

## Razones y tópicos de las políticas de juventud. Qué quieren ser las políticas afirmativas.

**Jordi CASANOVAS I BERDAGUER**

Técnico de juventud en el Ayuntamiento de Barcelona

**Joaquim COLL I AMARGÓS**

Técnico de juventud en la Diputación de Barcelona

**Pep MONTES I SALA**

Experto en políticas de juventud y gestión cultural

*Los autores se proponen clarificar algunos elementos tanto del análisis sociológico sobre la “nueva condición juvenil” como de la propuesta concreta de las llamadas “políticas afirmativas”. Esto parece necesario dado el carácter de algunas críticas publicadas o formuladas en diversos ámbitos desde que se celebró el Congreso de Barcelona, en 1998. En este artículo, pues, se ahonda en algunos aspectos del discurso sociológico en relación con la propia evolución de las políticas de juventud. Se afirma que los cambios en la condición juvenil ponen de manifiesto hasta qué punto se está redefiniendo el ciclo de la vida y la sucesión de las generaciones. Así mismo los autores justifican la necesidad absoluta de diferenciar en el debate teórico entre condición juvenil y situación social, puesto que las políticas públicas tienen pensarse a partir de un análisis certero sobre la situación social en la que vive los jóvenes en un territorio y en un momento determinado. Los autores plantean dos ideas-fuerza, a saber: 1. Que la inserción social y profesional no constituye la razón de ser de las políticas de juventud; 2. Que las políticas integrales no son específicamente políticas de juventud. Frente a ello plantean la necesidad de diferenciar y distinguir dos lógicas políticas y administrativas diferentes: 1. La política general de Estado, que se sustenta en el principio de igualdad de oportunidades y que persigue la cohesión social; 2. La política de juventud, que a través de planes transversales busca dar respuesta a las necesidades globales de los jóvenes en tanto que son jóvenes, y cuyo objetivo es mejorar la autonomía y la calidad de vida de éstos.*

**Palabras clave:** políticas de juventud, transición a la vida adulta, participación juvenil, políticas afirmativas, políticas integrales, planes jóvenes, nueva condición juvenil.

### EL ANÁLISIS SOCIOLÓGICO Y LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD

Las políticas afirmativas nacen a finales de la década de los noventa en un momento en el que se visualiza, se toma plena conciencia de la crisis de las denominadas políticas integrales. Una crisis que ya no resulta pasajera, coyuntural, ligada al buen o mal momento económico en los presupuestos públicos o fruto de los vaivenes políticos en tal o cual administración, sino de carácter estructural, básico. La conciencia de crisis ya no se deriva de los errores en la aplicación del modelo sino del modelo en sí mismo. Y esto aparecía así por dos razones. La primera porque los cambios acontecidos en la condición juvenil hacía que la juventud de finales de los noventa poco tuviera que ver con aquella otra para la cual fueron pensadas

las políticas integrales. Y ello nos conducía a redefinir el cómo y por qué de la política juvenil. Y en segundo lugar porque la reiterada imposibilidad de alcanzar algunos de los objetivos fundamentales de las políticas integrales demostraba que alguna cosa fallaba en su concepción inicial.

Es importante señalar que el modelo de políticas afirmativas, que significa tanto una reflexión sobre la denominada “nueva condición juvenil” como la formulación de una nueva propuesta política, surge desde la propia praxis y experiencia de algunas personas que llevamos tiempo trabajando en esta materia. Y esto es importante señalarlo porque las políticas integrales han sido fundamentalmente la traslación al campo de la intervención pública de un análisis académico, un análisis sobre la llamada transición de los jóvenes al mundo de los adultos, centrado en los problemas de la inserción social y profesional y, muy especialmente, en los desajustes

del sistema educativo con relación al mercado laboral.<sup>1</sup> Esta formulación académica fue adoptada rápidamente a mediados de los ochenta por los responsables políticos y técnicos de los dispositivos de juventud (y nosotros los primeros) en un momento en el que España vivía una aguda crisis económica con todas sus consecuencias (desempleo juvenil, drogadicción, desestructuración familiar y urbana...)<sup>2</sup> Los sociólogos de la transición, a partir del eje educación-empleo, pretendieron describir la globalidad del llamado "proceso de juventud" y alertarnos de todos sus problemas, riesgos y obstáculos, y las políticas integrales se formularon, pues, con la ambición de dar respuesta a todo ello pero muy especialmente a la parte final de ese proceso de juventud, a los problemas de la transición o inserción, la cual parecía en ese contexto de crisis seriamente bloqueada para amplios sectores de la población juvenil.

Evidentemente con ello no queremos decir que las políticas afirmativas no tengan substrato académico, que sí lo tienen y éste proviene, creemos, de fuentes más diversas y con esquemas más flexibles, pero nace, si podemos decirlo así, de abajo a arriba, de la constatación que el antiguo paradigma no funcionaba.<sup>3</sup> Dicho esto nos parece honesto subrayar que, si bien uno de los activos principales de las políticas de juventud en nuestro país es, sin duda, haber seguido con atención el desarrollo de la sociología de la juventud y que por tanto siempre se han querido formular políticas a partir de un discurso científico (sociológico e histórico), superando así las aproximaciones psicológicas, culturales y biológicas, no obstante ello, hay que reconocer los límites de cualquier intento de definición de qué es ser joven, de marcar unos límites, unas puertas de entrada y otras de salida. Estas dificultades nos conducen siempre a articular finalmente políticas o acciones específicas

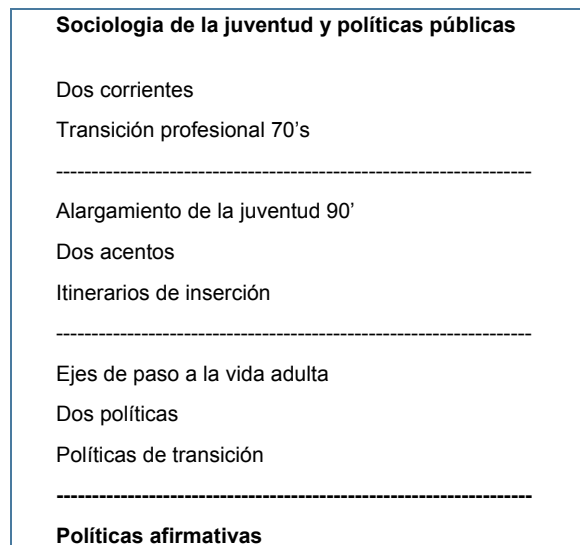
1 Ver Rose, 1987. En España, el ejemplo mejor acabado son los trabajos firmados por el Grupo de Recerca Educació i Treball del ICE de la UAB (ver Casal, Masjuan, Planas 1989).

