

## ¿Políticas de Juventud? ¿Qué políticas?

### 11.1. Orientaciones para el futuro de las políticas de Juventud: el discurso de los Agentes involucrados

Las dos últimas preguntas de las entrevistas a los técnicos se referían a cuestiones más conceptuales y fueron formuladas en términos que requerían una toma de posición por parte de los entrevistados. De una manera literal las preguntas planteaban:

*10. Propuesta para el futuro de las políticas de juventud: ¿Qué modelo? ¿Qué estructura? ¿Qué prioridades? ¿Qué metodologías para la intervención? Y ¿con qué recursos?*

*11. Definiciones de las políticas: transversales, integrales, globales, específicas, afirmativas,... ¿Qué significa cada término, qué implica y qué consecuencias produce?*

En ambos casos se han obtenido un total de 38 respuestas, procedentes de personal cualificado, todos ellos técnicos de juventud, que además ocupan niveles de responsabilidad en sus respectivas instituciones. Obviamente algunos técnicos de juventud de Ayuntamientos de pequeño tamaño y de mancomunidades son en exclusiva el técnico de juventud, es decir están solos, pero su cualificación no es por esto menor, y además suelen contar con apoyos sustanciales de organismos como las Diputaciones. En cualquier caso hay que reiterar el hecho de que la opinión recogida en este apartado es la de los técnicos de juventud, y no la de otros actores sociales.

Las respuestas a la primera pregunta incluyen algunas exclamaciones, más o menos irónicas, ante la supuesta dificultad de la misma: "... Uf, a estas horas de la mañana", "así, de pronto, sin anestesia", "... no he dicho lo que voy a decir y si lo he dicho no era yo", que contrastan con la falta de expresiones similares en la respuesta a otras preguntas, lo que demuestra que esta es una cuestión sensible a pesar de su contenido más o menos abstracto. Pero a la vez las respuestas a esta pregunta suelen ser las más consistentes y amplias de la entrevista.

Una consistencia que nos ha permitido realizar un análisis del discurso en el sentido más clásico de esta metodología, porque hemos podido agrupar el contenido de las respuestas sobre una matriz muy escueta que recoge cinco ejes temáticos: el pri-

mero el de la consolidación, el segundo el discurso de la transversalidad, el tercero el de la afirmación, el cuarto el del conocimiento y el quinto el de la participación.

Aparecen algunos matices en este discurso entre Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, pero las divergencias ya han sido plasmadas en capítulos anteriores, y en este punto son de tono menor por lo cual nos ha parecido más correcto reflejar la elegancia de un discurso muy consensuado, en vez de rastrear divergencias que, en todo caso, no se detectan con facilidad. Esto significa que aunque entre las Comunidades Autónomas y los municipios aparezcan diferencias en cuestiones competenciales y de identidad pero en el relato de los que son o deberían ser las Políticas de Juventud prima al consenso entre los actores situados en diferentes niveles administrativos.

Comenzando por el **eje de la consolidación**, podemos decir, de entrada, que es el que acumula más referencias, más claras y más frecuentes y es por tanto constituye el eje principal del discurso. Su contenido se refiere tanto a la necesidad de nuevos medios y recursos, como a la continuidad y estabilidad de los mismos, e incluye un ataque, en ocasiones muy explícito, a *“los políticos”*, a los que atribuyen, como ha hecho este Informe un exceso de retórica, que luego no se traduce en hechos, cuando se habla de juventud.

En la misma línea aparece otra crítica similar que se refiere a *“los cambios absolutos de orientación al inicio de una legislatura, para acabar al final haciendo lo mismo”*. Aunque en algunos casos se señala que *“si al menos tuviéramos como proyecto el horizonte de la legislatura”*, para aludir después al hecho, propio de Ayuntamientos, de que *“los concejales de juventud son los que más cambian, los menos estables”*. Hay un acuerdo unánime en que se necesitan más recursos, que tales recursos se deben corresponder con una cierta *“lógica de programación”*, con planes estratégicos a largo plazo, con una misión bien definida para los ámbitos de juventud y con un mayor protagonismo de los mismos que debería corresponderse con *“el alto grado de funcionalidad electoral que se les atribuye”*.

Como parte de este eje se produce una reclamación de un mayor apoyo político y una mayor relevancia administrativa, *“un concejal que sólo sea de Juventud”*, *“Juventud debería constituir un área en exclusiva y de las más importantes”*, *“hay que seguir la estela de los Institutos de la Juventud y pasar a depender de Presidencia”*.

En cuanto al eje de **la transversalidad**, se refiere a la necesidad de hacer políticas transversales, pero atención, se trata, según las referencias recogidas de aquellas políticas transversales que contribuyan a la consolidación del ámbito de juventud. Es decir, las políticas transversales se consideran como una manera, o mejor expresado quizá como una metodología, para reforzar y consolidar el propio ámbito de juventud. En este sentido, y especialmente en los ayuntamientos, por transversalidad se entiende una relación inter-áreas en la que los diversos interlocutores, juventud y otros, ocupen un lugar equivalente en el plano horizontal. Como consecuencia una acción transversal se visualiza como un procedimiento para incrementar el grado de reconocimiento y la importancia del área de juventud.

Al hablar de transversalidad se suele aludir a vivienda y a empleo, pero básicamente para reclamar iniciativas de estos departamentos y áreas, que tengan en cuenta *“las especificidades de los jóvenes que quien las conoce es Juventud”*. Es decir se exige que las acciones transversales realizadas por empleo y vivienda otorguen un fuerte reconocimiento al área de juventud, *“porque la mayoría de los parados y los demandantes de empleo son jóvenes, la mayoría de los que buscan y se compran pisos son jóvenes”*.

En tercer lugar aparece el **eje de la afirmación** que condensa los discursos en relación a *“lo que es importante y necesario para los jóvenes”*, pero no se expresa necesariamente en los términos reconocidos de las políticas afirmativas, ya que en di-

ferentes ocasiones se alude a “objetivos de emancipación”, pero a continuación se indica que *“Juventud debe ayudar a preparar a los jóvenes para los retos de la vida, pero no gestionar su incorporación a la vida adulta. Si están bien preparados esta incorporación será fácil, si no están preparados toda ayuda será insuficiente”*. Por preparación no se entiende “educación formal” sino las *“tareas de orientación, información y experiencias que ofrece Juventud”*. En términos casi metafóricos la lógica de la demanda del eje de la afirmación parece responder al modelo, cada vez más frecuente en los programas de empleo, de “aprendizaje y orientación para la búsqueda activa de empleo” y rehuye, por tanto, toda tentación de “empleo protegido o subvencionado”.

Conviene resaltar que ha sido difícil interpretar los contenidos que en la matriz hemos atribuido al eje de la afirmación, pero una vez lograda la interpretación hemos dado con una clave que explica algunos elementos descritos en los capítulos precedentes. Porque para muchos entrevistados lo afirmativo no tiene identidad por sí mismo, sino que se refiere más bien a “la metodología correcta para aplicar las políticas de transición”. Es decir, utilizando los mismos términos metafóricos que hemos utilizado en el párrafo anterior “el aprendizaje y la orientación para la búsqueda activa de empleo” sólo existe de forma exclusiva en función del objetivo “encontrar empleo” y otros objetivos posibles como “mejorar las habilidades y la competencia del capital humano” carecen de relevancia por sí mismos.

Como expresa un entrevistado *“acompañar al joven en el tránsito en su proceso de emancipación es la tarea de las políticas afirmativas, acompañarle es dejarle decidir, lo que evita la sensación de urgencia de las políticas más tradicionales. Así se podrá emancipar cuando él quiera y con todas las garantías”*. Prácticamente todos los contenidos resumidos en una sola frase, aunque la descripción de lo afirmativo, aparece formulada en los términos del positivismo decimonónico, y resulta poco adecuada a las condiciones del mundo flexible y líquido en el que ya vivimos.

Por otra parte este es el único eje que expresa algún disenso, aunque relativo y con una visión bastante tópica de las propias políticas afirmativas, porque *“lo de las políticas afirmativas está bien, pero si sólo nos ocupamos del ocio, los viajes, la creatividad y prestar ayudas para pasárselo bien, a los cuarenta tacos la gente sólo pensará en esto y se imaginará que aún es un adolescente”*, o de una forma más precisa, *“lo afirmativo está de moda, pero la misión de Juventud es ocuparse de que los jóvenes se conviertan en adultos, no podemos desviarnos de este objetivo principal”*.

Por su parte el **eje del conocimiento**, que es el que acumula menos alusiones, se refiere a la necesidad de poder conocer para actuar, porque *“la juventud es cambio, cambia constantemente, y las Políticas de Juventud tienen que adaptarse a este cambio y para hacerlo necesitan tener investigaciones que digan lo que pasa en cada momento con los jóvenes”*. *“Nuestro objetivo es el de vender un producto a un segmento de la población que está en continuo cambio, y hay que hacer estudios para saber lo que quieren, para orientar al departamento comercial, que es lo que son las áreas de Juventud”*.

Otras referencias relacionan este conocimiento con la participación de los jóvenes. Es decir, con la idea de que este conocimiento se puede obtener de forma directa a partir de las opiniones de los jóvenes expresadas mediante estrategias participativas. De manera sintética podríamos decir que las Políticas de Juventud requieren, para parte de los técnicos entrevistados, un cierto conocimiento que se puede obtener, para algunos, a partir de investigaciones, mientras que para otro es necesario acompañar este saber con una efectiva participación de los propios jóvenes en su diseño.

