

El futuro de los ámbitos de Juventud: una política sectorial potente en el eje central de las políticas sociales públicas

1. En este informe se han analizado las Políticas de Juventud en España desde una perspectiva empírica en la que se han contemplado las acciones reales de las administraciones públicas. Las declaraciones sobre el “deber ser” de estas Políticas por parte de los actores institucionales y académicos se han considerado como un mero enunciado de las mismas, pero no como su plasmación efectiva.

El debate sobre las Políticas de Juventud ha generado una abundante literatura, sin embargo apenas se ha estudiado lo que efectivamente han sido las Políticas de Juventud en España. Esta forma de aproximarse a los hechos ha supuesto tomas de posición en el territorio de las ideas que, en ocasiones, no se correspondían con actuaciones reales en el territorio de los hechos.

Realizar este estudio empírico era una necesidad, ya que eran pocos los antecedentes. Por otra parte la aportación de los datos obtenidos y las conclusiones alcanzadas justifican la tarea. Algunos aspectos de las Políticas de Juventud se han hecho visibles y la versión tradicional de otros ha sido puesta en cuestión.

2. Analizar las políticas de Juventud en la España democrática no ha sido una tarea fácil, tanto por su aparente complejidad (en los enunciados) como por la carencia de análisis empíricos previos.

La base empírica obtenida ha sido muy amplia, ya que se ha constituido a partir de entrevistas abiertas a los Agentes involucrados, en los diferentes niveles administrativos. En las entrevistas se han incluido cuestionarios en los que han tenido que reconstruir, de forma penosa en ocasiones, series evolutivas, fichas de programas y de documentación, materiales producidos, Estudios de Juventud, Memorias y evaluaciones.

La amplitud del contenido de estos instrumentos de recogida de datos nos ha obligado a realizar un importante esfuerzo reflexivo para ordenarlos, lo que no ha sido fácil, tanto por el volumen como por la carencia de un marco conceptual y teórico unificado que nos facilitara esta tarea.

En el ámbito de las Políticas de Juventud se han producido en los últimos años algunos debates, el más conocido de los cuales enfrenta el modelo de las políticas afirmativas (referidas a la “propia condición juvenil”) al modelo de las políticas de tran-

sición (referidas a la “emancipación y el acceso a la condición de adulto”). Por esta razón no hemos podido asumir ninguno de estos modelos (ni otros alternativos como el “participativo”) como una fuente de posible consenso. Pero se han valorado sus aportaciones y sus límites, se han reconocido sus respectivas aportaciones y se han criticado algunas paradojas.

Sin embargo, al conducir el análisis sobre el terreno de las políticas reales, se ha alcanzado una propuesta sobre la que se puede articular un cierto consenso. Hemos denominado, de forma descriptiva, a este posible consenso “las Políticas de Juventud equilibradas”.

3. El análisis empírico de las Políticas de Juventud en la España democrática pone en evidencia su relación (tanto en la perspectiva de su transformación como en la de una cierta continuidad) con las Políticas de Juventud de la dictadura franquista.

Se trata de una relación de doble vínculo hecha a la vez de continuidades implícitas y de oposiciones explícitas. Podemos considerar que esta relación ha sido siempre una caja negra que nadie quería, por diferentes razones, abrir. Pero después de 30 años de democracia parece llegado el momento de abordar abiertamente esta cuestión. El análisis realizado, desde la perspectiva de la teoría de las generaciones, que establece que los adultos diseñan (y aceptan) Políticas de Juventud afectados, en una combinación de influencia implícita y rechazo explícito, por sus sentimientos como receptores de otras Políticas de Juventud cuando eran jóvenes, ha sido el marco conceptual que nos ha permitido lanzar algunas hipótesis, que deberían ser completadas, verificadas y falsadas.

El eje de las políticas de juventud durante las dos primeras décadas del franquismo fue el encuadramiento político e ideológico. El falangismo del Frente de Juventudes y el catolicismo de las escuelas religiosas compitieron para alcanzar este objetivo. Por su parte la sección femenina y las escuelas religiosas femeninas colaboraron en una política de género para “devolver” a la mujer al rol tradicional y subordinado, que había comenzado a ponerse en duda durante la etapa de la Segunda República.

En la década de los años 60 apareció un nuevo e inesperado factor: las necesidades de capital humano relacionadas con el desarrollo económico. La instalación de multinacionales atraídas por los bajos sueldos y la escasa conflictividad laboral de nuestro país, así como la emigración a países europeos, propiciaron el desarrollo económico y de rebote una Política de Juventud implícita del tipo de las políticas de transición. Aquel proceso se produjo sin ningún tipo de planificación ni ninguna Política de Juventud explícita, pero condujo a una masiva incorporación de los jóvenes al ámbito laboral y una disminución drástica de las edades de emancipación.