2 En la revisión del Proyecto Jove de Barcelona, los documentos del GRET-ICE de la UAB tuvieron una gran influencia. Ver Casal 1989.

3 El documento definitivo de referencia (1999) es "Las políticas afirmativas de juventud: una propuesta para la nueva condición juvenil" dentro del volumen *La nueva condición juvenil y las políticas de juventud. Actas del Congreso celebrado en Barcelona en noviembre de 1998*, publicados por la Diputació de Barcelona.

para los jóvenes, o lo que es aún más grave y demostrativo de lo que queremos subrayar, a formular encuestas y estudios a los jóvenes en tanto que grupo de edad y a considerar que son jóvenes, en el sentido social del término, a todos aquellos individuos que en un momento determinado están por debajo de una determinada edad. La constatación de esta limitación hace que siempre debamos relativizar las teorías sociológicas.

FIGURA I



Hechas estas consideraciones, vale la pena recapitular, resumir brevemente, las dos principales corrientes en el campo de la sociología de la juventud que más se relacionan con las políticas públicas (Figura I). La primera corriente nace en Europa en los años setenta pero llega a España a mediados de la década siguiente, dicha corriente se interesa por la transición profesional de los jóvenes (el estudio de los itinerarios) y en menor medida por el proceso global de paso de la adolescencia a la vida adulta. La segunda corriente nace más tardíamente, en la década de los noventa, y se interesa por estudiar la perspectiva del alargamiento del proceso social de juventud, la llamada post-adolescencia, y por tanto se centra en los cambios en los ejes de paso a la vida adulta. En el campo de la acción pública, la primera corriente se postula a favor de entender las políticas de juventud como políticas de transición, muy centradas en los aspectos nucleares del proceso

final (binomio educación-empleo y más recientemente vivienda). Mientras que la segunda considera que la definición tradicional de la juventud como período de socialización y transición ha caducado en buena parte y dado paso a otra que subraya la juventud como una fase central en la vida, una nueva etapa que se caracteriza por la individualización (diversificación de trayectorias biográficas) y un aumento sustancial de autonomía. De esta lectura se desprende que en el campo de la acción pública hay que desarrollar políticas "afirmativas" de la etapa juvenil, es decir, pensadas para los jóvenes en tanto que son jóvenes aquí y ahora.

### **Cambio en el modelo de entrada a la vida adulta**

Sin duda uno de los elementos más polémicos de la propuesta de políticas afirmativas es que se inicia con la descripción de la denominada "nueva condición juvenil", es decir, la constatación de una serie de cambios socioeconómicos y culturales que han afectado a toda la estructura social y por ende también a la manera cómo se entiende el proceso de juventud. Sin tener que volver a remitirnos a lo ya escrito, queremos hacernos ahora eco de un informe publicado recientemente que resume muchos de estos cambios, que señala la necesidad de entender de manera diferente la condición juvenil y que pone de manifiesto hasta qué punto se está redefiniendo el ciclo de la vida y la sucesión de las generaciones. Se trata del informe elaborado por Dominique Charvet, Pierre-Jean Andrieu, Francine Labadie. "Jeunesse, le devoir d'avenir" (Commissariat général du plan. La Documentation française, 2001). El motivo es una reflexión a fondo sobre las políticas de juventud llevadas a cabo en Francia en los últimos 20 años a partir del análisis de la situación de los jóvenes y a la luz de las transformaciones sociales y económicas que se han operado.<sup>4</sup> En dicho trabajo podemos leer:

*Asistimos a una verdadera transformación del conjunto del ciclo de la vida: a un modelo que*

---

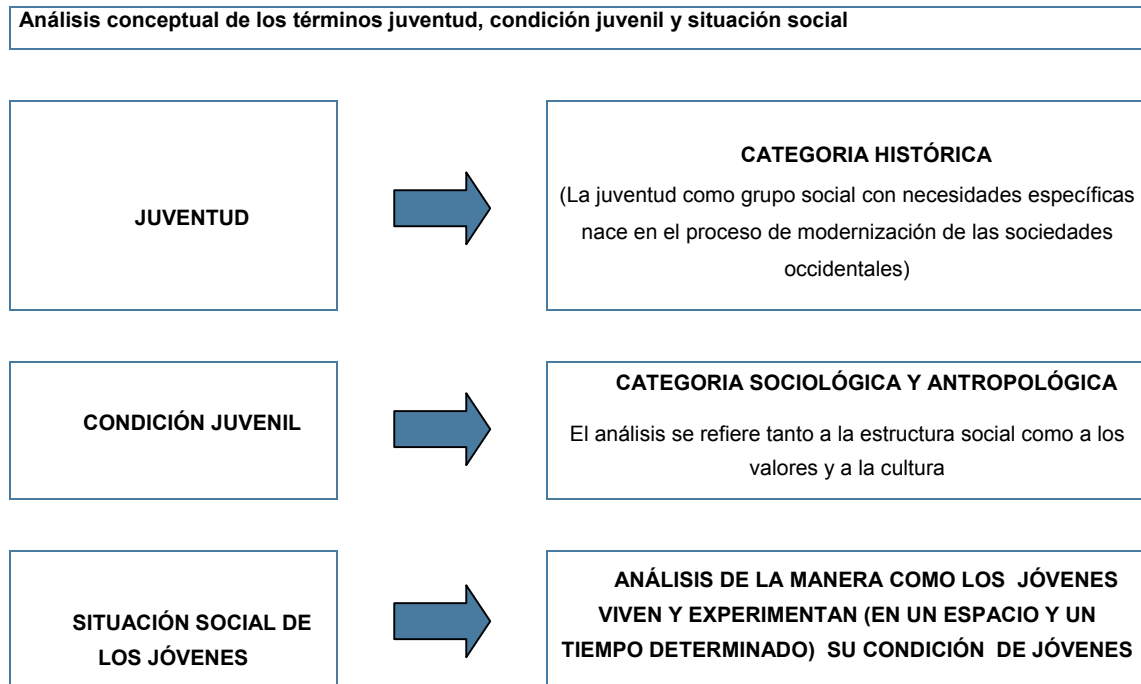
4 Entre otras interesantes conclusiones, con el fin de facilitar la autonomía de los jóvenes, el informe insta a establecer el derecho individual a la educación y de la formación a lo largo de toda la vida, garantizado por el Estado, y funcionando como un verdadero "derecho crédito"; y a reformar el sistema de ayudas a las familias y a los jóvenes, para convertir a éstos en los destinatarios directos de las ayudas públicas.