Finalmente el **eje de la participación** se superpone sobre los cuatro anteriores y es aludido por prácticamente todos los entrevistados, con expresiones que muestran un cierto malestar. Las referencias son múltiples y continuas: *“no debemos abandonar la*

*línea de trabajo con los propios jóvenes y encerrarnos en los despachos a hacer planificación y evaluación, lo nuestro es un combate con y para los jóvenes. Por la burocracia hemos crecido, pero podemos perder la batalla porque no dejamos que sean los propios jóvenes los protagonistas”, “la administración ha hecho ofertas, se ha dirigido hacia los jóvenes pero no ha dejado que estos vinieran hacia ella. No colaboramos en hacer las Políticas de Juventud nosotros las pensamos, las imaginamos y después ellos las utilizan de alguna manera. Esto no es lo correcto”, “nosotros deberíamos reforzar la autoestima (de los jóvenes) y su capacidad para asociarse y desarrollar propuestas e iniciativas, promocionar la participación es además una competencia de los municipios,... claro que esto es un problema más general: la pérdida del espacio público en beneficio del privado. El centro cívico frente al centro comercial. Frente a este problema la mejor opción para Juventud debería ser la de posibilitar espacios de autogestión”.*

Podemos observar cómo la noción de participación incluye referencias que apelan, de una parte a un principio moral, a un “deber ser” de tipo ético por parte de las Políticas de Juventud, que se supone no pueden hacerse de espaldas a los propios jóvenes, pero de otra parte también se apela a un principio metodológico, ya que sin la aceptación y la participación de los propios jóvenes toda acción fracasará porque *“si lo montamos nosotros saldrá más caro y tendrá menor incidencia, si son ellos los que tienen interés en tirar adelante un proyecto... captan adeptos y tiran para adelante a veces con costes ridículos”.*

Bien sea por el principio moral o bien por el metodológico (o más bien práctico), resulta llamativo que nadie utilice como argumento la obligación Constitucional que establece que las Políticas de Juventud deberán ser participativas y que la misión de las mismas es justamente esta “educación cívica” que muchos reclaman.

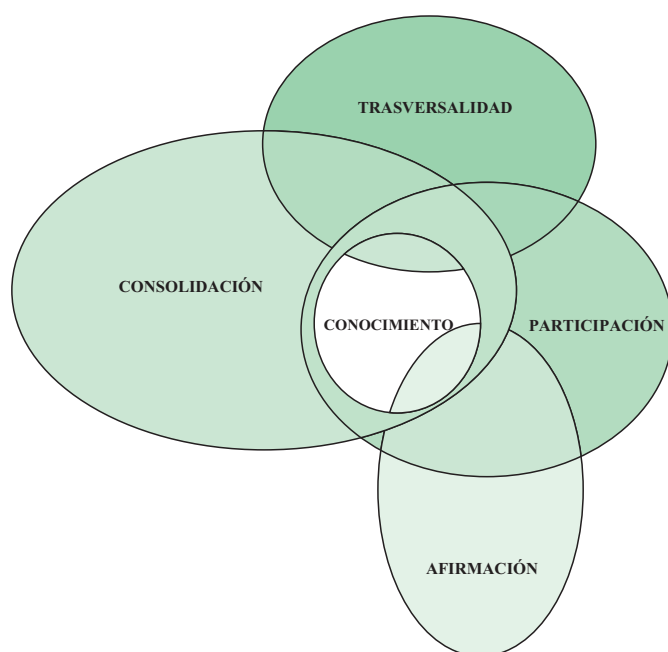
En resumen, un repaso más global del papel de estos cinco ejes, nos proporciona nuevas pistas en torno a las claves conceptuales que maneja este grupo de técnicos de juventud. Porque el eje de la consolidación es sin duda el más intenso, ya que condensa casi todas las respuestas a las preguntas de “estructura” y “recursos”, sin que la cuestión desaparezca en las respuestas dadas a “prioridades” y “metodología”. La noción de consolidación aparece, en este sentido, como la reivindicación esencial de los técnicos de juventud. El eje de la consolidación se refuerza incluso con el eje de la transversalidad, que, como hemos explicado, es la respuesta mayoritaria a la cuestión del modelo, especialmente en los ayuntamientos, pero que en realidad se visualiza como la exigencia de “un mayor protagonismo” por parte de Juventud.

Por su parte el segundo eje, en frecuencia de menciones, es el de la participación, aunque aparece con un menor grado de condensación, con estilos de opinión más variados. Pero a la vez refuerza la propia consistencia del discurso al ofrecer un argumento para todos los otros ejes, ya que la consolidación, la transversalidad, el conocimiento y por supuesto lo afirmativo, requieren una especie de creencia super-estructural que se podría formular como “todo por la ciudadanía, todo por el civismo democrático, todo por los jóvenes”.

De hecho, resulta relevante que en el borrador de este análisis, cuando estaba recogiendo los componentes temáticos de la matriz, describí de forma precipitada un eje al que llamé “reclamar la voz de los jóvenes” y le otorgué incluso más importancia que al eje de la consolidación, pero una relectura más precisa de las entrevistas me permitió constatar que muchas afirmaciones en este sentido eran algo retóricas, por lo cual procedí a desarticular dicho eje y distribuir sus contenidos en los elementos no retóricos de participación, así como en los contenidos de los ejes afirmativo y de conocimiento, porque esta creencia super-estructural (o quizá mejor “esta retórica”), aparte de mostrar su potencia ideológica, no me proporcionaba ninguna posibilidad analítica.

Podemos, finalmente, transformar todas estas nociones en un esquema topológico (figura 11.1), en el que dos grandes conjuntos “consolidación” y “participación”, agrupan la mayoría de los elementos y además muestran un espacio de intersección entre ambos conjuntos, en este espacio de intersección aparece incluido, como subconjunto, todo el eje del conocimiento, que, por cierto dos de los entrevistados describen como “*un lugar para la metodología de la IAP*”. Es decir, para la “metodología de la Investigación-Acción-Participación” (Rodríguez Villasante, 2006).

Finalmente el eje de la transversalidad es un conjunto menor que superpone un espacio de intersección con el conjunto de la consolidación, y el eje de la afirmación con el conjunto de la participación. A la vez aparecen pequeñas intersecciones entre transversalidad y participación de una parte, así como afirmación y consolidación de otra.



**Figura 11.1.**  
Descripción del discurso temático de los técnicos de juventud

## 11.2. ¿Un modelo para las Políticas de Juventud?

El análisis de las respuestas a la segunda cuestión se va a realizar desde una perspectiva muy diferente. No vamos a construir una matriz conjunta para analizar el discurso, sino que vamos a realizar una tarea más lineal, tratando de determinar las atribuciones otorgadas a cada concepto. Este tipo de análisis es más coherente con la intención de la pregunta que trataba de valorar la incidencia de algunos debates sobre el imaginario del colectivo entrevistado. Para lograrlo se cerro la pregunta con cinco términos (uno de ellos tramposo) obviando además los de “transición” y “participación”.

Sólo hemos conseguido alcanzar este objetivo de una forma parcial, porque las respuestas no se han proyectado hasta el nivel deseado. De hecho una parte sustan-

cial de los entrevistados en Comunidades Autónomas han mostrado un cierto desconocimiento de los términos y sólo han sido capaces de expresarlos aludiendo a sus propios documentos, en cambio en los Ayuntamientos aparece una mejor “base cultural” con los conceptos de las Políticas de Juventud, o quizá un mejor conocimiento de la terminología. En las otras administraciones entrevistadas aparece una cierta dispersión de situaciones ya que algunos saben mucho del tema y otros afirman no tener ni idea de toda esta terminología.

Como una nota aparte podemos mencionar que en conversaciones informales de revisión de las tareas con el Equipo de Campo se ha mencionado el hecho de que “*algunos entrevistados de los Ayuntamientos son gente que lleva mucho tiempo y conoce el tema, mientras que en algunas Comunidades Autónomas son funcionarios de otra procedencia, recién llegados y poco conocimiento del ámbito Juventud*”. Esta idea parece incongruente con lo expresado en el epígrafe anterior en el sentido de que los técnicos de las Comunidades Autónomas se sienten más seguros y consolidados que los de los Ayuntamientos. Pero quizá esta seguridad tenga que ver justamente con la condición de “recién llegado” a un ámbito en expansión.

Contrasta, en todo caso, las debilidades conceptuales que vamos a mostrar a continuación, con la densa toma de posición sobre cómo debían ser las Políticas que hemos descrito en el apartado anterior. Aparece con el tema de las definiciones y los modelos una cierta resistencia e incluso un técnico municipal de reconocido prestigio afirmó que “*esto de las definiciones son un asunto de cuatro <ilustraos>*”, y añadió que, de una parte reflejaba el bajo nivel del sector, pero que de otra parte “*los que se supone sabemos de esto nos enredamos en debates que no interesan a nadie*”.

## A. Las políticas transversales

Casi todo el mundo dio alguna definición de políticas transversales (sólo tres entrevistados dijeron que no sabían lo que eran), aunque estas definiciones no fueron muy coincidentes. Un núcleo mayoritario, más de un tercio, otorgó **una categoría metodológica** al término transversal: se refiere a la participación de diferentes áreas y departamentos y a los procedimientos que garantizan una buena coordinación entre los mismos. Cuando en estos casos se utilizaban referencias concretas de transversalidad siempre se citan a empleo y a vivienda y en menor medida a salud. Otros ámbitos como cultura, deportes, cooperación, medio ambiente y transportes que, como hemos visto, aparecen con frecuencia en las acciones más “transversales” no fueron nunca citados.

Un segundo núcleo, ya minoritario, asoció la noción de transversal con **la categoría de totalidad** y en algunos casos añadió una apelación a lo individual (al joven), que en un caso fue tan intensa que le llevó a añadir que “*las políticas transversales son las verdaderas políticas afirmativas*”. También es cierto que casi todos los que dieron esta interpretación también dijeron que transversal e integral son lo mismo.

Un tercer núcleo, más pequeño (en total cuatro respuestas), se refirió explícitamente y como ejemplo a las Políticas de Igualdad, e indicó que se trataba de “incorporar una perspectiva de Juventud *en todos los niveles y áreas de la administración*”. En un caso fue más lejos e indicó que “*la tarea de juventud es hacer lo que ha hecho el área de mujer: comprometer en esta perspectiva a todos los departamentos*”.

Finalmente aparecieron definiciones un tanto peculiares pero que refuerzan el análisis. Así en un caso se indicó que lo transversal es “*la adecuada coordinación entre la administración central, la autonómica y la local*”, en otro caso que lo transversal “*supone no olvidar las cosas importantes como el trabajo y la vivienda*” y finalmente se dijo que lo transversal es “*que todo el mundo respete a Juventud y le trate como un igual*”

## B. Las políticas integrales y las políticas globales

Las definiciones de integral y global han sido incluidas en un sólo apartado porque la mayoría opina que “son lo mismo” y de hecho parece existir la idea bastante extendida de que “*en un sitio se llaman globales y en otro integrales*” o que “*en una época se llamaron globales y luego en los 90 las llamamos integrales*”. Esta mayoría concibe ambas políticas como “*la respuesta completa al conjunto de necesidades del joven*”.