Al mismo tiempo las políticas de encuadramiento de los jóvenes por parte del régimen de la dictadura, entraban en una fase de creciente desprestigio. La política de desarrollo económico en vez de consolidar el franquismo operó contra el mismo porque produjo una generación de jóvenes más ilustrados una parte de los cuales se posiciono activamente a favor de la democracia.

Pero la ruptura de los jóvenes con el régimen de la dictadura no evitó ciertas continuidades estructurales, una de las más relevantes el bajo nivel de participación social y política de una sociedad civil muy debilitada.

4. En la transición a la democracia los organismos y estructuras de juventud, a pesar de estar ubicados entre las propias organizaciones políticas del partido único del régimen franquista (en la Secretaría General del Movimiento), apostaron de forma clara por la democracia e incluso en algunos momentos sirvieron de apoyo al proceso.

En la transición a la democracia se configuró un discurso sobre juventud muy diferente al del franquismo. Era un discurso de nuevo cuño, muy similar al que se

estaba imponiendo en otros países europeos después del “conflicto generacional” de los años 60 y la reacción represiva que provocó. El nuevo discurso hablaba de “los problemas de los jóvenes” e interpretaba que las Políticas de Juventud debían servir básicamente para superarlos. Visto en una perspectiva socio-histórica, poder hablar por primera vez de “los problemas de los jóvenes” supuso un avance sin precedentes y fue un factor clave en la consolidación de la democracia.

La ruta institucional de los organismos de juventud, hasta la creación en 1985-1986 del INJUVE, de la Comisión Interministerial de la Juventud y del Consejo de la Juventud de España, no produjo resistencias y contó con el apoyo de la mayor parte de los Agentes interesados. En cualquier caso y en términos formales el proceso fue bastante complejo y no concluyó hasta que las competencias en juventud (y las infraestructuras del antiguo partido único) fueron transferidas a las Comunidades Autónomas, como parte del proceso de descentralización del Estado.

5. En el periodo democrático las Políticas de Juventud han evolucionado sobre tres etapas bien definidas: un momento de euforia inicial, un periodo intermedio de crisis y desmotivación, para, finalmente, realizar un intenso esfuerzo de consolidación en el que se reconocen sus limitaciones.

El ritmo de estos tres procesos ha sido distinto en cada administración y peculiar en cada Comunidad Autónoma y en cada Ayuntamiento. Quizá porque la segunda fase fue una consecuencia de las excesivas ambiciones de la primera y la tercera fase una consecuencia de la cura de humildad que supuso la segunda. En cualquier caso, aunque no todas las administraciones han alcanzado la fase de consolidación, el balance actual de las Políticas de Juventud es el más favorable de toda la historia española.

Este balance, y la propia consolidación, tienen que ver también con la creciente importancia política y electoral de los temas de juventud. A la vez esta creciente importancia produce retóricas cuyo contenido en apariencia radical amenaza, en ocasiones, el trabajo cotidiano de los ámbitos de Juventud.

6. Las políticas reales realizadas en la España democrática desde los ámbitos de juventud, han supuesto una mayor dedicación a actividades relacionadas con la condición juvenil, aunque los enunciados de las Políticas de Juventud parecían optar por políticas de transición.

Como han sostenido diversos agentes situados en lo concreto y lo local (Bernales, 2002; Agiriano, 2002; Muñoz, 2002; López, 2002), las Políticas de Juventud se enuncian de una manera pero trascurren de otra. De hecho la reivindicación de las políticas afirmativas, a partir de 1999, sólo vino a confirmar lo que ya ocurría. Aunque es cierto que, a la vez, el ambicioso enunciado de las políticas de transición sirvió para que los ámbitos de juventud crecieran y se consolidaran, lo que nos permite visualizar esta paradoja (entre lo dicho y lo hecho) como una forma de equilibrio complementario que ha sido, hasta ahora aunque de forma matizada, funcionalmente útil a los ámbitos de juventud.

Las políticas de participación se enuncian en cambio de una manera más discreta y se llevan a la práctica también con discreción. Pero las iniciativas en este sentido son importantes.

En cuanto a las políticas selectivas ni se enuncian ni se practican, aunque en los últimos años algunos agentes comienzan a sostener la necesidad de que las políticas de juventud se ocupen de la vulnerabilidad, la pobreza y otros problemas relacionados con la marginalidad. La cuestión de la inmigración ha puesto sobre el tapete la cuestión, aunque en España son muchos los que opinan que las políticas selectivas dirigidas a los jóvenes no son necesarias si las políticas generales de juventud son eficaces.