*organizaba la vida social en tres tiempos (formación, actividad, jubilación) le sucede un modelo completamente diferente. Los jóvenes no son los únicos a conocer un cambio global del significado de las edades de la vida. Estamos frente a una recomposición general de los ciclos vitales, caracterizado notablemente por el alargamiento general de la esperanza de vida y el recorte del tiempo laboral en relación al conjunto de la vida (entrada tardía en el mercado laboral, salida precoz en forma de jubilación). La dinámica de la sucesión de las generaciones se encuentra profundamente sacudida. La gestión individual del tiempo se diseña no solamente en el tiempo de la juventud sino a lo largo de toda la vida. Es a partir de esta mutación global que hay que preguntarse nuevamente sobre el significado de la juventud. El alargamiento de la juventud no puede ser interpretado solamente como un "retraso" del paso a la vida adulta, la juventud ya no puede ser concebida como un "estado de transición temporal".<sup>5</sup>*

---

5 Charvet, Andrieu y Labadie, 2001 (pág. 38 y siguientes). También se puede consultar en la página web <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

FIGURA II



Antes de adentrarnos propiamente en las políticas de juventud es necesario, no obstante, realizar todavía alguna aclaración de orden sociológico y conceptual dado que a menudo se tiende a confundir “condición juvenil” y “situación social de los jóvenes” y ello conduce a mezclar planos diferentes de la realidad. Seguramente esto ocurre porque ambas categorías lógicamente interaccionan. En la figura II el lector apreciará tres niveles diferentes que resultan fundamentales para aclarar conceptos y, finalmente, el debate sobre si podemos hablar o no de una “nueva condición juvenil”. En primer lugar tenemos la conceptualización del término “juventud”, que como bien sabemos es una construcción social y por ende una categoría histórica, la cual nace y se desarrolla a lo largo del proceso que los historiadores han denominado “modernización” (urbanización e industrialización) de las sociedades occidentales. Como ya precisó José Luis de Zárraga, en las sociedades modernas, interclasistas, aunque haya muchas clases de jóvenes (condicionados por su origen social y su género), existe una sola juventud.<sup>6</sup> En segundo

lugar, la condición juvenil, que como cualquier otra condición social es también un fenómeno histórico, aunque en nuestro análisis preferimos entenderla más bien como una categoría sociológica y antropológica. La condición juvenil se encuentra, pues, sometida a cambios y rupturas como consecuencia de las transformaciones sociales de todo tipo (laborales, formativas, culturales, económicas, etc.). La condición juvenil es, pues, la descripción de cuáles son y cómo son vividos los ejes principales de paso (los itinerarios de transición) para la mayoría de los jóvenes en los países del área occidental. Y, finalmente, la situación social de los jóvenes, la cual solamente puede referirse al análisis territorial y temporal concreto, a la diferente manera como los diversos y plurales grupos de jóvenes (en función del género, el origen social, étnico, territorial, cultural) viven y experimentan la condición juvenil, y en cómo ésta a su vez está condicionada por el diferente papel que juegan elementos tan claves como el modelo familiar o las políticas sociales. Es pues importante no confundir lo segundo con lo tercero, o sea la casuística de la situación con la explicación de los ejes de paso que describe la condición juvenil en un momento histórico determinado.

6 Para estas cuestiones epistemológicas, continúa siendo muy clarificador el denso escrito de Zárraga (1985). La perspectiva generacional que este mismo autor ha analizado más recientemente, pese a no reflejar del todo los cambios en la condición juvenil, también es muy ilustrativo de algunos aspectos conceptuales del *proceso de juventud*. Ver: Zárraga, J.L. (1998) “Las generaciones

de jóvenes en España”, en el *VI Congreso Español de Sociología*, Coruña.

Una vez realizada esta breve clarificación de términos y conceptos, pensamos que podemos hablar afirmativamente de una “nueva condición juvenil”, puesto que hemos pasado, tal como se explica en la figura III, de un modelo de transición propio de la sociedad industrial avanzada a un modelo, aún en fase de completa definición, que se

corresponde con el capitalismo informacional, también denominado sociedad de la información y el conocimiento (Castells 1997).