Un primer núcleo minoritario, que suele identificar lo global como “lo antiguo” afirma que se diferencia de las políticas integrales porque éstas incluyeron la noción de transversalidad (como metodología).

Un segundo grupo minoritario, que ha descrito las políticas transversales de diferente manera, señala que transversal, integral y global son maneras de llamar a las políticas de transición y que ésta es una terminología que no debería utilizarse. Obviamente todos ellos parecen partidarios explícitos de las políticas afirmativas.

## C. Las políticas específicas

Esta era una expresión un poco tramposa porque casi nunca se ha utilizado en Juventud y de hecho algunos se percataron “*¿queréis decir sectoriales o algo así, no?*” o incluso “*eso no existe*”. Más de un tercio no contestó. Y otro tercio lo identificó implícita y automáticamente con palabras como “concreto”, “puntual” o “definido” sin clarificar qué entendían por ello.

Pero aparecieron cuatro definiciones que quizá expresen algunas necesidades: en tres casos por “específico” se interpretó como “*lo que hace Juventud por sí misma*”, aclarando uno de ellos que se refería “*a las acciones de Juventud en el marco de la emancipación y la transición*”. En otros tres casos se definieron como a aquellas que “*trabajan con grupos diana de riesgo*”. En otro caso se dijo que las políticas específicas “*son las que están bien planificadas*” y finalmente uno indicó que eran “*las que contaban con los jóvenes*”.

## D. Las políticas afirmativas

Son numerosos los entrevistados que dicen ignorar lo que significa políticas afirmativas, o que desconocen el término, lo que resulta llamativo si tenemos en cuenta que éste ha sido el debate más intenso que se ha vivido en el ámbito de Juventud en los últimos seis años. Han aparecido además abundantes publicaciones en revistas especializadas y han sido numerosos los ámbitos de juventud que han realizado programas y propuestas (ampliamente difundidas) bajo esta denominación. Incluso alguno llega a afirmar: “*me parece una mamonada, pues negativa era lo que nos faltaba*”. En once casos se indica sin más que no saben lo que son y en otros “suponen” que nos referimos a las “*políticas positivas hacia colectivos discriminados*” (3) o bien a las “*políticas de igualdad, de género y de las cuotas*” (2), o bien a “*las que tienen muchos recursos*” (1). Si sumamos todas estas respuestas, la mitad del colectivo, de un colectivo tan aparentemente cualificado en temas de juventud, ignora el concepto.

La otra mitad, en especial los técnicos municipales y de las Diputaciones, realiza una definición más o menos correcta de las políticas afirmativas a partir de la documentación citada en este mismo Informe. Pero se adopta tres posturas diferentes, la primera de aceptación (7), en el sentido de que las políticas afirmativas serían la expresión de un cambio necesario e inevitable en los ámbitos de juventud, ya que “*nuestra misión es la de atender la nueva condición juvenil, ofreciendo los instrumen-*



tos que contribuyan a su auto-realización, al logro de una identidad plena y a dotarles de competencias para poder afrontar los diversos retos de la vida” y añade “nosotros no somos quién para provocar urgencias de incorporación a la vida adulta”, ya que esto es una tarea “de otros departamentos que tienen esta misión sin tener en cuenta las condiciones con las que pretenden utilizar a los jóvenes”. El argumento suele utilizar además una narración histórica de los acontecimientos, protagonizados por la Diputación de Barcelona que provocaron el enunciado y la reivindicación de las políticas afirmativas.

En cualquier caso la mayor parte de los partidarios de las políticas afirmativas también aluden a “las dificultades para implantarlas” y al hecho de que “los Planes de Juventud, aún los que se apoyan en la idea de las políticas afirmativas, suelen acabar manteniendo la estructura de los planes integrales porque nadie se atreve a quitar nada”. Dificultades que se convierten en el eje argumental de cuatro entrevistados partidarios personales de las mismas, pero que su Comunidad o Ayuntamiento no ve con buenos ojos.

Finalmente tres entrevistados realizan una definición crítica de las mismas, posicionándose claramente a favor de las políticas de transición, porque la misión de Juventud es “construir ciudadanos adultos”, mientras que las políticas afirmativas “encallan a los jóvenes en su condición de adolescentes”, y “los venden al presentismo provocado por la publicidad”.

### 11.3. ¿Por qué es todo tan complicado en torno a la noción de Políticas de Juventud?

#### 11.3.1. ¿Debemos mantener el debate entre modelos de Políticas de Juventud?

Como hemos tenido ocasión de explicar en los epígrafes precedentes el debate sobre modelos de políticas de juventud es negado o rechazado por algunos, que además lo califican de inútil y estéril. En parte tienen razón porque como hemos visto las políticas reales son una mezcla de políticas de transición y políticas afirmativas, espolvoreadas por una capa fina de políticas participativas.

Pero, en primer lugar, esta realidad no impide que el debate sea necesario, verdadero y útil. Porque la descripción de lo real no es nunca neutral cuando existe un debate como el descrito. Así, por ejemplo, uno de los protagonistas del debate dice reconocer la presencia de los diferentes tipos de políticas, pero afirma que las políticas de transición son nucleares e implícitas y las políticas afirmativas son periféricas y explícitas (Casal, 2000). Con esta afirmación y al margen de su certeza, no niega el debate, sino que se toma partido.

Tampoco podemos olvidar, en segundo lugar, que a lo largo del texto hemos aprendido que las Políticas de Juventud son hoy en día **argumentos que trascienden lo político y alcanzan lo cultural: la construcción del modelo de sociedad al que aspiramos**. Por tanto no podemos obviar dicho debate porque está muy presente en nuestra sociedad, y el propio silencio no deja de ser un argumento más en este mismo debate.

En tercer lugar aparecen los argumentos relacionados con su utilidad. Así sin negar la pertinencia del debate uno de los informantes entrevistados, al que ya hemos aludido, indico: “esto de las definiciones son un asunto de cuatro <ilustraos> que tienen tiempo para reflexionar, pero en Juventud el trabajo cotidiano agobia tanto que nadie se para a pensar. Producir, y entender, ideas exige tranquilidad. Sin esta disposición no hay nada que hacer. Debatir estos temas en Juventud es inútil porque las po-



*líticas cotidianas nunca dejarán espacio para las políticas reflexionadas*". Más adelante añadió, *"queremos hacer Políticas de Juventud como si se tratara del concierto de una sinfónica, pero cada uno toca a su aire, aunque como todas hacen una cosa muy parecida y elemental, al final sale un tachum, tachum, tachum, que todos reconocen"*.

El análisis, así como la descripción, contenidos en los capítulos precedentes nos demuestran que este informante también tiene algo de razón, pero sólo en parte. Porque se olvida que la partitura, es decir las Políticas de Juventud, existen, están bien escritas y concebidas por autores y agentes que tienen experiencia, conocimientos y posibilidad de reflexionar. Es cierto que algunos supuestos músicos no saben, como hemos visto, apenas interpretar la partitura y que otros no parecen dispuestos a aceptar ninguna dirección, ni tan siquiera una dirección colegida, pero podemos o bien formarlos o bien podemos excluirlos de la Sinfónica. Porque la partitura disponible nos permite imaginar un buen concierto, es decir una buena Política de Juventud.

Pero para conseguir que la orquesta siga la partitura sería conveniente tener en cuenta algunos hechos.

El **primero** es que las Políticas de Juventud se han visto siempre sometidas a las eventualidades de procesos históricos, los cuales se pierden de forma habitual en el olvido porque casi nadie se ocupa de recordarlos. Este informe ha explicitado los principales hitos de este proceso en España y constituye una invitación para profundizar en los mismos.

El análisis histórico nos ha ayudado a comprender que, en la actualidad, la mayoría de actores políticos y académicos, considera que las Políticas de Juventud deben ser esencialmente políticas de transición orientadas a la emancipación, porque este concepto reúne y sintetiza diversas reivindicaciones históricas del último siglo, obviando que el objetivo de las Políticas de Juventud debería referirse a las necesidades **actuales** de los jóvenes y a su proyección de futuro (Jiménez, 2003). En parte esto ocurre, porque la actual generación de adultos, la cual determina cuáles son las políticas a adoptar, se corresponde con la generación de la "revolución frustrada" de la década de los 60 y proyecta aquella situación como una "nueva esperanza" (en ocasiones progresista y en otras conservadora) sobre los actuales jóvenes.

Además algunos jóvenes, especialmente los ubicados en responsabilidades políticas y de representación en las Organizaciones Juveniles, asumen esta proyección generacional porque supone "lo políticamente correcto" para los adultos.

El **segundo** elemento se refiere al hecho de que la respuesta al debate sobre modelos de Políticas de Juventud no se va a obtener del propio argumentario de cada uno de estos modelos sino de otro lugar. En el artículo que abrió de forma explícita dicho debate afirmaba Joaquín Casal para reforzar su postura favorable a las políticas de transición: *"mientras el astrólogo señala las estrellas muchos ingenuos miran la punta del dedo"* (Casal, 1996). Las estrellas representaban la emancipación y la punta del dedo se supone que es la condición juvenil. Pero esta brillante metáfora obvia un hecho clave: las estrellas no representan necesariamente la emancipación. Hay muchos astrólogos y astrónomos que tienen visiones distintas y alternativas de la bóveda celeste. Para un determinado sector de la sociedad tener un trabajo estable, una vivienda propia y una nueva familia, no representan el destino elegido, y no podemos convertir este destino en una obligación para los jóvenes. Se puede ser ciudadano de maneras muy diferentes y de hecho muchos jóvenes rechazan, y como consecuencia retrasan, un tipo de emancipación que incluye unas "obligaciones estrictas", porque sostienen que "otras estrellas son posibles" (Lasén, 2000).