7. Si evaluamos los resultados obtenidos por las Políticas de Juventud en España, según el enunciado explícito de objetivos realizado en la etapa de la transición política, resulta obvio que han obtenido un resultado muy positivo.

En el entorno del Proceso Constitucional y la transición democrática se establecieron, para las Políticas de Juventud, tres grandes áreas de objetivos: la primera consolidar un ámbito institucional de juventud idóneo y adaptado al sistema democrático, la segunda incrementar las tasas de participación y el compromiso cívico de los jóvenes y la tercera resolver los problemas de incorporación a la vida adulta de una generación que se imaginaba “perdida” a consecuencia de la crisis económica y las altas tasas de paro juvenil, así como otros avatares provocados por la transición política.

El primer objetivo, como veremos más adelante, ha sido plenamente alcanzado e incluso superado. El segundo objetivo se considera que ha fracasado, aunque hemos visto que esto o es cierto, porque el grado de participación política y cívica de los jóvenes es mucho mayor que en el sistema político de la dictadura y además la estructura formal de participación se ha extendido por todo el territorio y muestra un nivel de competencias superior al anterior régimen político.

En cuanto al tercer objetivo, que se supone era el principal para las Políticas de Juventud en la transición política (que se mantuvo en los años siguientes) y que consistía en suavizar las consecuencias que, para lo que se identificaba como una “generación perdida”, tendría su “no ingreso” en el mercado de trabajo (Autores Varios, 1983) se ha superado con creces. Porque aquella generación, que tiene ahora entre 40 y 55 años, muestra unos niveles de empleo (estabilidad e ingresos) muy superior a cualquier otra generación de la historia de España.

Aunque quizá esta evaluación no tiene en cuenta que quizá aquel diagnóstico pudo andar errado. Además las sucesivas generaciones parecen afrontar crecientes problemas para lograr una adecuada emancipación.

8. Conviene destacar que la evaluación del objetivo constitucional del fomento de la participación juvenil desdice el tópico de la falta de interés de los jóvenes por lo colectivo. Es más, el compromiso cívico se ha venido incrementando en España por la vía de la incorporación de nuevas generaciones de jóvenes cada vez más comprometidas con lo colectivo y con la movilización política.

A pesar de que los recursos destinados, en las Políticas de Juventud, a acciones relacionadas con el fomento de la participación han sido los más escasos, la participación cívica de los jóvenes españoles ha venido creciendo en el sistema democrático hasta duplicar las cifras de la última fase del franquismo. A principios de los años 70, la mitad de los jóvenes españoles (48%) se posicionaban en un abierto rechazo a participar en cualquier actividad política o cívica. Actualmente sólo mantienen esta actitud el 11% de los jóvenes. En la misma época sólo un 4% de los jóvenes estaban formalmente vinculados a algún tipo de activismo político y actualmente esta cifra asciende hasta el 22%.

Se trata en todo caso de un crecimiento insuficiente para compensar la debilidad de la participación cívica que heredamos del régimen franquista. La inversión en políticas participativas ha producido sus buenos resultados y la implantación de los Consejos de la Juventud es una buena muestra de ello. Tenemos, en todo caso, un evidente déficit cívico, especialmente si lo comparamos con el mundo anglosajón. Pero mientras allí la participación cívica está en crisis (Benedicto y Morán, 2003; Salamán, 2001), aquí muestra síntomas de oportunidad. Parece por tanto adecuado promocionar las políticas participativas para reducir el gradiente entre una democracia reciente y las viejas democracias basadas en un intenso compromiso cívico. El hecho de que en las democracias más consolidadas el compromiso cívico esté en retroceso no puede servir de argumento para no tratar de superar nuestros déficits.

La fantasía de una masiva movilización política, protagonizada además por los jóvenes, durante la transición democrática, tiene mucho que ver con la existencia de un “síndrome de exigencia” hacia los actuales jóvenes, una actitud extraña por parte de los adultos, ya que los datos empíricos demuestran que los jóvenes se movilizan con mayor frecuencia y son más participativos que los actuales adultos. Se trata de un resultado lógico si tenemos en cuenta el progresivo incremento del nivel de participación y compromiso cívico desde que se instauró la democracia.

9. La consolidación de los ámbitos institucionales de Juventud se ha producido tanto en lo formal, como en lo presupuestario. Pero también en lo técnico y en el bagaje de experiencia adquirido.

El volumen de la normativa propia de Juventud implicaría hoy por hoy un cierto grado de especialización por lo que nos hemos limitado a presentar su extensión y las líneas generales de su contenido.