FIGURA III

Análisis de los contenidos	
<p><b>JUVENTUD</b> Configurada a principios del s. XXI por la eclosión de</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proceso educativo</li> <li>2. Transición profesional</li> <li>3. Autonomía relativa</li> <li>4. Universo simbólico y cultural</li> <li>5. Proceso de emancipación familiar</li> </ol>
<p><b>CONDICIÓN JUVENIL</b> Sometida a cambios y rupturas como consecuencia de las transformaciones sociales</p>	<p>En la sociedad industrial la condición juvenil se definía por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación de las expectativas entre la formación y el trabajo (les modalidades mayoritarias de transición son las de éxito precoz, trayectorias obreras y adscripción familiar)</li> <li>• Sincronía entre la vida laboral y la emancipación familiar</li> <li>• Autonomía individual bastante limitada y sometida a la consecución del status de adulto.</li> <li>• Instantaneidad del paso de la juventud a la vida adulta</li> </ul> <p>En la sociedad informacional (sociedad de la información y el conocimiento) la condición juvenil se define por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste progresivo de expectativas profesionales respecto de la formación recibida (la modalidad de transición dominante es la denominada como “aproximación sucesiva”).</li> <li>• Desconexión entre la vida laboral y la emancipación familiar.</li> <li>• Ganancia sustancial de autonomía y libertad individual (individualismo democrático).</li> </ul> <p>Prolongación de la juventud como etapa de la vida.</p>
<p><b>SITUACIÓN SOCIAL</b></p>	<p>La situación social de los jóvenes es diferente ahora en Barcelona, Rotterdam o Turku de cómo lo era en la década de los 70 y ahora también lo es en el sur de Europa en relación a la Europa central y nórdica. Las modalidades de transición educación-trabajo se encuentran condicionadas por el papel que juegan el Estado y la Familia.</p>

Este cambio de modelo en la condición juvenil podría resumirse en:

1. Aumento de la autonomía de los jóvenes, incluso en las etapas más tempranas.
2. Mayor complejidad de las transiciones profesionales.
3. Retraso de la emancipación familiar

4. Prolongación de la etapa juvenil: precocidad en su inicio (cambios socioculturales) y retraso en completar la transición a la vida adulta. Todo ello conlleva el cambio del modelo de entrada: la transición se dilata en el tiempo, se asiste a un ajuste progresivo de expectativas y se produce una desconexión entre los umbrales públicos (escuela-trabajo) y privados (emancipación familiar).

En resumen, la transición final a la vida adulta se pospone, pierde claridad, nitidez en el horizonte vital de los jóvenes, pierde fuerza como tiempo de pasaje y es cada vez más un largo tiempo de estancia que va ganando sentido como etapa plena. La paradoja, no obstante, es que para algunas cosas los jóvenes son ya adultos y para otras siguen siendo enormemente dependientes.<sup>7</sup>

### Condición juvenil, situación social y políticas de estado

Una vez puesto de manifiesto la importancia del cambio en el modelo de paso a la vida adulta, o sea los cambios en la *condición juvenil*, hace falta subrayar para que nadie se lleve a equívocos que, en efecto, la política de juventud tiene que pensarse y hacerse básicamente en función de la *situación social* en la que viven los jóvenes en un territorio y en un momento determinado. Aproximarnos al modelo de condición juvenil y afirmar que las transformaciones acontecidas en él exigen de un nuevo planteamiento en políticas de juventud, no significa que éste debe realizarse sólo en función de un esquema general, sino que resulta imprescindible, básico, que las nuevas políticas den respuesta a las necesidades y lógicas de los jóvenes de aquí y ahora. La *nueva condición juvenil* puede ser vivida positiva o negativamente y esto en buena medida dependerá de la *situación social*, fundamentalmente del papel que jueguen la familia y de la existencia o no de amplia batería de políticas sociales.

Globalmente creemos que las transformaciones en el modelo de paso a la vida adulta tienen consecuencias positivas desde el punto de vista de una mayor autonomía individual y en cuanto a posibilidades de transformación e innovación social. No en vano la vida adulta tiene más dependencias, ataduras y obligaciones que la juventud, la cual, en condiciones normales, tiene hoy un potencial formativo y de experimentación sin parangón. Frente a las anteriores transiciones rápidas de la escuela a la fábrica, al taller o a la oficina, la prolongación de la condición juvenil, que significa más formación y experimentación (sin distinción de género), debería poder ofrecer mayores posibilidades al individuo de subvertir el lugar que por

7 El análisis de estos cambios han sido explicados por Olivier Galland en diferentes trabajos, sirviéndose del modelo francés pero con un claro valor europeo e introduciendo cada vez más una perspectiva comparada. (Galland 1997; 1994a; 1994b).

origen social inicialmente le correspondería en la estructura social

Así pues, la etapa juvenil no solamente se ha dilatado, con efectos positivos (aunque también pudieran ser perversos), sino que socialmente se ha ensanchado y ampliado. No obstante ello, lo cierto es que para algunos grupos sociales, sobretudo en países de la Europa mediterránea, la dilatación y el aumento de la complejidad en la llamada transición puede ser vivida de forma negativa debido a la falta de una política social que dé a esos jóvenes la autonomía que no tienen fruto de las desigualdades sociales. Una juventud prolongada puede ser sentida con angustia si no existen políticas a favor de la igualdad de oportunidades que trabajen aquellos aspectos centrales del paso final a la edad adulta, como son la vivienda y el empleo. Un ejemplo europeo de esto lo tenemos en la edad en que **IOS** jóvenes abandonan el hogar familiar, bien sea para ganar autonomía residencial pero siguiendo con unos comportamientos socialmente juveniles o para emanciparse definitivamente, es decir, para constituir un nuevo núcleo familiar. Aunque el período juvenil se ha prolongado e institucionalizado en toda Europa como una edad intermedia entre la escolaridad obligatoria y la entrada estable en la vida profesional y familiar, lo cierto es que en Europa se viven una gran variedad de situaciones. Así, por ejemplo, los jóvenes ingleses tienden a abandonar muy pronto el hogar familiar para establecerse en pareja y tener hijos. Los franceses abandonan también pronto el hogar familiar pero lo hacen individualmente y esperan algunos años, que coinciden con la consecución de una mayor estabilidad profesional, para establecerse en pareja. En cambio, los jóvenes italianos (igual que los españoles) prolongan su permanencia en el hogar familiar hasta muy tarde y lo hacen ya para casarse y tener hijos.<sup>8</sup>

Vemos, pues, que no en todos los países se desarrollan las mismas políticas y que por tanto los jóvenes europeos, aunque compartan todos muchas de las características de la nueva condición juvenil (los nuevos itinerarios), vivirán situaciones sociales diferentes, con mayores o menores oportunidades.