Además las mismas estrellas representan cosas distintas en las diferentes etapas de la vida. Porque la vida es un proceso continuo de transiciones, el nacimiento es una transición y la muerte otra, hay tránsitos para todo, al comenzar a hablar se produce un tránsito desde una incomunicación relativa hasta una posibilidad de mejorar esta

comunicación, el fallecimiento de una persona cercana nos obliga a transitar desde su existencia a su ausencia, así como la separación de la pareja, o el hecho de abandonar la Primaria y acceder a un Instituto para la Enseñanza Secundaria Obligatoria, lo mismo que conseguir el carné de conducir, tener la primera relación sexual, jubilarse, romper el carne de socio de un club, votar o no votar, cambiar de identidad sexual, de trabajo, de vivienda, de jefe, de amigos, tener un accidente que te inmoviliza un tiempo o una enfermedad que te cambie los hábitos de vida, que te toque la lotería, dejar de salir por las noches porque nos sienta mal, comprarse una consola de videojuegos o apadrinar un niño en el tercer mundo.

La vida se despliega, por tanto, como un continuo de transiciones y la importancia y todas y cada una de ellas resultan bien subjetivas. La misma bóveda celeste transmite mensajes distintos para cada uno y en cada momento de la vida. En el caso de los jóvenes además las transiciones se viven con mucha intensidad emocional, especialmente en la adolescencia y hasta la primera juventud. Los propios jóvenes expresan que su vida es “una continua transición” (Younis, 2000).

En este esquema evolutivo ciertas transiciones que para la vida institucional son irrelevantes son en cambio muy importantes para los propios jóvenes y para su trayectoria hacia la ciudadanía, porque adquirir el estatus de pareja formal quizá sea mucho más importante que acceder a un primer trabajo temporal o parcial (Lasén, 2000). Planteado a la inversa podemos suponer que algunas transiciones que son muy importantes para las instituciones (y para la sociedad o la economía) resultan irrelevantes para los jóvenes, especialmente en ciertos momentos.

Lo anterior nos conduce hacia un **tercer** hecho que debemos tener muy en cuenta: la excesiva uniformidad de la categoría de juventud y a la necesidad de adoptar una visión más evolutiva. Porque **las diferentes Políticas de Juventud no representan opciones alternativas sino opciones sucesivas relacionadas con el cambio de escenarios para la vida**. En este sentido las Políticas participativas y afirmativas cubrirían la etapa de la adolescencia y primera juventud, o al menos hasta la finalización de los estudios y la inserción en el mercado de trabajo, momento en el que podrían comenzar a operar las políticas de emancipación. En esta hipótesis, la partitura de las Políticas de Juventud marca un nuevo ritmo, en el que las primeras son políticas que “preparan” para las segundas, porque crean “sujetos más competentes y cívicos”.

### **11.3.2. La diversidad de los jóvenes frente a la uniformidad de la categoría juventud**

La cuestión de la edad nos lleva a formular otra pregunta, porque, al margen de la mencionada división entre “adolescentes” y “jóvenes adultos”, ¿cuál es el ámbito etario de los diferentes tipos de políticas? Sin duda, las Políticas de Juventud participativas y afirmativas se concentran en un rango de edad inferior que, en España, podríamos situar “hasta los 24 años”, mientras que las de emancipación comienzan a operar, para la mayoría, a partir de los 25 años, aunque en algunos casos, ciertas medidas, como las relacionadas con el fracaso escolar, son más bien propias de la adolescencia.

El ajuste a “la edad” es muy importante y ha sido asumida por las propias Políticas de Juventud. Así, por ejemplo, ocurre que, como consecuencia del hecho de que la edad de emancipación se retrasa, se ha retrasado la edad para seguir considerándose joven hasta los 34 años, para “poder atender así esta problemática” (Muñoz, 2006). Esto ha ocurrido porque un componente de las políticas de transición se refiere a vivienda y en particular a VPO, debido a que muchos de los beneficiarios de las acciones que se contemplan en las políticas de vivienda que forman parte de los Planes de Juventud, tienen más de 30 años.

La lógica de esta prolongación de la categoría joven se supone que se sustenta en los propios Estudios de Juventud que al centrarse en la cuestión de la emancipación, han mostrado el retraso que se venía produciendo y han establecido las coordenadas cuantitativas de dicho fenómeno social. Como consecuencia, si lo que se estudiaba y la supuesta y única política que se iba a aplicar a los jóvenes era una política de transición, el retraso en la edad de emancipación, conducía a un inevitable ampliación de la categoría joven al menos hasta los 35 años.

Pero, en este sentido deberíamos darnos cuenta que la mirada de los investigadores, y otros actores institucionales, **no se ha dirigido a “los jóvenes” como colectivo sino hacia un hecho social: la emancipación. Y lo ha hecho, además, en términos puramente económicos. La categoría (y el concepto) joven desaparece así devorada por la categoría emancipación (muy ligada a la categoría mercado de trabajo).** Como consecuencia no se analizan, ni se proyectan políticas, sobre las necesidades del ciclo vital, sino sobre las necesidades del sistema económico (Lasén, 2000). Sin duda, ambas cuestiones son importantes, pero no se deben confundir ni reemplazar.

En este sentido, la sustitución de categorías no ha resuelto el interrogante de Pierre Bourdieu y no ha aportado nada a la necesaria visión plural de “los jóvenes”. Como consecuencia no parece coherente apelar al nominalismo de Bourdieu para luego limitarse a desarrollar una única categoría social, la de emancipación como sustituto de la propia categoría “juventud”.

Esta paradoja, esta confusión, al trasladarse al escenario institucional, ha producido un efecto peculiar, ya que en vez de hacer lo tradicional, es decir, dejar que sean las políticas sociales y económicas globales (que además tienen muchos más recursos) las que se ocupan de los temas de transición a partir de una determinada edad, los ámbitos de juventud han asumido el compromiso de ampliar sus propias competencias hacia una nueva, amplia e indefinida franja de edad, porque al menos en España quien no puede acceder a una vivienda, en general en propiedad, y con independencia de su edad real, sigue siendo “joven”.

Es decir, la ampliación de la categoría juventud hasta los 35 años, nos obliga a revisar la convergencia y la coherencia interna de la misma. Si la “juventud” se extiende entre los 15 y los 24 años, es una categoría con un cierto grado de uniformidad (aunque relativa). Al ampliarla hasta los 30 años el grado de uniformidad descende, y al elevarla hasta los 34 años, toda posible convergencia entre los de menor edad y los de mayor edad desaparece.

Además, con esta ampliación, como los Organismos de Juventud no disponen de recursos propios para hacer frente a los nuevos compromisos, todas las acciones posibles se atribuyen (bajo el manto de la transversalidad y la integralidad), a otras áreas y departamentos, lo que coloca al propio Organismo de Juventud en una situación “periférica” en relación a la propia Política de Juventud.

En relación a este tema conviene recordar que el eje político (izquierda/derecha) no ha establecido hasta ahora ninguna relación con estos modelos de Políticas de Juventud. *“Hay acciones o programas priorizados desde la perspectiva de las políticas afirmativas que pueden orientarse hacia lo conservador o hacia lo progresista. Igualmente hay acciones o programas priorizados desde la perspectiva de las políticas de transición que pueden orientarse hacia los conservadores o hacia los progresistas”* (Casal, 2000). Hay ejemplos para todo, concluye el autor. Y no puedo estar más de acuerdo.

### **11.3.3. La variedad de etapas y situaciones por las que transitan los jóvenes**

Antes de afrontar la cuestión de las edades y la uniformidad de la categoría juventud, debemos hacernos una pregunta algo insidiosa ¿Es tan importante la eman-

cipación, —entendida como autonomía económica—, para los propios jóvenes? Sin duda, a partir de cierta edad y de ciertas condiciones, resulta, para casi todos ellos, una necesidad prioritaria.

Pero la intensidad de la vivencia no es menor que, por ejemplo, conseguir libertad para las salidas nocturnas en otras edades. ¿Para quién es entonces tan básica la centralidad de la emancipación? ¿Lo es para todos “los jóvenes”? ¿Para los jóvenes o para las instituciones? ¿Para el sistema económico y social o para sus proyectos de vida? ¿No será la respuesta a esta cuestión la que explica, por encima de otras consideraciones, el actual retraso en la edad de emancipación? ¿No será este retraso la manifestación del actual conflicto generacional? ¿No será justamente la propia retórica de las Políticas de Juventud uno de los factores, como “rechazo”, que explique el creciente retraso en la emancipación? No son preguntas inventadas, porque el citado Estudio de Amparo Lasén ha mostrado la fuerte relación entre el retraso en la edad de emancipación y “*la exigencia formal y estricta de responsabilidades laborales y familiares que se supone acompañan la condición de adulto*” (Lasén, 2000). Concluye el Estudio, además, afirmando que para muchos jóvenes es tan fuerte “esta presión” (y esta retórica diría yo) y aparece tan llena de exigencias, que tratan de retrasar “el castigo de la vida” todo lo que pueden.

Por otra parte, siguiendo los propios argumentos de Bourdieu, las mismas transiciones se realizan en diversas edades y desde situaciones sociales muy distintas, porque no es lo mismo pertenecer a un ámbito marginal, que a la clase trabajadora, que ser hijo de un profesional ilustrado. Entonces ¿es solo la edad lo que diferencia los escenarios de la vida o es la situación particular de cada sujeto? De hecho ni lo uno ni lo otro por sí mismos, porque las mismas situaciones son diferentes a edades distintas y en la misma edad pueden aparecer situaciones personales muy variadas. No es lo mismo integrarse precozmente en el mercado laboral con apenas 16 años cumplidos y la ESO sin terminar que hacerlo a los 26 años, licenciado, con tres masters, estancias en el extranjero y dominando varios idiomas. Pero también es diferente hacerlo a los mismos 26 años, tras ocho años de universidad, porque este es el tiempo que se ha tardado en completar el mínimo de créditos de la licenciatura.

Lo más importante es, además, que esto no garantiza actualmente y de forma absoluta ni el éxito ni el fracaso en la emancipación. Aunque ciertas situaciones sean más favorables y otras desfavorables. Pero en las Políticas de Juventud conviene siempre tener en cuenta tanto el factor edad (y como veremos el género), como el escenario vital, que muchas veces modifican condiciones personales exógenas, como una herencia familiar o una motivación relacionada con el emparejamiento o una pasión amorosa.