Los presupuestos de Juventud han crecido, de manera continua, por encima de los Presupuestos Generales de las administraciones públicas y en la actualidad suponen una cifra que supera los 380 millones de euros anuales en el conjunto de las administraciones. Esta cantidad de desagrega en 205 millones las Comunidades Autónomas, unos 100 millones (o algo más) de los municipios, 34 millones del INJUVE y una cantidad más aproximativa de unos 40 millones de otros organismos como Diputaciones provinciales, Cabildos, Consells y Diputaciones Forales.

El personal adscrito directamente a los ámbitos de juventud supera las tres mil personas en el conjunto de niveles de la administración. Dos terceras partes (más de 2.000) dependen de las Comunidades Autónomas. La proporción de funcionarios es una de las más bajas del conjunto de las administraciones públicas, predominando laborales e incluso contratos de prestación de servicios un tanto peculiares. Una parte muy importante del personal aparece relacionado con convenios, contratos y conciertos con el Tercer Sector no lucrativo, que a su vez aporta un volumen indefinido de varios miles más de trabajadores de programas de Juventud. La iniciativa privada lucrativa es escasa aunque creciente.

Este proceso de consolidación garantiza la existencia, especialmente en los Ayuntamientos, pero también en algunas Comunidades Autónomas, de un núcleo de técnicos capacitados para gestionar con calidad y de una forma adecuada las Políticas de Juventud. Como elemento negativo hay que destacar que una parte significativa del personal carece de la adecuada preparación.

10. Uno de los mayores retos a los que se enfrenta actualmente este proceso de consolidación se refiere a las dificultades para la coordinación, tanto en lo horizontal como en lo vertical.

En los años 80 las Políticas de Juventud eran una tarea de los municipios y el Estado. Desde finales de los años 80 y ya en la década de los años 90, las Comunidades Autónomas asumieran de forma plena sus competencias y se convirtieran en los principales gestores de estas políticas. En este momento se está produciendo una cierta **actuación en paralelo** entre los tres niveles administrativos, sin que se vislumbren cuáles pueden ser los mecanismos de coordinación que resuelvan esta situación.

En el plano horizontal, dentro de cada una de estas administraciones, aparece una gran diversidad de situaciones, aunque predominan las dificultades sobre los logros. La existencia de un Plan de Juventud consensuado (y de un organismo de coordinación que involucre a los diversos departamentos), facilita esta coordinación. Una condición necesaria para la buena coordinación parece residir en una buena estimación de la capacidad propia de Juventud para propiciar esta coordinación. Si adopta pos-

turas excesivamente ambiciosas produce rechazos y fracasos. La falta de ambición produce la inhibición de las otras áreas.

11. Ninguno de los niveles administrativos involucrados en temas de juventud parece dispuesto a renunciar al ejercicio de lo que considera sus competencias, que se justifica tanto en el tradicional ejercicio de las mismas como en la falta de claridad en nuestro marco normativo. En una gran medida esta defensa competencial es una consecuencia de la creciente importancia política y electoral de las Políticas de Juventud.

Los ámbitos de Juventud se caracterizan por una buena relación técnica y reconocimiento del liderazgo, especialmente del INJUVE por parte de las otras administraciones. Pero este reconocimiento y esta buena relación no evitan la existencia de dos conflictos importantes.

El primero es el conflicto entre el INJUVE y las Comunidades Autónomas y su raíz tiene que ver con la reivindicación de respeto a las competencias exclusivas en materia de juventud por parte de las Comunidades. Se trata más bien de un **conflicto de representación institucional** (con una fuerte traducción en la política de partidos) que no bloquea para nada la colaboración técnica. Y cuando la bloquea se resuelve en la siguiente legislatura.

El segundo conflicto es más profundo y de más difícil resolución ya que enfrenta a Ayuntamientos y a Comunidades Autónomas y su origen se sitúa en los años 80 cuando algunos Ayuntamientos asumieron la realización de las Políticas de Juventud aun antes de que las Comunidades Autónomas recibieran las competencias en la materia. Se trata de un **conflicto de protagonismo en las políticas reales**, que no parece fácil de solucionar.

También es cierto que, según los anteproyectos de nueva Ley de Bases de Régimen Local pendiente de trámite parlamentario, esta cuestión se resolvería porque las competencias en materia de juventud sería exclusivamente de los Ayuntamientos, mientras que las Comunidades Autónomas se limitarían a “coordinar las Políticas de Juventud en sus territorios”. También es cierto que esta “segunda descentralización” esta aún pendiente de muchos acuerdos políticos previos.

12. La propia competencia entre ámbitos institucionales de Juventud nos permite entender el alto nivel de productividad, creatividad y absoluta dedicación de los técnicos y otros profesionales. En el nivel local Juventud es una de las áreas más activas de la administración.