Lo que resulta una paradoja es que muchos gobiernos por un lado promuevan medidas a favor de prolongar los ciclos formativos y los periodos educativos, lo cual es sin duda positivo, y se manifiesten también

8 (2000) "Chronique de sociologie: comparaisons européennes. La jeunesse dans quatre pays d'Europe" *Revue de l'OFCE* (72).

deseosos de adaptarse a las necesidades del capitalismo informacional, pero por otro lado no habiliten políticas que contemplen las nuevas necesidades de autonomía de los jóvenes (en tanto

Cabe aquí poner un ejemplo ilustrativo de lo que queremos decir: a menudo se celebra el incremento en la esperanza de vida y las mejoras del sistema de salud pública pero, contradictoriamente, una política (que tal vez pudiéramos calificar de afirmativa) para los mayores está escasamente desarrollada (residencias, viviendas acondicionadas, centros especializados, proyectos participativos y culturales específicos, etc.).

En definitiva tenemos que volver a subrayar la necesidad de diferenciar *condición juvenil y situación social* porque ocurre que en algunos países como el nuestro donde las políticas sociales en algunos aspectos básicos para la autonomía de los jóvenes y la transición a la vida adulta son insuficientes se tiende a achacar las culpas de ello a la emergencia de la nueva condición juvenil o a confundirla con la frágil situación social que viven algunos colectivos de jóvenes. Nos reafirmamos en la idea de que la prolongación de la etapa juvenil, hecho en realidad históricamente creciente, contiene elementos socialmente positivos. Otra cosa muy diferente es cuando el empleo precario o la vivienda imposible dificulta gravemente la emancipación familiar, pero ello no es imputable a las características de la nueva condición juvenil ni, como explicaremos más adelante, constituye en sí mismo un objetivo esencial de las políticas de juventud. Estas materias, como hemos visto, son (deberían serlo) elementos centrales de las políticas de Estado. Ha sido precisamente la voluntad de cambiar o intervenir desde las unidades de juventud en ciertas políticas de Estado lo que explica en buena medida la sensación de fracaso que han vivido las políticas integrales.

### **Políticas de transición y planes integrales de juventud**

Como ya se ha dicho en otras ocasiones, las políticas integrales se hacían eco de la necesidad de trabajar a favor de la llamada transición de los jóvenes a la vida adulta, lo que en el vocablo administrativo se denominó "inserción social y profesional". Dichas políticas se concretaron en algunos casos en los llamados planes integrales que proliferaron a partir de

son jóvenes) o refuercen programas para reforzar la cohesión y la igualdad de oportunidades (para garantizar la emancipación familiar)

mediados de los ochenta, todos los cuales compartieron el objetivo de la inserción y recabaron un amplio apoyo político y social en el marco de un contexto de crisis del empleo, especialmente duro para los que querían acceder a una primera ocupación. Ciertamente, la integralidad pasó a convertirse en una "imagen de marca" que identificó lo uno con lo otro y durante mucho tiempo (y todavía para algunos) se ha convertido en la quintaesencia de las políticas de juventud. Aunque también a menudo el calificativo integral detrás de la palabra "plan" aparecía y aparece como una etiqueta de forma rutinaria sin que por ello se garantice que el contenido responda a una metodología realmente transversal.<sup>9</sup>

Pese a lo temerario de hacer un balance general, cabe señalar que lo más positivo de las políticas integrales, y de allí donde se llevaron a cabo planes de juventud, es que actuaron de revulsivo, consolidaron y pusieron en marcha dispositivos, servicios y programas a favor de los jóvenes. Los planes integrales crearon "doctrina", "discurso" y fueron prestigiados dentro de la administración y establecieron una metodología de trabajo aún por todos reivindicada que aspiraba a superar la tradicional compartimentación de la administración pública. En el campo asociativo, las políticas integrales consiguieron la complicidad y en algunos casos el coprotagonismo de los jóvenes asociados en plataformas, mesas o consejos. De la otra cara del balance, cabe decir que el número de planes fue cuantitativamente escaso y limitado geográficamente a ciudades grandes o medianas y a sólo ciertas nacionalidades o regiones y muy tardíamente al gobierno del Estado. Los resultados tangibles de dichos planes, respecto de sus objetivos iniciales –inserción profesional, política de vivienda, educación, etc.–, fueron escasos. Globalmente se puede afirmar que las enormes expectativas que suscitaron, la de dar respuesta a la globalidad de los problemas de la juventud, fueron satisfechas muy parcialmente. Los planes tampoco recogían métodos de evaluación y seguimiento rigurosos y a ello, sobretudo a la dificultad de planificar y coordinar

<sup>9</sup> Respecto del balance de estos planes, cabría señalar primero su dificultad debido a la gran dispersión geográfica y administrativa y por la falta misma de una evaluación en los propios planes ejecutados. Sin duda el mejor intento realizado hasta la fecha es la ponencia de Marañón (1999).

transversalmente, se achacó mucha de la culpa del fracaso o escaso cumplimiento de los planes integrales. En muchos casos tampoco no se concretó el protagonismo de los jóvenes en la elaboración y ejecución de los planes.

Dicho esto, y fruto del camino recorrido a lo largo de estos años, y un poco como conclusiones de este balance, queremos ahora anunciar dos ideas-fuerza que sin duda resultarán provocativas pero que consideramos fundamentales discutir para avanzar en un nuevo planteamiento de lo que realmente son las políticas de juventud:

1. El objetivo administrativo de la inserción social y profesional, no constituye la razón de ser de las políticas de juventud.