En todo caso aquellos que aún no están inmersos en la tarea concreta de la emancipación deberían ser la población diana de las políticas afirmativas y participativas, que, en España, son casi todos los menores de 19 años, y al menos la mitad de aquellos que se sitúan entre 20 y 24 años y que se pueden identificar por los que trabajan o buscan trabajo (y algunos emancipados). Para la otra mitad de los jóvenes 20-24 años y la mayoría de los mayores de 25 años, en cambio, la emancipación se convierte en un asunto importante. Las Políticas de Juventud deberían, para los jóvenes de estas edades y situaciones, ir variando, lentamente y sin estridencias, para asumir estas necesidades. En el umbral de los 30 años las políticas de transición son entonces centrales para una gran mayoría de “jóvenes” españoles.

No podemos tampoco obviar a aquellos que apenas han cumplido quince años y que están realizando una importante transición desde una etapa previa: de la infancia a la juventud. Un segmento de edad que en ocasiones masifica los servicios de juventud a pesar de haber sido planificados para los “mayores” o justamente quizá por este motivo.

Ambos casos escenifican que sin bien y en términos formales la categoría juventud se extiende entre 15 y 30 años, las dinámicas concretas de algunos programas pueden obligarnos a flexibilizar estas edades.

La complejidad del proceso evolutivo de los jóvenes se puso en evidencia en el IJE-2004, cuando se estableció un esquema de edades y de situaciones de emancipación para relacionarlo con estilos de vida (Comas, 2005). La simple combinación de edad, convivencia, trabajo, emparejamiento y autonomía económica nos proporciona una variedad de situaciones que relativiza cualquier conclusión en relación a los grandes “temas” (trabajo y vivienda) de la emancipación.

Pero por otro lado los resultados del IJE-2004 nos proporcionan las tasas de emancipados por tipo de transición, en cada grupo de edad y por sexo. En la tabla 11.1 vemos como la inserción en el ámbito laboral (“están trabajando a cada edad”) es la más precoz de las transiciones, con una clara diferencia a favor de los varones. Le sigue la emancipación residencial (“no viven con la familia de origen o en un colegio, a cada edad”) en la que son claramente más activas las mujeres. En tercer lugar aparece la constitución de una familia propia (“convive con su pareja o esposo/a”) en la que de nuevo son más precoces las mujeres y finalmente aparece la plena emancipación económica (“viven fuera de la familia de origen y tienen suficientes ingresos propios o de su pareja para pagar todos los gastos”) en la que aparece una equiparación por sexo (quizá porque acumula los casos de los que viven solos/as y los que viven en pareja).

Tabla 11.1. **Tasas de emancipados según tipo de transición por grupo de edad y sexo. (Base: cada edad y cada género)**

Variable	Laboral	Residencial	Familiar	Económica
15-19 años	12,5	5,9	1,9	0,4
Frontera I A los 19 años	19,8	17,0	3,8	0,8
20-24 años	47,4	27,0	13,5	9,8
Frontera II A los 24 años	53,5	37,7	16,5	12,0
25-29 años	70,3	52,3	38,1	30,6
Frontera III A los 29 años	71,8	68,8	43,6	35,0
Total mujeres	40,8	34,9	24,9	14,1
Total varones	53,3	27,5	15,4	13,2

Fuente: IJE-2004 (re-elaboración propia).

En cada caso se han diferenciado, en la tabla 11.1, los datos por grupos de edad y los datos en determinadas edades “fronterizas”. Así en la primera frontera (los que tienen exactamente 19 años) se sitúan aquellos jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo porque han abandonado sus estudios sin llegar a la universidad. En la segunda frontera (los que tienen 24 años) se sitúan estos mismos jóvenes pero para comenzar a emanciparse, y también se sitúa la incorporación al mercado de trabajo de los que han seguido estudios superiores. Finalmente en la tercera frontera (los que tienen 29 años), vemos cómo se inicia la emancipación de aquellos que tienen estudios superiores.

El resultado obtenido ofrece **una gran dispersión y una gran variedad de situaciones**, mostrando como la categoría “juventud” no puede asimilarse a las variables que conforman el proceso de emancipación. Así a los 19 años el número de emancipados laborales y residenciales es pequeño, pero se aproxima a uno de cada cinco. En el otro extremo a los 29 años aún son mayoría los que no se han emancipado en términos afectivo-familiares y económicos. Pero incluso son muchos los jóvenes que han conseguido esta emancipación antes de los 24 años. ¿Qué tienen que ver los unos con los otros? Pues poco.

Si utilizamos otras fuentes de datos, podemos observar cómo hay jóvenes que realizan la transición al mercado de trabajo antes de los 18 años, aunque sean pocos (5,7%) y casi todos varones (Comas y Granado, 2001). Asimismo aparece un grupo de jóvenes que realizan estudios postgrado, una minoría en expansión que crece a gran velocidad (Comas, 2004) y que no acceden al mercado de trabajo por término medio hasta los 27-28 años. En ambos casos son los dos grupos de jóvenes que centran el interés de Bourdieu en su famoso artículo. Sin embargo en los análisis sobre los itinerarios de emancipación ambas categorías reciben muy poca atención, y es lógico, porque se trata de dos grupos muy residuales.

Además, en este proceso de emancipación no es lo mismo ser varón que mujer, porque estas últimas obtienen la emancipación residencial antes y por tanto en un mayor porcentaje, que los varones, a pesar de que su entrada en el mercado de trabajo es más tardía y con sueldos inferiores (Aguinaga, 2005). ¿Cómo puede ser esto? Pues porque la diferencia de edad de las parejas sigue siendo, por término medio y por razones “culturales”, de dos años más joven la mujer que el varón (Aguinaga y Comas, 2006). Como consecuencia la edad de emancipación varía a consecuencia de un factor cultural tradicional y poco concorde con la esperanza de vida de ambos sexos.

Con todos estos elementos ¿En qué edades hay que aplicar las políticas de transición? Pues si consideramos la óptica del momento en el que se realizan de forma mayoritaria las transiciones está claro que para la inserción laboral las necesidades de la mayoría de los jóvenes aparecen en el segmento de edad 20-24 años, mientras que para la transición residencial la edad clave son 25-29 años, en cuanto a la creación de una nueva familia, la plena autonomía económica y la vivienda se sitúan de forma mayoritaria después de los 30 años. Pero, la mitad de los jóvenes se desajusta de esta regla por arriba o por abajo.

Pero además aparecen cuestiones como el género. Así la mayor precocidad de las mujeres en la emancipación residencial y en la creación de nuevas familias, combinado con el acceso más rápido de los varones al mercado de trabajo, reporta un indicador de desigualdad el cual indica que, por regla general, la emancipación más precoz de las mujeres implica una cierta dependencia económica de las mismas. Esta emancipación más precoz de las mujeres ¿Cómo debe interpretarse? ¿Cómo un éxito de las políticas de transición o como un fracaso de las políticas de igualdad?

No concluyen ahí los dilemas, porque ¿Cuál es la relación temporal entre las acciones de las políticas y los hechos sociales correspondientes?, por ejemplo, ¿Cuál es la población diana de las políticas de vivienda? ¿Los jóvenes no emancipados que no tienen vivienda? ¿Los jóvenes que buscan vivienda para emanciparse? o ¿Los jóvenes que necesitan vivienda?, pero ¿Cómo distinguimos los unos de los otros? ¿Hay que priorizar los esfuerzos sobre determinadas edades o determinadas situaciones o estamos ante un derecho universal? En ambos casos una parte de jóvenes permanecerían al margen de las posibles acciones, unos por un motivo y otros por otro, lo cual nos obliga a diseñar políticas complementarias, de una parte políticas universales y, de la otra, políticas específicas sobre determinados colectivos. Los estudios de Juventud son el instrumento que nos debería orientar a la hora de tomar estas decisiones singulares.

Tampoco podemos perder de vista que la condición juvenil, la dinámica de los propios itinerarios de emancipación, incluye “periodos intermedios”, en ocasiones muy cortos, pero en otras más prolongados, que suponen “escenarios dulces” para la vida. Son momentos en los que se ha concluido una fase y se dispone de “un tiempo muerto” antes de ponerse en marcha para la siguiente. Un tiempo para la reflexión y la diversión, para “ser joven”, que la sociedad y las familias descuentan siempre que no se prolongue mucho.

Todo esto significa que debemos considerar muy diferentes variables, aparte de la propia edad, y que debemos hacerlo con suficiente flexibilidad para evitar la marginación de aquellos jóvenes que siguen trayectorias divergentes (tanto por su ritmo como por sus objetivos) con el resto.

#### **11.3.4. Las etapas juveniles y el contexto histórico.**

Porque además estas trayectorias, que dependen en parte de la clase social de pertenencia, también dependen del momento histórico, que a su vez se relaciona con otros factores como el nivel de desarrollo regional, ya que en la propia España no es lo mismo ser joven en una Comunidad Autónoma con un alto PIB que serlo en una de bajo PIB.

Así la figura 11.2 describe cómo en España las Políticas de Juventud se han sostenido sobre contextos históricos muy diferentes, que en parte se han descrito en el capítulo 2. Se trata del modelo propio de nuestro país, distinto al de otros países (incluidos los europeos), porque cada uno de ellos también presenta un perfil conceptual que evoluciona de acuerdo a factores propios.

En una primera etapa, que se extiende hasta principios de la década de los años 60, ser joven equivale a ser dependiente e invisible. Durante aquel periodo histórico la categoría joven (y la juventud) refleja un no-ser, una invisibilidad profunda, ya que uno se convierte en un sujeto visible sólo cuando deja de ser joven y por tanto “asume responsabilidades”, lo cual suele ocurrir, por regla general, antes de los 24 años.

En la década de los años 60 y hasta finales de los 70, con el desarrollo económico y el ejemplo de modernidad, que representa el “conflicto juvenil” de otros países, los jóvenes españoles también entran en conflicto con el sistema político y con el sistema familiar. Se hacen así repentinamente visibles y la primera reacción institucional ante este acontecimiento consiste en tratar de reforzar el control sobre los mismos. La nueva visibilidad tiene mucho que ver con el inicio de la expansión del sistema educativo y de la prolongación de los estudios. El endurecimiento de la legislación penal y “preventiva” en el año 1973, refleja, -como en otros países y el mismo año-, de una forma muy clara la reacción frente a unos jóvenes que de pronto se vuelven “visibles y conflictivos”.

