades.

En los municipios más pequeños y localizados en las comarcas más despobladas la intervención en políticas de juventud es prácticamente inexistente y, en cualquier caso, puntual y limitada a la dinamización cultural. Por otro lado, en el grueso de los municipios (a excepción de las capitales de comarca y de las zonas más pobladas y centrales del territorio), las políticas de juventud se encuentran en un estadio muy inicial de desarrollo. Normalmente la persona responsable del área debe compatibilizar esta responsabilidad con otras muchas y se encuentra dotada con un único equipamiento: el Punto de Información Juvenil. En la puesta en marcha de las acciones no se encuentra un planteamiento político claro ni suficiente conexión con la realidad juvenil. Por último, en los municipios centrales y los más poblados del área metropolitana encontramos un nivel más elevado de despliegue y de reflexión en torno a las políticas de juventud. Muchos de estos municipios han avanzado paralelamente y en diálogo con los grandes actores, siendo a menudo activos en la elaboración de discurso y en la innovación de prácticas. Así, conceptos como transversalidad, integralidad o participación joven son marcos de referencia actuales para la mayor parte de estos gobiernos locales, aunque no siempre se traducen en realidades cuando se tienen que definir y ejecutar las políticas dirigidas a los y las jóvenes.

A pesar de los avances progresivos que están aconteciendo en la mayoría de municipios, aún existe una distancia importante entre el nivel discursivo y la práctica, lo que es indicativo de lo lejos que estamos aún de poder diseñar buenas políticas de juventud. El presupuesto del área de juventud no alcanza el 1% del presupuesto global de la mayoría de ayuntamientos. El grueso de las actuaciones de una parte importante de los municipios, partan o no de planes integrales y diseños estratégicos, se orienta al desarrollo y fomento de las actividades culturales y educativas en el tiempo libre, a las que se destina la mayor parte del presupuesto. Encontramos también programas de salud, dedicados principal-

mente a la promoción de hábitos saludables y dirigidos especialmente a la población adolescente. El acceso al mundo laboral y de la vivienda son los grandes ausentes de la agenda política en muchos municipios. Y los temas relacionados con la igualdad de oportunidades, como pueden ser la integración de las personas con discapacidades, el trabajo con la población inmigrada, etc. se realizan normalmente desde los servicios sociales y sin coordinación con el área de juventud. Por último, uno de los ámbitos de referencia en los modelos teóricos es la participación ciudadana, pero si nos fijamos en la práctica, observamos que ésta se limita, muy a menudo, a las ayudas económicas al asociacionismo juvenil existente. Más allá de estas ayudas, la participación se concibe como un mecanismo de consulta y obtención de información, más que como un espacio real de ejercicio de la ciudadanía.

En síntesis, podríamos afirmar que una parte importante de las políticas locales de juventud que se han desarrollado y que aún se realizan se centran en aspectos periféricos en la vida de los y las jóvenes y son operativizadas a nivel sectorial, ocupando un espacio marginal en la agenda política municipal, a pesar de que los discursos se puedan situar en la lógica de la integralidad y la transversalidad. Esta realidad refleja las debilidades y limitaciones de las políticas locales de juventud, pero a la vez permite constatar que ciertos modelos de intervención han penetrado en las instituciones y han cuajado en los discursos de los responsables de las políticas, lo que nos permite ser optimistas en la valoración de las oportunidades que se abren para las políticas de juventud.

## Hacia unas políticas de juventud emancipatorias

Encabezábamos el balance de las políticas de juventud en Cataluña con un interrogante: «¿Políticas residuales para cuestiones periféricas?». La intencionalidad de la pregunta quiere hacer reflexionar sobre dos aspectos. Por un lado, ¿qué políticas se quiere hacer desde las áreas de juventud? ¿Parten de la asunción de que las políticas de juventud son centrales para el desarrollo de la vida de los jóvenes? Y en el caso que así sea, ¿esta asunción es compartida por las demás áreas de gobierno o solamente por aquellas personas que trabajan en el campo de la juventud? En otras palabras, bajo este interrogante se plantean dos grandes cuestiones:

- a) ¿De qué se tienen que ocupar las políticas de juventud?
- b) ¿Qué posición tienen que ocupar en los organigramas o en los programas de gobierno?

La perspectiva que se mantiene en este artículo parte de la asunción que las políticas de juventud tienen que abordar todas las cuestiones que devienen centrales para la consecución de la plena ciudadanía de los y las jóvenes y que, para que ello sea posible, tienen que poder ocupar una posición igualmente central en el conjunto de las políticas públicas.