2. Las políticas integrales no son específicamente políticas de juventud.

1. La lectura del informe titulado *Tendances générales dans le domaine de la jeunesse en Europe 1998*, elaborado en el marco del Consejo de Europa por un prestigioso grupo de investigadores de los países miembros, pone de manifiesto hasta qué punto la definición tradicional de la juventud como una fase de socialización y transición hacia la edad adulta está siendo revisada –en círculos académicos y políticos– por otra que afirma que el proceso de socialización se encuentra modelado de manera creciente por un aumento de la individualización y la autonomía.<sup>10</sup> En cualquier caso, el alargamiento de la etapa juvenil, porque empieza antes y acaba más tarde, hace que la transición a la vida adulta mediante la consecución de una serie de metas más o menos definidas, sincrónicas y conexas, pierda nitidez, quede diluida (lo cual no significa que deje de existir) en el marco de una etapa que gana entidad y que algunos sociólogos califican de central y estratégica en la vida del individuo. Está es la razón principal que nos lleva a considerar que las políticas de juventud frente a esta nueva condición juvenil ya no pueden tener como objetivo central la transición profesional y social a la vida adulta o en términos administrativos centrarse en la llamada “inserción”. La nueva etapa juvenil refuerza

10 Groupe de chercheurs en matière de jeunesse du Centre Européen de la Jeunesse (Conseil de l'Europe), “Tendances générales dans le domaine de la jeunesse en Europe 1998”. Este documento se puede consultar en francés o en inglés en la página web de esta institución: <http://www.coe.fr/youth/research/trendsfr.htm>

toda una serie de necesidades propias desligadas hasta cierto punto de los aspectos estructurales de la transición (social y profesional) a la vida adulta, y por tanto obliga a desarrollar políticas con una lógica juvenil específica: servicios, recursos y programas para los jóvenes en tanto que son (todavía) jóvenes y no pensando en que tienen que dejar (necesariamente) de serlo. A través de esta perspectiva la diferenciación introducida por los sociólogos de la transición entre aspectos nucleares (educación, trabajo, vivienda) y periféricos (cultura, participación, experimentación) no acaba de ser del todo útil en política juvenil.<sup>11</sup> Muchos aspectos que desde una lógica adulta (y la perspectiva de la transición profesional lo es de manera notable) son nucleares (los aspectos materiales), en cambio son vividos como periféricos o prematuros en los planteamientos de los jóvenes, y al revés, temas periféricos como son, por ejemplo, los espacios de encuentro, la creatividad y la experimentación, la participación y el asociacionismo, el ocio nocturno, la movilidad, el consumo, la información, el turismo, etc., son aspectos muy centrales en la formación y en la identidad de los jóvenes. La propuesta de políticas afirmativas se encuentra en esta dirección, que no es otra que la de reconocer un claro sentido a lo que en realidad se venía haciendo en la inmensa mayoría de casos, muy especialmente desde el mundo local.

Al hilo de lo que estamos diciendo surge de nuevo la pregunta ¿Quién tiene que ocuparse de los aspectos clásicos de la transición (educación, empleo, vivienda)? Y nuestra respuesta es que estos temas no son específicamente políticas de juventud, sino objetivos que deben formar parte de una política de estado a favor de la igualdad de oportunidades. Aunque bien es cierto que los beneficiarios o damnificados de estas políticas sean individuos jóvenes, los objetivos estratégicos responden a lógicas generales de país o de estado (en nuestro caso cada vez más de la UE). Así, por ejemplo, los contenidos de la reforma educativa poco tienen que ver con la política juvenil si bien son jóvenes prácticamente todos los que van a recibir dicha formación y ésta a su vez mucho tendrá que ver con su transición profesional. En cambio, la participación de los jóvenes en la vida del instituto, lo que denominamos normalmente como dinamización estudiantil, sí lo es. En realidad, pero, no

11 Casal 2000. No obstante, la reflexión que realiza Joaquim Casal es muy importante y, pese a las diferencias, permite puntos de acuerdo sobre los contenidos posibles de ambas políticas.



se trata de negar nada ni de rebajar la importancia de los aspectos materiales del paso a la vida adulta sino de (re)definir qué son o no las políticas de juventud con relación a las otras lógicas políticas y administrativas. Por tanto, tenemos que distinguir (en el doble sentido de diferenciar y de conceder importancia) dos tipos de políticas que inciden en los jóvenes: 1. Política de Juventud. Aquella que responde a las necesidades específicamente juveniles y que trabaja, por tanto, a favor de la autonomía y la calidad de vida de los jóvenes en tanto que son jóvenes.

2. Política General. Aquella que por un lado incide en el proceso de reproducción y cambio social (los contenidos de la política educativa, por ejemplo), y, por otro lado, afecta directa o indirectamente a la manera y el modo cómo se realiza la transición final a la vida adulta (la política laboral o de vivienda pública) Esta doble diferenciación no impide que existan evidentes conexiones entre lo uno y lo otro. Tampoco que la política de juventud no tenga que tener en cuenta a las otras políticas (generales) y, más aún, que no deba de incidir en ellas o que no pueda trabajar a través de medidas de acompañamiento con el objetivo de mitigar o corregir los efectos a menudo no deseados de las políticas generales, como por ejemplo el fracaso escolar. Lo veremos más adelante cuando hablemos de las políticas afirmativas como políticas globales.

2. Afortunadamente este segundo punto no nos requiere de una explicación tan larga. Cuando afirmamos que las políticas integrales no son específicamente políticas de juventud nos referimos a la integralidad entendida como un método. Y decimos que no es algo específico porque si bien es verdad que es una conquista importante, un paso adelante que en su momento nos permitió ver a la juventud y a las acciones de la administración desde un enfoque global, lo cierto es que forma ya parte hoy en día del acervo cultural del conjunto de las políticas de servicios personales (infancia, tercera edad, inmigración, mujer, disminuidos). Por tanto, la integralidad no es específico ni exclusivo de la política juvenil sino algo que podríamos calificar de consubstancial y que por tanto no puede nombrar al conjunto de la política juvenil y que no debería, pues, darle nombre. Que en 1985 así ocurriera es lógico puesto que desde juventud se innovó conceptualmente y de ello se hizo una bandera de enganche. Hoy en día no creemos sustancial ni útil

definir las políticas por su metodología. Si el discurso de las políticas integrales se justificaba además por la necesidad de la inserción de los jóvenes en la sociedad, creemos que el recambio de discurso resulta de un imperativo absoluto.