Con la democracia se reconoce que “el control es una respuesta inadecuada para resolver los problemas de los jóvenes”, por este motivo se hace un gran esfuerzo por identificar tales problemas (Zárraga, 1984), aunque al final casi todos ellos se remitan al tema de las consecuencias del desempleo. Por otro lado, sólo ciertos riesgos, en particular las drogas, aparecen como amenazas que hay que combatir para conseguir el objetivo de la emancipación. Por este motivo el terreno de juego se amplía hasta los 30 años. Edad que coincide con la primera estabilidad laboral y la emancipación de aquellos que han prolongado sus estudios.

Por último a finales de la década de los años 90 la narración de “problemas de los jóvenes” alcanza un alto grado de dramatismo. Y a pesar del descenso del desempleo, el incremento del nivel de vida, en términos de renta y consumo, tales problemas se hacen muy visibles, aunque en este caso se remiten al tema de la vivienda. La edad de



la categoría juventud se amplía hasta los 35 años, para incorporar la nueva problemática. Pero al mismo tiempo concluye la expansión educativa por los nuevos ajustes del mercado de trabajo, lo cual contribuye a diversificar las situaciones de los jóvenes.

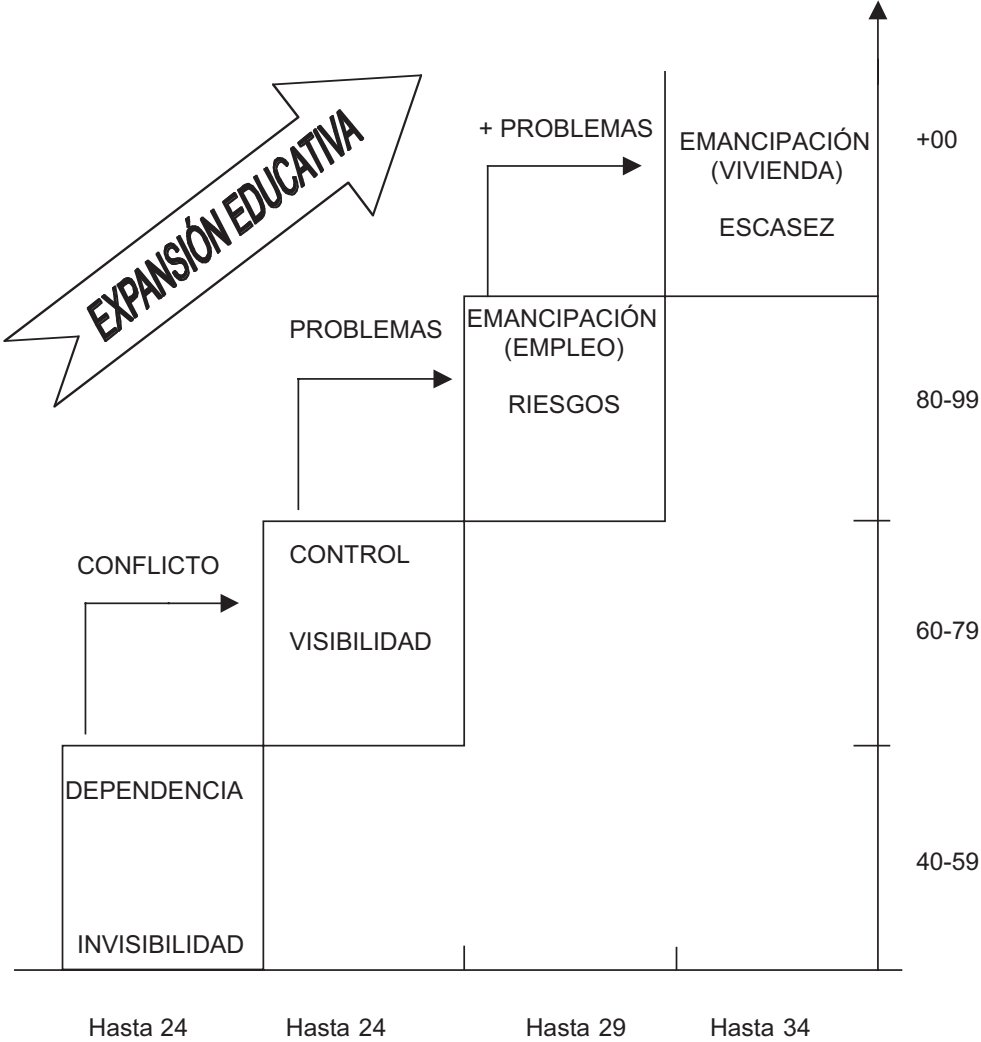


Figura 11.2. El contexto histórico de las políticas de juventud.

**11.3.5. ¿Una trayectoria de gradación o de cambios imperceptibles?**

Con toda esta información podemos ahora formular otra pregunta: ¿Cuál es el ritmo de las transformaciones en este largo periodo vital que identificamos como “juventud”? ¿Cómo son las “evoluciones” del joven? Parece que para responderla también existen dos versiones en pugna. La primera, la más sociológica, es la de la gradación, que introduce argumentos distintos según cual sea la opción de modelo

de Política de Juventud que se maneje. Así el modelo de las políticas de transición imagina una adolescencia y una primera juventud vacías e inconscientes que **de repente** se llenan de ciudadanía.

Esta visión supone la existencia de una especie de “prisión de la dependencia familiar” que se deja atrás, de forma milagrosa y en el momento de la excarcelación, para realizar una rotunda “inserción social”. Por su parte las políticas afirmativas suelen imaginar una adolescencia, en la cual ninguna responsabilidad futura, salvo las obligaciones formativas, empaña la “condición juvenil”. Pero la diversión se acaba, también de forma repentina, cuando estas obligaciones llaman a la puerta. Ambas versiones coinciden en un antes y un después, en una gradación que se identifica con un paso repentino (o al menos rápido) entre una condición y la otra.

La segunda versión, más afín a la psicología evolutiva, no plantea ninguna ruptura, sino que establece una fuerte continuidad entre ambos periodos a través de un conjunto amplio de pequeñas influencias e imperceptibles cambios. Se trata de una versión mejor elaborada de los itinerarios para la vida que deberíamos tener más en cuenta los sociólogos excesivamente apegados al modelo digital de “variables excluyentes”. No deberíamos obviar que algunas nociones, y sus correspondientes evidencias, como son la de capital social (Pérez, 2006), la de resiliencia (Manciaux, 2001) y las aportaciones de los aprendizajes para la vida de Vygotsky (Wertsch, 1993), nos explican cómo las “políticas del presente” fracasan si no se han comenzado a sentar los cimientos de las mismas, de una forma pausada pero consistente, en el pasado. Concretamente todos los autores citados afirman, desde diversas perspectivas, que **“la transición a la vida adulta” depende más de las capacidades interiorizadas en el pasado que de las oportunidades del presente.**

En realidad este es el punto de vista de las Políticas de Juventud reales en España: se ajustan a la noción de capital humano y preparan a los jóvenes para ser adultos. Una preparación que incluye a la vez el apoyo a la condición juvenil y el apoyo para realizar la transición. Lo primero se refiere al desarrollo de las propias capacidades y competencias, lo segundo a las condiciones externas que facilitan el tránsito.

Eso lo saben además los propios jóvenes, según se expresan en una pregunta con dos alternativas que se formula en los Informes Juventud en España desde hace años: *“nos gustaría saber tu opinión sobre la afirmación ‘los jóvenes no se van a vivir fuera de casa de sus padres porque temen perder nivel de vida’*” En el último IJE sólo un 4,7% no sabía o no contestaba a este dilema, pero luego un 48,4% estaba en posiciones de desacuerdo y un 46,9% en posiciones de acuerdo. La primera mitad de los jóvenes parece vivir en el estereotipo de las políticas de transición y la otra mitad en el estereotipo de las políticas afirmativas. Una coexistencia tan equilibrada indica que el supuesto dilema representa, en la práctica de la vida, un par complementario.

Porque las políticas reales no responden a ninguno de ambos estereotipos, sino a una adecuada combinación de los mismos, una realidad que deducimos de las acciones de las administraciones y para la cual no existe ninguna noción teórica. Aunque todos sepamos que cuando se sale de la prisión de la dependencia sin haber recibido una adecuada formación para la autonomía (refuerzo de las competencias psicosociales, crecimiento personal, habilidades sociales y conocimientos puestos a prueba de forma real) el pronóstico es la reincidencia. Es decir, las oportunidades para la emancipación no se optimizan sin una preparación previa para las mismas.

Esto nos conduce a sostener que el debate entre políticas afirmativas y políticas de transición resulta muy positivo, porque nos conduce de forma inevitable hacia la complementariedad. La población diana de las primeras, que quizá es más numerosa que la de las segundas, se sitúa en determinadas edades y situaciones, mientras que la de las segundas se va superponiendo en función de sus necesidades hasta llegar un momento en el que la emancipación es una preocupación casi exclusiva. Esto sig-

nifica que una Política de Juventud es siempre un adecuado equilibrio, en función de las variables de edad y situación (que implican necesidades distintas), de las políticas afirmativas y de transición.

Hemos visto cómo, en la práctica, en la realidad de los programas que realizan los ámbitos de Juventud, este equilibrio ya se está produciendo (aunque muy pocos lo asumen explícitamente). Hemos podido ver que tanto aquellas Políticas que se proclaman afirmativas como aquellas que se proclaman de transición acumulan proporciones similares de iniciativas en ambas direcciones. Además, como dicen los técnicos de juventud partidarios de unas u otras: “no hay manera de cambiarlas”. Esto ocurre porque el colectivo juvenil está segmentado por necesidades, y demandas, diferentes y las políticas reales se adaptan (al menos en parte) a la demanda.