Con el objetivo de avanzar hacia esta doble centralidad se plantearan a continuación algunos elementos de reflexión, así como una articulación de las políticas de juventud en el marco del modelo de servicios personales antes descrito.

### *La juventud desde una perspectiva no adultocrática*

Como se apuntaba anteriormente, a menudo los análisis de la juventud y la definición consecuente de políticas dirigidas a este colectivo se han encontrado con muchas dificultades para establecer una base conceptual no adultocrática ni culturalista, que pueda reconocer el sujeto joven como actor social, pero que a la vez pueda tener presentes las constricciones que condicionan su proyecto de vida.

En la medida en que la sociedad es desigual, se establecen unos ejes que sitúan a los individuos en una u otra posición de la estructura social. Habitualmente se afirma, por ejemplo, que nuestra sociedad es sexista o clasista. En este sentido, podemos afirmar también que nuestra sociedad es adultocrática. De ello se infiere que al margen de la definición formal de ciudadanía existente, en la práctica se establece una ciudadanía substantiva que se define no solamente a partir de unos ejes de género, étnia, clase, etc., sino también de edad. En algunos casos esta fractura social se refleja en los derechos regulados jurídicamente, pero en la mayoría de situaciones lo que sucede es que, a pesar de las regulaciones normativas, en la práctica las personas jóvenes disfrutan de menos derechos efectivos que las adultas. Todo ello hace que no se establezca un final claro del estatus de niño para la adquisición de la ciudadanía plena.

Desde esta perspectiva, la juventud se ha teorizado como una etapa de puente entre la dependencia total y la independencia, deviniendo una categoría que define una realidad en negativo. Es decir, la juventud se define socialmente como una condición temporal caracterizada por lo que ya no se es (niño) y lo que aún no se es (adulto), a pesar de que queden o se hayan adquirido características de una y otra etapas. Así, la juventud es vista como una etapa de semi-dependencia y, podríamos decir, de semi-ciudadanía.

Para definir la juventud desde una perspectiva no adultocrática me parece más idóneo pasar del concepto de transición al concepto de emancipación, introduciendo un uso de dicho concepto distinto al que se ha venido utilizando (que designaba el proceso de creación de nuevo hogar) y que se aproxima más al sentido etimológico en la medida en que se le da un sentido más global. Así, se entiende por emancipación la adquisición de la capacidad de autodeterminación o decisión sobre la evolución de la propia vida. Es decir, emanciparse como ciudadano/a significaría decidir plenamente y con autonomía e independencia (y por lo tanto asumiendo las consecuencias de esta decisión) la propia trayectoria vital. Es en este sentido que la juventud es una etapa de emancipación ciudadana, en la que respecto de la infancia se produce una subjetivación, una individualización frente a las instituciones y frente a las demás personas, a través de la cual el individuo adquiere plenamente los derechos y deberes de ciudadanía. Y en este sentido la juventud

como categoría sociológica es una transición, pero no una transición hacia un modelo concreto de adulto socialmente determinado, sino hacia una capacidad de decidir sobre los distintos aspectos que conforman la vida del individuo y de la sociedad en la que se encuentra inmerso. La juventud no se define, por lo tanto, en negativo, como aquello que no se es, sino en positivo, como aquello que es, como una etapa plena de la vida: el proceso por el cual un individuo se afirma como tal en el contexto social.

Esta perspectiva de análisis ofrece, de hecho, un retorno de poder al individuo, que como ciudadano/a tiene el derecho, la responsabilidad y la capacidad de decidir sobre su propia vida y de incidir sobre la vida colectiva. Y así es como a mi modo de ver cabría entender la juventud, como una etapa de consecución de estos derechos, responsabilidades y capacidades, una etapa, en definitiva, de emancipación ciudadana.