En la práctica real las relaciones entre las tres administraciones conforman una especie de situación equivalente a lo que ahora se llama “método abierto de coordinación”. El resultado para los ciudadanos, y en particular para los jóvenes, no es malo, ya que dispone de posibilidades alternativas a la hora de seleccionar servicios, encontrar información y abrirse paso de acuerdo con sus intereses o deseos. Intentar establecer mecanismos que determinen de forma jerárquica la estructura de las Políticas de Juventud, parece menos innovador, creativo y beneficioso para los jóvenes que la actual situación de “coordinación abierta”.

En todo caso debería darse una respuesta en la dirección de “poner orden y fijar” los actuales mecanismos de financiación.

En este sentido actualmente se vive la euforia de la consolidación, de la tercera fase de las Políticas de Juventud, pero debería tenerse en cuenta que está comenzando a producirse una estabilización en los recursos que augura una cuarta fase de post-consolidación, en la que no se crecerá, la innovación será menos intensiva y podría producirse una especie de “conformismo administrativo”.

13. Subsiste el reto de la calidad en las intervenciones, a pesar de las potencialidades del programa de investigación sobre juventud que funciona como un auténtico programa de I+D+I.

Aparecen problemas con la adecuada formación de los técnicos de juventud y con el conjunto de personal que forma parte del ámbito de Juventud. Los programas apenas se evalúan, aunque se produce mucho material para la difusión y la presentación de los mismos.

Ambos hechos, carencias en formación y evaluación, contrastan con la realidad de unos ámbitos de Juventud que sostienen de forma continua y desde hace un cuarto de siglo uno de los Programas de Investigación más activos de un país caracterizado por sus notables déficit en I+D. Los Estudios de Juventud representan un programa de I+D+I modélico que ha sido capaz de resistir todo tipo de avatares y sostenerse al margen de las políticas de I+D sin que estas apenas lo mencionen o le apoyen.

El análisis de las razones que explican esta invisibilidad, permite entender cuales son los factores que explican, como a pesar de las crecientes inversiones publicas, la productividad de los programas de I+D en España es tan escasa.

14. Otro reto importante se refiere a que quizá hay demasiados actores y agentes para una casa muy pequeña. Asimismo quizá sea demasiada agenda para tan escasos recursos propios.

En una reciente investigación se aludía al “buen estado de salud” de las Políticas de Juventud en España basándose en el indicador de “la diversidad, pluralidad y cantidad de agentes y actores sociales que participan en la misma” (Alemán y Martín, 2004). El análisis realizado confirma esta pluralidad y las ventajas que hasta ahora se han derivado de la misma. Pero si los recursos de Juventud no crecen a un ritmo adecuado esta pluralidad se convertirá en una fuente de dificultades. En todo caso se trata de una pluralidad de actores y agentes, necesidades e intereses, que debería recibir una adecuada respuesta presupuestaria. No hay correspondencia entre la importancia electoral y política de los temas de juventud y los recursos que realmente se destinan a los problemas que sostienen esta retórica.

A pesar de esta falta de correspondencia la densidad y pluralidad de los Agentes involucrados es un indicador de presión política y de crecientes dificultades para resistirse a la misma. El recurso retórico puede tocar fondo a corto plazo.

15. Una de las propuestas más interesantes, que implica a una posible respuesta al reto de la coordinación, pero también al reto de la formación, se refiere al trabajo en red.

En los últimos años se han iniciado una serie de experiencias, en algunos territorios, de trabajo en red con una intensa utilización de de las nuevas tecnologías. Los mejores ejemplos los encontramos en el sistema creado por una Diputación para mantener una relación permanente, de tipo de online, con protocolos de gestión e información, que facilita el trabajo de los Ayuntamientos de su provincia. Otro ejemplo lo constituye una mancomunidad de servicios de juventud en la que participan una serie de municipios de tamaño mediano de una extensa área metropolitana. El INJUVE inició en 2006 una experiencia similar con varias Diputaciones.

En todos estos casos el trabajo en red crea sinergias, resuelve los problemas y malentendidos de la falta de coordinación ya que la red establece una lógica común y, finalmente, facilita la formación del personal de juventud. Aunque no resuelve el problema de las titulaciones.