### 11.3.6. ¿Qué edad tienen los jóvenes? El contexto local

Un elemento importante en la reflexión lo constituye el hecho de que la categoría “juventud” resulta en ocasiones tan potente que nadie “sabe o quiere saber” los años que tienen estos “jóvenes”, que se identifican no tanto por su edad real como por determinados aspectos de su identidad social. Adoptando una nueva interpretación de la idea original de Bourdieu podemos sostener que “juventud” es efectivamente una categoría social (o al menos una representación social) pero sin edad.

En un estudio de 1991 se pudo constatar cómo en la opinión de los padres que entonces tenían hijos menores de 18 años, la categoría “joven” se percibía según tramos de edad muy distintos (Aguinaga y Comas, 1991). Para algunos se dejaba de ser joven a los 21 años (5%) y la mayoría citaba alguna edad entre los 22 y los 26 años (46%). También es cierto que muchos opinaban que se es joven “hasta que uno se casa y se va a vivir por su cuenta” con independencia de la edad (17%). Como parece que “irse a vivir por su cuenta” o “tener autonomía económica” sin más, no valían como indicadores de emancipación, una idea que apareció en aquel estudio es que la frontera de la “emancipación juvenil” era para el imaginario social de la época el “asumir responsabilidades”. Para reforzar esta idea también apareció en aquel estudio la idea de que “ser joven es depender de los padres” (12%). Para este segmento social la juventud no es una categoría de edad, sino una situación que se cierra con la emancipación. Como hemos visto también en el ámbito institucional este contenido situacional y no etario de la categoría de juventud se mantiene a la hora de identificar “quién es joven”.

En cualquier caso la descripción de lo que es “ser joven” para el imaginario social, nos permite interpretar la extensión de la categoría juventud en los organismos internacionales.

Por ejemplo para Naciones Unidas las Políticas de Juventud se refieren a las edades 15-24 años, ya que en una mayoría de países resulta inadecuado hablar de jóvenes de más de 25 años, porque a esta edad están todos emancipados. La inclusión del grupo de edad 25-29 años (y no digamos los posteriores) le parece a NNUU una consecuencia un tanto peculiar de la orientación del desarrollo en algunos países europeos (NNUU, 1993). En este sentido entiende que las Políticas de Juventud para el grupo de edad 15-24 años, en estos países europeos de emancipación tardía no pueden ser políticas de transición porque la transición comienza después. En cambio en países menos desarrollados las políticas de transición se centran en el grupo 15-24 años y concluyen antes de los 25 años.

La cierto es que NNUU se enfrenta, cuando trata esta cuestión, a una dificultad notable. El problema se origina porque define de forma estricta y para el grupo de edad 15-24 años un conjunto de políticas y acciones que relaciona con la transición y que son: empleo, formación profesional, escolarización, salud y sexualidad, delincuencia,

drogas, desarrollo rural y migraciones. Se trata de acciones que en cada país se proyectan sobre edades distintas. Así en una mayoría de países el empleo precede al inicio en la sexualidad e incluso algunas acciones en temas como la prevención del SIDA entre menores de edad se realizan a través de organizaciones relacionadas con lo laboral. La política de transición puede englobarlo entonces todo. Pero en los países desarrollados de Europa, en Norteamérica y en Japón, la prolongación de la educación produce un notable retraso de la emancipación. Las políticas de transición ven reducidas sus posibilidades en estos países desarrollados si sólo consideramos el grupo de edad 15-24 años. En cambio está claro que la educación sexual debe vincularse a la mera edad incluso en aquellos países que no permiten facilitar, en especial a las chicas, este tipo de educación hasta, al menos, el momento del matrimonio.

En el propio nivel europeo la categoría joven se refiere a edades diferentes. En la Europa de los 15 (para citar el núcleo de países más cercanos) son siete los países que actualmente consideran que se es joven hasta los 25 años (Austria, Bélgica, Alemania, Finlandia, Irlanda, Holanda y Luxemburgo), y ocho los que lo amplían hasta los 30 años (Francia, Reino Unido, Dinamarca, España, Grecia, Italia, Portugal y Suecia). Como puede verse ninguna clave cultural, religiosa o económica parece explicar estas diferencias, incluso algunos hablan de “tradiciones nacionales en Políticas de Juventud” que no relacionan con ninguna variable, salvo la propia tradición (Bendit, 2006). En cualquier caso la Comisión Europea afronta estas diferencias haciendo que la mayor parte de sus programas concluyan a los 25 años.

Asimismo en sus relaciones con Latinoamérica nuestro país tiene que jugar con el hecho de que en la mayoría de los países del área se es joven sólo hasta los 25 años. El hecho de que los jóvenes latinoamericanos dejen de serlo efectivamente a los 25 años explica las confusiones que en ocasiones se producen en España (CEPAL, 2001). Tal confusión se traslada a los inmigrantes que proceden de los mismos (y otros países poco desarrollados) que no entienden cómo se puede “ser joven” con más de 25 años, cuando ya tienen hijos y además han emprendido la aventura adulta de la emigración. Evidentemente debemos reconocer los mismos derechos a estos “jóvenes”, pero difícilmente podrán interiorizar su “identidad joven” porque su categoría vital es muy diferente.

### **11.3.7. Las aportaciones de otros Organismos Internacionales**

Los temas sobre Políticas de Juventud tratadas en este Informe, en particular el debate sobre modelos de políticas, así como los dilemas de las políticas reales, son relativamente novedosos. Pero a la vez suponen abordar todas estas cuestiones desde un nuevo enfoque que responde al “estado de maduración” tanto de las cuestiones conceptuales y teóricas, como de acciones y necesidades prácticas. Se trata, por tanto, de una novedad compartida que también asumen diversos organismos internacionales. En el capítulo 4 hemos visto cómo esta cuestión envuelve las nuevas orientaciones proporcionadas por la Unión Europea, en particular el “pacto europeo por la juventud” y “Juventud en acción 2007-2013”.

Este último programa incluye una argumentación de interés (Figel, 2006). Sostiene que una Política de Juventud requiere “un saber”, que hay que transformar en experiencias reales, que nos conducirán a un diagnóstico acertado que así podrá orientar los programas generales. Es decir, un procedimiento que, gracias a las aportaciones de los Estudios de Juventud, es lo habitual en las Políticas de Juventud en España. Pero no acaban ahí las similitudes. Afirma “Juventud en Acción (2007-2013)” que hay que “atender a la condición juvenil” como una forma de alcanzar los objetivos de transición que prevé el Libro Blanco, en particular los relacionados con la competitividad, la productividad y el empleo.

También indica que entre las formas de “atender la condición juvenil” se incluye la promoción de la participación juvenil, sugiriendo un compromiso europeo con “una fuerte profesionalización de la animación juvenil”, así como “facilitar la cooperación”, porque constituye una intensa experiencia vital, en términos morales, de aprendizaje y de motivación.

Pero, mientras se concluía este texto, se ha editado otro Informe que ha llamado de forma particular nuestra atención. Se trata del “Informe sobre desarrollo mundial 2007” del Banco Mundial. Un organismo identificado (desde 1947) tanto con el rigor de sus diferentes informes económicos, como por las denuncias y críticas de diferentes colectivos que le atribuyen una condición de “Agente ideológico”. Pues bien, en 2007, su informe anual se subtitula “El desarrollo y la nueva generación” y presenta una interesante reflexión sobre las Políticas de Juventud en el mundo. El tono del propio Informe demuestra que el Banco Mundial ha decidido contrarrestar algunas críticas que le acusaban de exceso de neo-liberalismo, para adoptar un perfil más social, al menos a la hora de hacer recomendaciones. En este sentido aparece incluso una cierta coincidencia entre el tono empleado por el BM, el “Pacto Europeo por la Juventud” que hemos explicado en el capítulo 4 y el programa “Juventud en Acción (2007-2013).

Así el Banco Mundial insiste en priorizar, en relación a las Políticas de Juventud, los modelos de transición, haciendo de la emancipación la pieza clave sobre la que deben girar todas las Políticas de Juventud, tanto en el mundo más desarrollado, como, especialmente, en los países menos desarrollados. Pero la noción de políticas de transición que maneja el Banco Mundial en el Informe es algo distinta que la noción tradicional que hemos descrito en las páginas precedentes. Porque el Banco Mundial indica expresamente que no hay una única condición para una adecuada emancipación (la autonomía a la vida adulta a través del trabajo) sino **cinco procesos de transición complementarios y necesarios**. Veamos cuáles son:

**PROCESO 1: APRENDER PARA EL TRABAJO Y LA VIDA.** Se trata de un proceso en el que confluyen la educación formal y la informal, de tal manera que la una sin la otra, las titulaciones sin las experiencias de la vida y las experiencias de la vida sin un marco de conocimientos formales no valen para nada, especialmente para conseguir que “los jóvenes tomen decisiones e iniciativas autónomas”. EL BM considera esencial facilitar una estructura, tanto en lo formal como en lo informal, **de segundas oportunidades** para retomar caminos que se abandonaron en un determinado momento por circunstancias personales o del contexto.

**PROCESO 2: SALIR A TRABAJAR.** Habla tanto de las condiciones tradicionales del mercado de trabajo como de las destrezas y limitaciones (fruto de la transición anterior) de los jóvenes para acceder al mismo.

**PROCESO 3: CRECER DE FORMA SALUDABLE.** Se refiere al conjunto de riesgos para la salud que pueden bloquear, retrasar o desviar la posible transición. El concepto clave es aquí “aprender a manejar las condiciones adversas, los comportamientos de salud deficientes y el infortunio”.

**PROCESO 4: FORMAR FAMILIAS.** El concepto clave es aquí “preparación para una paternidad (y maternidad) responsable”. El informe no habla en sentido estricto de sexualidad para evitar malentendidos con Estados confesionales (que son muchos), pero da a entender que una sexualidad satisfactoria es parte de la transición hacia el mundo adulto.

**PROCESO 5: EJERCER LA CIUDADANIA.** Incluye participación en organizaciones cívicas, ejercicio de los derechos individuales y políticos, movilidad y conocimiento de otras realidades sociales y culturales. Relaciona el ejercicio de la ciudadanía con la noción de segundas oportunidades, cerrando así un circuito en el cual las “cinco transi-

ciones” se retroalimentan hasta formar una “lógica de desarrollo” personal, social, cultural, política y económica.