### **Las políticas afirmativas son políticas globales**

En alguna ocasión se ha sugerido que la propuesta afirmativa suponía de hecho un retorno a la política de servicios y recursos sectoriales con la que se inauguró la política juvenil a principios de los años ochenta, y por tanto una renuncia enmascarada al desarrollo integral. Esto sería cierto si la propuesta afirmativa sólo quisiera ocuparse de trabajar los aspectos cultural/ experimentales de la nueva condición juvenil. Pero cualquiera que honestamente haya realizado una lectura a fondo de los documentos hasta ahora publicados no podrá menos que reconocer que se plantea una respuesta, aunque ahora diferente, al conjunto de los problemas de los jóvenes, incluyendo los tradicionales temas de la inserción social y profesional. Por tanto, y sólo para poner algunos ejemplos, desde las políticas de juventud el acento en vivienda habrá que ponerlo, como ya se ha dicho muchas veces, en fomentar el alquiler, los pisos compartidos y las residencias para jóvenes trabajadores y estudiantes; en empleo, habrá que fomentar el desarrollo de sus capacidades creativas en los llamados “nuevos yacimientos de ocupación” y en el autoempleo, sin olvidarnos de penalizar aquellas prácticas de explotación y precariedad que no tienen necesariamente que confundirse con la temporalidad en el trabajo, la cual sí se adapta a la versatilidad que piden muchos jóvenes para combinar empleo y formación; y en cuanto a este último punto, los acentos deben recaer en brindar a los jóvenes que no han superado la formación básica una segunda oportunidad y en asesorar y orientar en torno a la multiplicidad (a menudo caótica) de itinerarios educativos en relación con las salidas profesionales. En muchos de estos aspectos los servicios de información y los equipamientos juveniles deberían desarrollar un papel mucho más activo mediante agentes especializados que tradujeran en lenguaje y formas juveniles muchas de las posibilidades ya existentes, y pensarán, en colaboración con otras áreas, otras nuevas medidas. En otros campos, como por ejemplo en salud, deberíamos contribuir a lograr un consenso social a favor de la legalización del consumo de las drogas y a que se diseñen políticas

públicas de prevención que tengan en cuenta el marco normalizado de consumo que practican la mayoría de los jóvenes, que no van a desarrollar problemas de dependencia ni pautas destructivas de policonsumo (muy lejos, pues, de lo que ocurría con los jóvenes de mediados de los ochenta y principios de los noventa).<sup>12</sup>

La propuesta afirmativa, equivocada o no, continua siendo un enfoque global. No la definimos como integral porque como ya hemos explicado anteriormente la integralidad es un elemento inherente, en realidad una definición de carácter metodológico que no puede nombrar al conjunto de una política y un elemento que, además, no parece que a los jóvenes vaya a decirles mucho. Los conceptos cuando se utilizan en exceso se cosifican y pierden valor. No obstante, respecto a cómo se han de aplicar la política de juventud nuestra propuesta es muy sencilla, como ya explicamos en su día detalladamente estamos a favor de los planes transversales, los cuales únicamente son posibles si hay responsables políticos y técnicos que gestionen directamente algunos programas y que, al mismo tiempo, constituyen la mejor garantía que el conjunto del plan se puede diseñar, planificar, ejecutar y evaluar.<sup>13</sup>

Dicho esto lo que sí cambia de manera radical es el objetivo de esta política (o plan) global. Frente al viejo propósito de la inserción (redefinido de un tiempo a esta parte como emancipación), la propuesta afirmativa se propone una meta quizás retóricamente más modesta pero más acorde con la condición juvenil de nuestro tiempo: la autonomía. Antes de desarrollarla con más atención es necesario explicar por qué rechazamos pensar las políticas de juventud con el propósito de la emancipación. En primer lugar, cabe decir que es un término decimonónico, un *revival* que nos recuerda la lucha de los obreros por emanciparse de los patronos, la de las mujeres de los hombres, la de los pueblos oprimidos de los estados imperialistas. Pero hablando de jóvenes en realidad no nos dice nada sobre de quién se emancipan (¿de sus padres, de la sociedad...?) y es altamente confuso

12 El debate sobre la legalización lo está abriendo el gobierno vasco, después de un interesante estudio sobre el consumo de drogas de los jóvenes en la CAV. Para Catalunya, los datos y las reflexiones más interesantes las aporta el Observatori de nous consums de drogues en l'àmbit juvenil en el informe de enero de 2001, dirigido por Aurelio Díaz, Joan Pallarés y Mila Barruti.

13 Diputació de Barcelona, 1999, pp: 38-43 y 281 en adelante.

respecto a los objetivos de esta emancipación. ¿Los jóvenes se emanciparían para formar un nuevo núcleo familiar (y adquirir el status de adultos) o simplemente se marcharían de casa de sus padres pero para seguir con pautas juveniles?. Aunque también cabe pensar en la situación cada vez más frecuente de jóvenes económicamente emancipados que siguen viviendo con mucha comodidad en casa de sus padres.

Es por ello que consideramos que el propósito de la autonomía nos dice más sobre cual es el objetivo real de la política juvenil, que no puede ser otro que el de ocuparnos de los jóvenes (en tanto que son jóvenes aquí y ahora) intentando que éstos alcancen y ejerzan la plena ciudadanía mediante un grado suficiente (siempre de elección individual) de autonomía material que les permita a su vez desarrollar las enormes potencialidades de experimentación, creatividad y participación propias de la etapa juvenil. Con esto queremos subrayar nuevamente que en la concepción afirmativa nunca hemos pensado que los aspectos materiales (vivienda, formación, empleo) puedan desligarse de una política global de juventud, aunque eso sí reformulados a tenor de los cambios ya expuestos. Ocurre, sin embargo, que las potencialidades de esta nueva condición juvenil pueden verse seriamente constreñidas, en el caso de los países del sur de Europa, por un modelo de paso a la vida adulta enormemente conservador, en el cual, por ejemplo, la autonomía residencial no se alcanza en la mayoría de casos hasta la plena emancipación familiar. Ampliando el alcance de nuestro argumento y en relación con uno de los aspectos apuntados al inicio de este escrito, cabría señalar que la redefinición actual del conjunto de las etapas de la vida, del tradicional modelo ternario, obliga a pensar en unos nuevos contenidos de la política social. Esta ya no puede ser exclusivamente asistencial y compensatoria, sino que debería también incorporar actuaciones que afiancen y afirmen la nueva realidad social caracterizada por la emergencia de las etapas juvenil y de la vejez.