16. El trabajo en red supone poner en marcha soportes estratégicos capaces de ayudar a cambiar la vida de los jóvenes.

Un ejemplo de “soporte estratégico” puede ser una guía de anticoncepción que sirva para cambiar los hábitos y dé respuestas a problemas como la identidad sexual

o los embarazos no deseados. Este es el caso de la Guía de la INTERNATIONAL PLANNED PARENTHOOD FEDERATION, que con el título de **Servicios de asesoramiento y anticoncepción para jóvenes**, editó el Instituto de la Mujer en 1988 y de la que dispusieron de ejemplares todos los Centros de Información Juvenil (IPFF, 1987). Un texto que miles de jóvenes leyeron y que permitió un desarrollo razonable de la “revolución sexual” en nuestro país. Lo que a su vez explica la sensatez en el comportamiento sexual de una mayoría de jóvenes actuales (Comas, 2005). La Guía fue el “soporte estratégico” para un cambio de actitudes que representa una de las mayores mejoras para la vida de los jóvenes en España, así como la superación de un déficit democrático que habíamos heredado de la dictadura.

Otro ejemplo de un buen “soporte estratégico” es la desenfada Guía de Servicios para los jóvenes que editó la Comunidad Autónoma de Madrid en 1986 en plena “movida”. Es una adaptación a aquel momento cultural tan peculiar, que a la vez lo refuerza, y que “llega” a determinados colectivos juveniles para conformar sus señas de identidad, de tal manera que una parte de su vida va a ser moldeada a partir de “el buen acceso a las oportunidades” que le ha proporcionado la “información juvenil” (Lafarga y Palacios, 1986).

Todos esos soportes clásicos se han visto superados por la irrupción de las nuevas tecnologías que facilitan la difusión de las ideas. Pero los contenidos deben responder a un adecuado nivel de creatividad, funcionalidad y utilidad para los jóvenes. En la actualidad el soporte estratégico no se refiere sólo a la capacidad para difundir sino también a su contenido. Facilitar espacios y medios para apoyar estas actividades que dotan de contenido a los soportes es una tarea para la que los Organismos de Juventud están bien preparados y así deberían ser considerados por cualquier política de I+D+I en España. Los ámbitos de Juventud poseen en este sentido experiencias que otras administraciones deberían utilizar.

17. Los Técnicos de Juventud de las diferentes administraciones muestran un perfil discursivo común centrado sobre cinco ejes: consolidación, transversalidad, participación, afirmación y conocimiento. Pero el debate explícito sobre las Políticas de Juventud es algo confuso. La confusión se deriva de la falta de reconocimiento de las diferentes etapas por las que transcurre la trayectoria de los jóvenes entre los 15 y los 30 años.

Hay un discurso central, común y bastante explícito sobre el contenido de las Políticas de Juventud reales, por parte de los técnicos entrevistados. La existencia de este discurso supone que se comparte una cultura y esta cultura es la verdadera Política de Juventud implantada en España. De hecho el estudio realizado ha puesto en evidencia que las políticas reales no son ni las retóricas políticas, ni los Planes de Juventud, aunque tanto las unas como los otros hayan sido útiles al desarrollo de estas políticas, sino un serie de actividades y programas que parecen ser el resultado de la conformación de una cultura colectiva en una determinada coyuntura histórica.

Pero se trata de una cultura colectiva que no repara, al menos en lo conceptual, que atiende a colectivos muy diferentes. Hay que poner en marcha clasificaciones que, al menos distingan, en primer lugar a los adolescentes estudiantes, en segundo lugar a jóvenes que están en la universidad o en el mercado de trabajo y en tercer lugar a los jóvenes adultos embarcados en procesos de emancipación. Cada uno de estos colectivos requiere una aproximación que utiliza marcos de referencia (componentes culturales) muy diferentes.

Además, Naciones Unidas en su Informe Mundial sobre la juventud acaba de señalar, que en cada uno de estos segmentos de edad cabe considerar al menos tres factores que se diferencian en cada uno de ellos, de una parte lo económico que incluye pobreza y desigualdades sociales, de otra parte la posibilidad de participar que

incluye el acceso a la cultura y a la creatividad y en tercer lugar los riesgos que incluyen cuestiones novedosas como el género. Para Naciones Unidas las edades y las circunstancias se unifican de forma efectiva a través de una línea directriz que incluye *“preparar, capacitar, motivar y crear actitudes que favorezcan la emancipación”*. Pero esta línea directriz no debe impedirnos visualizar las diversas etapas por las que transcurre la vida de los jóvenes (NNUU, 2005).

18. Las Políticas de Juventud se enuncian como políticas de transición (y en parte como políticas de participación), pero en realidad mantienen un cierto equilibrio entre estas políticas y las más afirmativas e identitarias.

La lógica del enunciado es política e ideológica, la lógica del equilibrio responde a las demandas y necesidades objetivas de los jóvenes condicionadas por el factor edad.

Como consecuencia hay que poner en marcha programas dirigidos a poblaciones diana específicas, reduciendo la asignación a la categoría genérica de “juventud”. Los diferentes tipos de Políticas de Juventud tienen aplicaciones diferentes en función del factor edad y otras variables como el vínculo social y el género.