En las últimas páginas del Informe el BM adopta un tono de autocrítica para enunciar que *“las Políticas de Juventud que no consideren, de forma equivalente (o equilibrada), estos cinco aspectos de la emancipación, fallan a los jóvenes”*. Aunque reconoce que estos cinco procesos, estas cinco transiciones, siendo todos ellos necesarios están sometidos a las condiciones propias de cada contexto nacional.

### 11.3.8. La noción de “equilibrio de políticas”

Creo que hemos llegado, con todas las reflexiones, análisis y datos aportados a lo largo del texto, a establecer que la confusión en las Políticas de Juventud, es decir lo que nos impide interpretar de manera adecuada la partitura de estas Políticas, no es otro que la falta de transparencia en la cuestión de **las diferentes edades y las diversas situaciones** que se enmascaran tras la categoría “juventud”. La transparencia en estos dos aspectos nos ha permitido finalmente entender que las Políticas de Juventud son como son en España, porque ni pueden ser de otra manera, ni conviene cambiarlas demasiado, aunque haya que mejorarlas en términos de “calidad de las intervenciones”.

Conviene asumir que esta lógica de “equilibrio entre edades y situaciones” supone olvidarse de una imagen uniforme de los jóvenes que sólo puede representar a un segmento de los mismos. Aunque sean segmentos distintos según prioricemos un tipo u otro de políticas.

En cambio la noción de equilibrio entre tipos de política restaura una posible y razonable Política de Juventud. Nos permite entender que las políticas afirmativas y participativas son propias de Juventud y se dirigen de forma genérica al colectivo 15-24 años, y deberían contar con la colaboración prioritaria de ámbitos como educación, universidades, cultura, salud y transporte. También nos permite entender que las políticas de transición, que se dirigen de forma genérica a los mayores de 25 años, requieren la colaboración de otras políticas sociales, como vivienda y empleo, porque se centran sobre necesidades que se proyectan al resto de la vida.

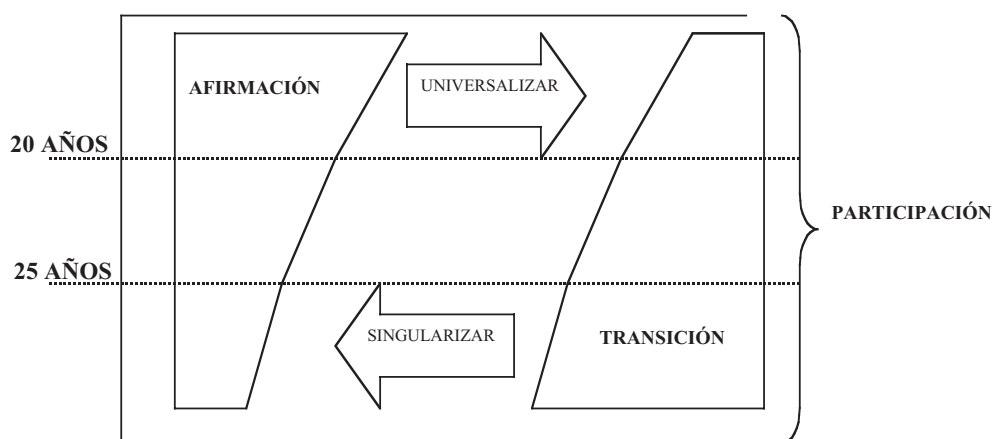


Figura 11.3. El modelo de políticas de juventud equilibradas.

La figura 11.3 nos permite entender mejor en que consiste una **Política equilibrada de Juventud** para el perfil sociológico de los jóvenes españoles<sup>1</sup>. Una política equilibrada de juventud es aquella que para poblaciones diana menores de 20 años apuesta de forma prioritaria por las acciones afirmativas y es aquella que para poblaciones diana mayores de 25 años apuesta de forma prioritaria por políticas de transición. En el intermedio aparecen ambos tipos de políticas en un circuito en el que las políticas afirmativas refuerzan las políticas de transición a través de su efectiva implantación para todo el conjunto de los jóvenes (universalizar), mientras que estas últimas refuerzan a las primeras haciendo una distinción de los sujetos y sus situaciones (singularizar). No es posible poner en marcha, o mejor dicho obtener resultados, la una sin la otra.

De la misma manera que en la infancia la escuela primaria debe completarse con el ocio, con los juegos, con la socialización con la familia y los amigos, de tal manera que lo uno refuerza a lo otro en el proceso de construcción de la personalidad. En la etapa siguiente hacer cosas como viajar, acudir a un campamento de trabajo, participar en una organización juvenil o en un concurso creativo, supone adquirir experiencia y motivación para ser emprendedor, conseguir mejores empleos y afrontar la vida. Asimismo los fracasos en la emancipación requieren segundas oportunidades y éstas sólo se adquieren a través de experiencias reales de vida.

El equilibrio resultante, la retroalimentación entre las políticas afirmativas y las de transición, nos permite a su vez entender lo que es una política participativa: una metodología que debe hacerse presente en cada proyecto, en cada programa, en cada medida. En las acciones afirmativas la universalización aumentará la audiencia y en las acciones relacionadas con la transición la singularidad proporcionará identidad y ciudadanía a los usuarios. Se podría así romper en España el supuesto maleficio histórico de una sociedad civil débil.

Finalmente la noción de equilibrio nos permite enfocar, de manera adecuada, una situación delicada. Porque la mayoría de los dirigentes y representantes del ámbito juvenil, especialmente aquellos que ejercen un cierto liderazgo, se sitúan masivamente en el entorno de los 30 años. O quizá mejor expresado, cuando alcanzan un cierto nivel de responsabilidad y representación en las Organizaciones Juveniles ya tienen una cierta edad, que además la variable tiempo va incrementando. Los líderes juveniles pertenecen, por tanto y de una forma casi exclusiva, al segmento de jóvenes cuyas necesidades tienen que ver con la emancipación, siendo su capacidad para reclamar y su influencia social y política mayor que la de otros segmentos de jóvenes.

Los ámbitos de Juventud y las organizaciones juveniles, si adoptan de forma explícita la lógica de un equilibrio razonable entre modelos de Políticas de Juventud, deberían conseguir una representación equilibrada por edades. Este objetivo es parte de una política de participación, porque es uno de los puentes que conducen hacia la plena ciudadanía.

### 11.3.9. El futuro de las administraciones de juventud

En España la consolidación de las administraciones de juventud es algo reciente, al menos lo es en términos históricos, pero esto no ha evitado que algunos plantearan la pregunta ¿las administraciones de juventud son útiles para las Políticas de Ju-

---

<sup>1</sup> El término "equilibrada" expresa muy bien lo que se quiere decir, aunque otros autores están comenzando a utilizar otras palabras para expresar ideas muy similares. Por ejemplo "Políticas de Transición Afirmativas" (Paton, 2005). La propia idea de "las cinco transiciones" del Banco Mundial, trata de expresar algo similar.



ventud? En general esta pregunta la hacen aquellos que tienen prevista la respuesta de que no son útiles y proponen su disolución.

Frente a la aislada propuesta de disolución la opción mayoritaria es mantener los organismos de juventud en su actual situación, es decir como Organismos Autónomos en el área de bienestar social de las Comunidades Autónomas o como Concejalías de juventud en los Ayuntamientos. Lo cual concuerda con las propuestas europeas de “Juventud en Acción (2007-2013)”, en particular la idea de que *“hay que preservar la especificidad de los organismos de juventud como promotores de las Políticas de Juventud”*, otorgando la *“máxima continuidad”* y el óptimo de *“reconocimiento público”* a los mismos.

Cabe una tercera vía que supone aumentar su nivel administrativo, que en la práctica se traduciría a asignarlas a Presidencia o a la Alcaldía aunque en el caso de los Ayuntamientos esta opción no la reclama casi nadie, ya que la opción por la Concejalía específica de juventud goza de una gran unanimidad.

En cambio en el nivel del Estado y en las Comunidades Autónomas la asignación a Presidencia tiene algunos partidarios, aunque se visualiza desde dos perspectivas distintas. La primera supone el mantenimiento de la estructura de un organismo autónomo, la segunda la creación de una Agencia del Plan de Juventud, que incluye un Observatorio de la Juventud y una serie de instrumentos que permitan control efectivo de las actividades que los diferentes departamentos deben realizar para cumplir con el Plan.

¿Cuál es la respuesta más razonable ante estas propuestas? Comenzando por la última no parece adecuado trasladar las administraciones de juventud a Presidencia. La experiencia previa nos demuestra que una dependencia administrativa demasiado “elevada”, supone a medio plazo una reducción funcional de la capacidad del organismo para garantizar el efectivo cumplimiento de las actividades y programas previstos por parte de otros departamentos. Parece paradójico, pero el nivel de una Agencia, aunque sea equivalente a Dirección General, se pierde en la creciente complejidad de los organismos de Presidencia, y hay más posibilidad de conseguir los objetivos del Plan en una relación horizontal de colaboración que apelando a una sujeta autoridad.

En cuanto a la cuestión de la “disolución” suele relacionarse con el planteamiento de una estricta política de transición y un cierto “olvido o menosprecio” de muchas de las actuales tareas de los Organismos de Juventud. Creo que he mostrado que las Políticas de Juventud reales sólo pueden ser el resultado de un determinado equilibrio entre los distintos tipos de políticas posibles. Disolver los organismos de juventud, en el supuesto ideal de una perfecta coordinación entre departamentos para una promoción óptima de las políticas de emancipación, supone renunciar tanto a la obligación Constitucional de la promoción de la participación, como al conjunto de actividades que hacen actualmente visible la política de juventud y mantienen un adecuado equilibrio entre las edades y las diversas situaciones que aparecen en las trayectorias vitales de los jóvenes. Disolver los organismos de juventud podría, en términos hipotéticos, resultar favorable para los mayores de 25 años, pero, de manera muy clara, sería desfavorable para los menores de esta edad.

Pero, además, creo haber demostrado que sin las políticas afirmativas propias y exclusivas de los organismos de juventud parece difícil alcanzar los objetivos de las políticas de transición. Este informe ha puesto en evidencia una realidad que además aparece refrendada por las últimas versiones de las Políticas de Juventud europeas y los informes de los Organismos Internacionales.