Otro elemento que refuerza nuestra adscripción a una mirada global son los mecanismos de observación y análisis de la condición juvenil, dispositivos de los cuales debe disponer una política de juventud que realmente se precie de serlo. Con ello queremos decir que la política juvenil no puede renunciar nunca a conocer la globalidad del proceso de juventud, desde que comienza hasta que se acaba, aunque en el campo de la intervención pública nuestra actuación deba centrarse en los problemas que hemos definido como específicamente juveniles. Al hilo de esta

afirmación es importante no olvidarse, a riesgo de construir castillos en el aire, cual es la realidad del marco competencial, político y administrativo, que deja escaso margen a las unidades de juventud para intervenir en aquellos campos que no le son específicos. Esta situación, seguramente contradictoria, alcanza su máximo exponente en el caso de las administraciones locales. En ningún caso esto avala un modelo determinado de políticas pero suma muchos puntos si no queremos construir propuestas que sólo se fundamentan en el “buenísimo” y que acaban la mayoría de veces en la inoperancia..

Llegados a este punto creemos importante señalar los cuatro puntos sobre los que se sostiene nuestra propuesta:

1. Un análisis sociológico sobre la condición juvenil hoy, que nos lleva a conceptualizarla como una nueva etapa de la vida, plena y autónoma
2. Una reflexión sobre los contenidos precisos de las políticas de juventud, que nos conduce a repensarla como un conjunto de medidas que favorezcan las potencialidades de la etapa juvenil y que garanticen la autonomía de los jóvenes en tanto que son jóvenes.
3. Un análisis sobre la situación social concreta y específica de los jóvenes en España, que nos lleva a poner el énfasis en la necesidad de una auténtica política social que dé a los jóvenes mayor autonomía material.
4. Una reflexión sobre cómo se han de aplicar las políticas de juventud, que revisando críticamente el camino recorrido nos reafirma en la necesidad de un planteamiento transversal que cuente con unidades políticas y técnicas especializadas capaces de definir y preservar la lógica juvenil en las políticas públicas.

Para finalizar decir que creemos firmemente que los cambios en la condición juvenil, que no puede entenderse al margen de la recomposición del ciclo de la vida, nos brinda razones para repensar y rediseñar nuevas intervenciones en el mundo de los jóvenes pero a condición de saber revisar a tiempo los viejos tópicos en torno a los “problemas” de los jóvenes, de desprendernos sin rubor de la quimérica misión emancipadora que pretende resolver todos sus problemas. En política juvenil todavía debemos desapegarnos de una cierta tendencia a la “confortabilidad ideológica”, porque como explica el filósofo estadounidense Richard Rorty un exceso de

apego en el terreno de la teoría ha conducido a una parte de la izquierda occidental a dormir en el “sueño dogmático” (Rorty 1999). Salvando las distancias, algo de ello hay también en este debate. La concepción afirmativa es una apuesta a fondo para avanzar en esta dirección, la cual además de ser, creemos, una política pragmática, permite redefinir constantemente los contenidos de la política juvenil a la luz de los cambios sociales.

#### Bibliografía

- Casal, J. (1989) “Els itineraris de la inserció social i professional en el marc de la redacció del Projecte Jove II (1989-92)”. Ajuntament de Barcelona, ICE-UAB, Barcelona (Documento fotocopiado).
- Casal, J.; Masjuan, J.M.; y Planas, J. (1989) *La inserción profesional y social de los jóvenes: los itinerarios de transición entre los 14 y los 25 años*, Institut de Ciències de l'Educació, Bellaterra.
- Casal, J. (2000) “Capitalismo informacional, trayectoria sociales de los jóvenes y políticas sobre juventud”, a Cachón, L. (ed) *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*, INJUVE, Madrid (p. 49-74).
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza, Madrid.
- Charvet, D; Andrieu, P-J; y Labadie, F (2001). *Jeunesse, le devoir d'avenir*, La Documentation française, Paris.
- Diputació de Barcelona (1999). “Las políticas afirmativas de juventud: una propuesta para la nueva condición juvenil” en *La nueva condición juvenil y las políticas de juventud. Actas del Congreso celebrado en Barcelona en noviembre de 1998*, Diputació de Barcelona, Barcelona (col. “Materials de Joventut”, 13 : 19-45.
- Galland, O (1997). “Sociologie de la jeunesse”, Armand Colin, París.;
- Galland, O. (1994a). “Jeunesses et sociétés. Perspectives de la recherche en France et en Allemagne”. Armand Colin, París;
- Galland, O. (1994b). “L'allongement de la jeunesse”. Actes du Sud, París.
- Jurado Guerrero, T. (1999). “¿Por qué los jóvenes franceses se van antes de casa que los jóvenes españoles? El papel de las políticas sociales” en Diputació de Barcelona, *La nueva condición juvenil y las políticas de juventud*, Diputació de Barcelona, Barcelona, pp. 149-177.
- Marañón, A. (1999) “Los modelos de intervención en políticas de juventud en el ámbito local, autonómico y estatal. Balance de los planes integrales”, en Diputació de Barcelona, *La nueva condición juvenil y las políticas de juventud*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- RORTY, R. (1999). “Forjar nuestro país. El pensamiento de la izquierda en los Estados Unidos del siglo XX”. Paidós, Barcelona
- Rose, J. (1987) *En busca de empleo: formación, paro, empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid (original en francés 1984).
- Zárraga, J.L. (1985) “Informe juventud en España”. INJUVE, Madrid, págs. 4-16