La Política de Juventud no tiene que ser ni afirmativa, ni de transición, ni participativa, ni selectiva, sino el resultante de un **equilibrio de políticas** que ha sido ampliamente descrita en el capítulo once.

19. Como conclusión general no hay que obviar que las Políticas de Juventud no pueden evitar jugar un rol socializador por sí mismas. Al consolidarse han adquirido el carácter de una regulación social, e incluso se han llegado a definir como una línea de conducta correcta, en un contexto histórico en el que la emergencia del YO crea muchas incertidumbres.

En una reciente publicación se describía la etapa juvenil como un jardín con diversidad de ambientes orográficos, sobre el que era posible aplicar dos modelos de Políticas de Juventud (Comas, 2005). De una parte el modelo del camino único que parte, como una flecha, de la puerta de entrada en el jardín (la casa de la familia de origen) y llega a la puerta de salida (la casa propia y la autonomía económica), procurando que todo el mundo siga este camino, con el mínimo de incidentes, para evitar riesgos y desviaciones. De otra parte aparece el modelo de los múltiples senderos que recorren el jardín, que permiten perderse y admirar paisajes inéditos, y que forman una red que siempre permite conectarse con el camino general. Como consecuencia las dos ideas alternativas que se ofrecen a los jóvenes son “transitar por el prado” o “gozar del prado”. Se mostraba además cómo gozar del paseo por los senderos era, en la actual sociedad líquida, más funcional que andar por el camino central, porque el paseo (y a veces el trote) por sendas secundarias, evitaba las trampas, los riesgos y las dificultades que de manera creciente cuajaban el camino central.

En España hemos visto que las Políticas de Juventud se enuncian, con intensidad retórica, a modo de una ambiciosa obra pública que trata de convertir el camino central en una autopista de dirección única que conduce a la emancipación, pero por más empeño que se ponga en la tarea y aunque se han mejorado algunos tramos, en otros sigue siendo un camino de gravilla lleno de baches, la mayoría consecuencia del cambio climático de los nuevos valores y las intensas lluvias que produce la globalización.

Pero, a la vez, la mayor parte de las actividades reales han contribuido a mejorar las sendas secundarias en este jardín, de tal manera que el desplazamiento por las mismas puede resultar más cómodo, agradable y aportar más experiencia y una mayor capacitación personal. En ocasiones parece que se pierde el tiempo en recovecos inesperados, pero al final se puede volver al camino principal habiendo evitado algu-

nos tramos conflictivos. A la vez las sendas permiten retroceder para recuperar otras direcciones, reconstituir la trayectoria y optar por otros objetivos.

En un mundo con crecientes niveles de incertidumbre subjetiva, en el que las normas y reglas sociales están en revisión, la apelación a recorrer la ruta formal de la emancipación, funciona como un sistema de instrucciones que establece el contenido del modelo más rígido de la disciplina social. En este sentido algunas Políticas de Juventud, parecen manuales de instrucciones para vivir la vida de acuerdo con un itinerario obligatorio, cuando los itinerarios y las biografías personales son muy diversos (Casal, 2006). Por cierto, se trata de un tipo de manual de instrucciones que los adultos no parecen muy dispuestos a aplicarse a sí mismos. Claro que ellos ya han sido educados en otro régimen y se supone que disponen de poderosas certidumbres, por lo que no tienen ninguna necesidad de “un riguroso manual de disciplina”.

Así las propuestas políticas, los documentos de partidos y los programas electorales, muestran una tendencia hacia una creciente identificación de las Políticas de Juventud con las políticas emancipatorias, en particular las políticas de empleo y vivienda. Pasando a ocupar las políticas afirmativas y las de participación, movilidad e información lugares más prescindibles.

Sin duda esta es un opción política muy española y que tiene mucho que ver con el supuesto “problema de los jóvenes españoles” de retraso en la edad de emancipación. ¿Pero es éste un problema para los propios jóvenes? Sin duda existe una profunda preocupación social en torno a estos temas y en este sentido las respuestas políticas se adecuan a las demandas de la ciudadanía. Pero también sería necesario recordar que las dificultades para integrarse en el mercado laboral y el precio de la vivienda, son problemas compartidos por el conjunto de los jóvenes europeos, y la situación de los jóvenes españoles no es peor que la de sus homólogos franceses, italianos u holandeses. Sin embargo sí es distinta la edad de emancipación. Centrar en España las Políticas de Juventud en la cuestión de la emancipación, sin haber clarificado antes esta paradoja, no parece una buena respuesta política, aunque sea la que piden los ciudadanos.

20. Como consecuencia, aunque volver a decirlo parezca reiterativo, no podemos obviar ningún estilo de política a la hora de planificar las Políticas de Juventud.