### *¿Qué políticas para qué jóvenes?*

Del mismo modo, si realmente se asume que los jóvenes son actores sociales y que son ciudadanos de pleno derecho, es necesario replantearse desde qué perspectiva las políticas de juventud se dirigen a ellos/as, o dicho de otro modo, qué políticas para qué jóvenes. Esta reflexión nos induce a introducir cuatro ideas-fuerza o ejes que pueden devenir vertebradores de las políticas de juventud:

- *La acción estratégica.* En las páginas anteriores introducíamos el modelo de servicios personales en el que se inserta esta propuesta de políticas de juventud. Una de las ideas-fuerza de este modelo lo constituía la perspectiva estratégica. En concreto, esta perspectiva implica incorporar el análisis de tendencias de entorno; identificar los aspectos fuertes y débiles tanto de la realidad como del municipio como de la oferta de bienestar existente; perfilar escenarios de futuro posibles, definir objetivos estratégicos y adoptar líneas concretas de actuación, conjugando la dirección política con la concertación pluralista y el rigor técnico (Brugué y Goma, 1998: 47). La acción en materia de juventud requiere de un modo especialmente intenso la acción estratégica que aquí se plantea por dos motivos: por un lado, la realidad juvenil cambia muy deprisa e intensamente, con lo que sin este esfuerzo estratégico fácilmente nos encontraremos realizando acciones desencajadas o desfasadas respecto de la realidad de los y las jóvenes. Por otro lado, las políticas de juventud son, más intensamente que otras, políticas de diseño de la sociedad del futuro y deberían construirse desde los modelos sociales que imaginan los jóvenes y sus proyectos vitales, en su dimensión presente y en la de futuro. Las políticas diseñadas desde esquemas reactivos no se sitúan, por lo tanto, en el horizonte en el que se sitúa el colectivo al que van dirigidas. Se hace especialmente necesario, pues, vertebrar unas políticas estratégicamente orientadas.

- *La repolitización.* La acción estratégica no es posible sin una recuperación de las ideas, los valores y los paradigmas como elementos centrales del proceso de toma de decisiones. La repolitización constituye otro de los ejes vertebradores del modelo de servicios personales y, en consecuencia, también de las políticas dirigidas a jóvenes. Las políticas de juventud se han de enmarcar en una dinámica más amplia de definición de un modelo social para el municipio, modelo que debe ser definido desde el liderazgo del gobierno local y construyendo espacios de deliberación y concertación social pluralista.
- *La integración del conflicto.* El conflicto es inherente a una sociedad marcada por la diversidad y la desigual distribución de recursos materiales, cognitivos y simbólicos. Las contradicciones sociales, culturales, territoriales o generacionales atraviesan la realidad juvenil. Las políticas públicas no deberían partir de perspectivas ni ingenuas ni recelosas ante el conflicto social; tampoco de ningún intento de supresión o disimulo de este. El éxito de las políticas de juventud en una sociedad compleja como la nuestra, no vendrá tan dado por la construcción de consensos y acuerdos, como por la capacidad de generar espacios participativos de gestión cívica de los conflictos (espacios de confluencia donde los distintos agentes se reconozcan mutuamente en la diferencia) y la valorización de la discrepancia como oportunidad y fuente de creatividad social.
- *La orientación al aprendizaje social.* La transversalidad educativa es un factor clave de construcción de ciudadanía joven. El aprendizaje permanente es, hoy, un factor esencial entre la gente joven de cualquier franja de edad. Por otro lado, además de la complejidad que la caracteriza, nuestra sociedad postindustrial se define por la rapidez en el ritmo de los cambios y la centralidad del conocimiento. Los dos afectan intensamente la realidad y la condición juvenil. Las políticas de juventud deberían estar abiertas a la innovación, deberían definirse por medio de procesos de aprendizaje social, experimentación y negociación, más que por procesos de programación racional y tecnocrática. Esto sólo será posible si se toma una perspectiva que huya del paternalismo y reconozca en los y las jóvenes interlocutores y actores activos de un proceso de aprendizaje social multidireccional.

### *Las características operativas de las políticas de juventud*

Si se asume que las políticas de juventud deben perseguir, como objetivo estratégico, la emancipación de la gente joven en tanto que ciudadanos y ciudadanas con capacidad de afirmar su propia identidad juvenil, con capacidad de construir y desarrollar proyectos vitales propios y con capacidad de participar activamente en proyectos colectivos, es claro que en el nivel operativo deberán tener en cuenta, como mínimo, tres grandes ejes:

- *La integralidad.* Para una realidad integrada es necesario plantear políticas integradas. En clave operativa, la integralidad implica: a) la articulación de redes de trabajo interinstitucional, que incorporen distintos niveles territoriales de acción; b) la articulación de redes de transversalidad, que incorporen distintas perspectivas de trabajo sectorial; c) la articulación de redes de capital social, que incorporen los recursos y las dinámicas asociativas y comunitarias del mundo juvenil. Los y las jóvenes no son sólo personas que se divierten por la noche, o personas que buscan trabajo, o personas que estudian, o representantes sindicales. Son todas estas cosas y muchas más a la vez. Son ciudadanos completos y, por lo tanto, las políticas que se dirigen a ellos deben entenderlos así y articularse de modo integral y no segmentado en función de la lógica administrativa. Esto se traduce también en el territorio, donde distintos actores diseñan y ejecutan políticas dirigidas a las mismas personas pero a veces en sentido contrario. Y entre estos actores se cuentan también entidades, organizaciones, etc. no vinculadas a las instituciones. No sólo las administraciones realizan políticas de juventud, también lo hacen las asociaciones juveniles, movimientos juveniles, etc.
- *La proximidad.* La realidad de la gente joven y los procesos de identidad que ésta genera son, de forma creciente, complejos y heterogéneos. La condición juvenil, lejos de uniformizar, es vivida desde el pluralismo de vivencias, situaciones, opciones y proyectos. Debemos hablar, pues, de una heterogeneidad de situaciones y vivencias de la juventud. Y esta heterogeneidad requiere respuestas de proximidad. La proximidad hace posible articular conocimiento y decisión, hace posible, por lo tanto, diseñar políticas de juventud que asuman la cotidianidad y la diversidad como valores de fondo. Una acción local responderá más a las necesidades y realidades de la gente joven que no una estatal, pero a su vez, una acción articulada desde el barrio, tendrá mayor encaje en la diversidad que una pensada para toda la ciudad. Pero la proximidad no implica autosuficiencia. El reto de las políticas locales de juventud pasará muy a menudo por liderar y dotar de finalidad estratégica las redes de trabajo interinstitucional.
- *El empowerment.* Las políticas de juventud deberían tender a superar los elementos de paternalismo generacional e institucional que a menudo las orientan. Deberían ser políticas que construyan resortes de poder *desde* y *con* la gente joven. A tal efecto necesitan huir de perspectivas adultocráticas y diseños poco participativos. Contrariamente, las dinámicas participativas deben servir para formular políticas de juventud enraizadas en elementos endógenos de identidad/realidad juvenil. En definitiva, las políticas de juventud tendrían que contener una alta intensidad democrática, deviniendo espacios de generación de autonomía y autodeterminación en los proyectos personales y de poder en la construcción de los proyectos colectivos.

## Referencias bibliográficas

- Beck, U. (1986): *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona.
- Brugué, Q. y R. Goma (coord.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ariel, Barcelona.
- Furlong, A. y F. Cartmel (1997): *Young people and social change*, Open University Press, Philadelphia.
- Casal, J. (2000): «Capitalismo informacional, trayectorias sociales de los jóvenes y políticas sobre juventud», en L. Cachón (dir.), *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*, INJUVE, Madrid.
- Casal, J. (2001): «La transició dels joves a la vida adulta en el marc d'una societat en canvi» en I. Brunet (dir.), *Joves i transició al mercat laboral*, Pòrtic, Barcelona.
- Castells, M. (1997): *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid.
- Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (1999): *Línies de política juvenil*, CNJC, Barcelona.
- Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (2002): *186 propostes per a l'associacionisme juvenil. Per una democràcia participativa*, CNJC, Barcelona.
- Diputació de Barcelona (1999): *La nueva condición juvenil y las políticas de juventud. Actas del congreso celebrado en Barcelona en noviembre de 1998*, Diputació de Barcelona, Oficina del Pla Jove, Materials de joventut núm. 13, Barcelona.
- Diputació de Barcelona (1999): *Pla jove 2000-2003. Pla director de joventut de la Diputació de Barcelona*, Diputació de Barcelona, Oficina del Pla Jove, Barcelona.
- Feixa, C. (2001): *Generació @: la joventut del segle XXI*, Secretaria General de Joventut, Col·lecció Aportacions núm. 12, Barcelona.
- Generalitat de Catalunya (2001): *Pla Nacional de joventut. Joves 2010*, Secretaria General de Joventut, Departament de la Presidència, Barcelona.
- Gomà, R. (dir.) (2002): *Joventut, territori i ciutadania*, Diputació de Barcelona, Oficina del Pla Jove, Barcelona.
- Miles, S. (2000): *Youth lifestyles in a changing world*, Open University Press, Philadelphia.
- Subirats, J; Q. Brugué y G. Rico, G. (1998): «Estudi sobre les polítiques municipals de joventut a Catalunya», en Federació de Municipis de Catalunya, *Polítiques locals de joventut*, FMC, Barcelona.