Sobre el conjunto de retos, dificultades, riesgos y oportunidades que ofrece la combinación entre democracia y economía de mercado y sin que piense que esta combinación es la única posible para preservar la democracia, las políticas orientadas a facilitar la transición a la condición plena de ciudadanía de los jóvenes adultos dependen, por una parte de condiciones estructurales del mercado de trabajo (y otras oportunidades para la emancipación), pero de otra parte también dependen de la capacidad de estos mismos jóvenes adultos para afrontar los retos de la vida, los cuales dependen a su vez y en una gran medida del impulso que les hayan otorgado las políticas afirmativas y participativas aplicadas en las primeras etapas de la juventud.

El éxito de las Políticas de Juventud, incluso si se mide exclusivamente en términos de emancipación, se sostiene sobre dos elementos: de una parte por las condiciones del contexto social y económico, y de otra parte por las capacidades interiorizadas del sujeto. Un mercado de trabajo idílico con una alta oferta y una fuerte estabilidad no significa nada sin la adecuada motivación de los sujetos. Un sujeto muy motivado no consigue sus objetivos si las condiciones del mercado de trabajo son altamente desfavorables.

El sistema educativo es un componente esencial de los procesos de aprendizaje. Pero no es el único. Otros mecanismos de reproducción social complementan (y en ocasiones tergiversan) al sistema educativo. Los ámbitos de Juventud pueden conseguir que tales mecanismos más o menos informales contribuyan de manera positiva en los procesos de aprendizaje.

21. A modo de resumen de conclusiones podemos lanzar una propuesta que implica mantener las Políticas de Juventud como potentes políticas sectoriales pero colocadas en el eje central de las Políticas Sociales Públicas. Se trata además de una propuesta muy coherente con las líneas marcadas por el programa europeo “Juventud en Acción (2007-2013)”

1. Las Políticas de Juventud deberían ayudar a los jóvenes a determinar su proyecto de vida y facilitarles un replanteamiento posterior del mismo, pero sin definir de forma previa y exclusiva los objetivos y la finalidad de la emancipación. Las Políticas de Juventud no son un sustituto de los propios jóvenes, de sus padres y de sus parejas, en la definición de este proyecto de vida. No deben ofrecer objetivos finalistas para el tránsito sino acompañar a los jóvenes en la toma de decisiones. En este sentido la noción de “segundas oportunidades” que defienden los organismos de juventud debería aplicarse a España.

2. Las Políticas de Juventud deberían centrarse en la promoción de la participación y el compromiso social, provocando en los jóvenes una complicidad cívica y una cultura que les oriente hacia el uso de la Información Institucional. Esto requiere que esta información sea plural, completa y eficaz, así como una cogestión de la misma por parte de los propios jóvenes. Las nuevas tecnológicas permiten que esta vieja utopía sea hoy en día una realidad.

3. Las Políticas de Juventud deberían relacionarse de forma muy directa con los procesos de aprendizaje, socialización e integración social y laboral que son competencia de otros departamentos y áreas.

4. Las Políticas de Juventud deberían ubicarse operativamente en los ámbitos de juventud y coordinarse con otras áreas y departamentos, pero contando de forma prioritaria con sus propios recursos. No se pueden expandir las Políticas de Juventud de forma ilimitada en lo transversal si al mismo tiempo no se refuerzan las propias áreas de juventud. Las Políticas públicas que apuestan de forma excesiva por la transversalidad y que no cuentan **con un marco sectorial lo suficientemente potente para promocionarlas**, acaban, en la realidad, por devenir metáforas de un deber ser ideal que nunca se lleva a la práctica.

5. Las Políticas de Juventud deberían realizar investigaciones sobre su población diana, en las cuales los factores explicativos clave fueran **la edad y la actividad** (Bendit, 2006), para delimitar así los diferentes colectivos a los que aplicar los diversos tipos de políticas. Globalmente hay que caminar hacia un **equilibrio de políticas** (que algunos han definido como las políticas afirmativas de transición que se apoyan en metodologías participativas) que garantice una adecuada atención a la diversidad de jóvenes. Por otra parte la diversidad de situaciones de los jóvenes y la variedad de respuestas que requieren coloca a las Políticas de Juventud sobre el eje central de las políticas sociales públicas. En este sentido, el refuerzo sectorial, la diversificación de acciones y la complementariedad entre tipos de políticas nos obligan a imaginar una migración de los organismos de juventud, desde una cierta marginalidad administrativa hacia esta centralidad de las políticas públicas. Una migración inevitable si se quiere responder a los deseos y expectativas que se han provocado en los ciudadanos a cuenta de “los problemas de los jóvenes”.