

# Las políticas de juventud en la España democrática



→ estudios

**Las políticas de juventud en la España  
democrática**

Domingo Comas Arnau

**Diseño Gráfico**

Pep Carrió/Sonia Sánchez  
Antonio Fernández

**Edición**

© Instituto de la Juventud

**Redacción**

Observatorio de la Juventud en España  
Servicio de Documentación y Estudios  
C/ Marqués de Riscal, 16  
28010 Madrid  
Tel.: 91 363 78 09  
E-mail: estudios-injuve@mtas.es  
web injuve: [www.injuve.mtas.es](http://www.injuve.mtas.es)  
Catálogo General de Publicaciones Oficiales  
<http://www.060.es>



ISBN: 84.96028-45-3

ISBN: 978-84-96028-45-6

NIPO: 208-07-037-4

Dep. Legal: M-47.201-2007

Impresión: LERKO PRINT, S.A.

Las opiniones publicadas en éste estudio  
corresponde a su autor.  
El Instituto de la Juventud no comparte  
necesariamente el contenido de las mismas.

Prólogo.....	7
<b>1. Las Políticas de Juventud: Una lectura desde las acciones de las administraciones públicas .....</b>	<b>11</b>
1.1. El estudio de las Políticas de Juventud en España .....	11
1.2. ¿Qué se entiende por Políticas de Juventud?...	13
1.2.1. La Constitución habla de promoción de la participación.....	13
1.2.2. Pero lo más frecuente es enunciar las Políticas de Juventud en términos de emancipación.....	14
1.2.3. Aunque algunos nos recuerdan que también hay otros modelos de Políticas de Juventud.....	17
1.3. Las Políticas de Juventud reales.....	20
1.3.1. Las prácticas de las administraciones públicas .....	20
1.3.2. Algunos matices metodológicos y conceptuales .....	21
1.4. La hipótesis principal y algunos argumentos relacionados con la misma .....	24
<b>2. Las Políticas de juventud en el Franquismo, la Transición Democrática y durante el proceso Constitucional .....</b>	<b>27</b>
2.1. Las Políticas de Juventud en el Franquismo.....	27
2.1.1. La etapa del Frente de Juventudes.....	28
2.1.2. La etapa del nacional-catolicismo.....	29
2.1.3. La etapa de los Planes de Desarrollo.....	31
2.1.4. Un relato particular: la Sección Femenina..	36
2.1.5. Dos ejemplos complementarios y una moraleja.....	37
2.2. Las administraciones estatales de Juventud desde 1960 hasta la Transición Democrática....	42
2.3. La agenda temática de los jóvenes en el entorno de la Transición.....	44
2.3.1. La ruta institucional de los Organismos de Juventud.....	44
2.3.2. La agenda temática de Juventud en la Transición Democrática .....	46
<b>3. Metodología de la investigación .....</b>	<b>55</b>
3.1. Objetivo general de la investigación .....	55
3.2. Procedimiento metodológico utilizado .....	55
3.3. La respuesta de los organismos entrevistados..	56
<b>4. La trayectoria global de las Políticas de Juventud en la perspectiva estatal .....</b>	<b>63</b>
4.1. Evolución de las Políticas de Juventud en el ámbito Estatal.....	63
4.1.1. La trayectoria formal del INJUVE.....	63

4.1.2. Los contenidos del proyecto original.....	65
4.1.3. El traspaso de competencias e infraestructuras.....	66
4.2. Los recursos presupuestarios y los medios del INJUVE.....	68
4.3. Las Políticas Estatales de Juventud.....	71
4.3.1. El contenido de los Planes de Juventud.	71
4.3.2. Una reflexión en torno a la trayectoria y funcionalidad de los Planes de Juventud.	75
4.3.3. Las propuestas y el rol institucional del Consejo de la Juventud.....	75
4.3.4. Un balance histórico del grado de participación de los jóvenes.....	77
4.3.5. El Informe de la Comisión Especial del Senado sobre Juventud.....	80
4.3.6. El papel de las propuestas europeas .....	84
4.4. Las acciones y los programas reales.....	88
4.4.1. El grado de visibilidad del INJUVE y las demandas de los jóvenes.....	88
4.4.2. La evolución de los programas del INJUVE.	89
4.4.3. Los soportes que expresan la identidad y el contenido del INJUVE .....	91
4.5. Una visión sintética de dos tercios de siglo de Políticas de Juventud en España .....	95
<b>5. Las Políticas de Juventud en el marco autonómico: evolución y situación actual .....</b>	<b>97</b>
5.1. El marco formal.....	97
5.2. La realidad del ejercicio competencial .....	100
5.3. La evolución de la política autonómica de juventud: una interpretación .....	106
5.4. Las actividades y los programas de las Comunidades Autónomas.....	108
5.4.1. Los resultados del registro de programas.	108
5.4.2. Los resultados de las entrevistas.....	109
5.4.3. Las aportaciones de la documentación anexa .....	112
<b>6. El proceso de conformación de las Concejalías de Juventud .....</b>	<b>117</b>
6.1. El marco formal y la realidad de la implicación municipal.....	117
6.2. Los presupuestos municipales de Juventud .....	121
6.3. Las actividades y programas reales de los Ayuntamientos.....	125
6.3.1. Los resultados del registro de programas..	125
6.3.2. Los resultados de las entrevistas.....	127
6.3.3. Las aportaciones de la documentación anexa .....	129
6.4. El marco formal, la realidad y las actividades de Diputaciones y Organismos Insulares.....	134
6.5. Las particularidades de las Mancomunidades..	135

<b>7. La cuestión de la coordinación .....</b>	<b>137</b>
7.1. La coordinación horizontal con otros departamentos y áreas .....	137
7.2. La relación con las Asociaciones Juveniles y los Consejos de la Juventud .....	140
7.3. Las relaciones entre los diferentes niveles administrativos de Juventud.....	141
<b>8. Las imágenes de las Políticas de Juventud desde sus protagonistas .....</b>	<b>145</b>
8.1. La imagen propia que maneja cada uno de los niveles administrativos.....	145
8.1.1. La auto-imagen de las Comunidades Autónomas .....	145
8.1.2. La auto-imagen de las administraciones locales .....	147
8.2. La imagen del INJUVE desde las otras administraciones.....	149
8.3. La imagen de las Comunidades Autónomas en la perspectiva de los Ayuntamientos, Diputaciones y Mancomunidades .....	151
8.3.1. Puntos fuertes .....	151
8.3.2. Puntos débiles.....	152
8.4. La imagen de los ámbitos locales de Juventud desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas .....	153
8.4.1. Puntos fuertes .....	153
8.4.2. Puntos débiles.....	154
8.5. Un comentario metodológico .....	154
<b>9. Las demandas y las competencias atribuidas a los actuales organismos de juventud .....</b>	<b>157</b>
9.1. La versión de las Comunidades Autónomas..	158
9.2. La versión de los Ayuntamientos.....	160
9.3. Mancomunidades y Diputaciones.....	160
9.4. A modo de resumen .....	160
<b>10. La producción científica y la creatividad de los ámbitos de juventud.</b>	
10.1. La producción científica y los Estudios de Juventud .....	163
10.1.1. Un proyecto consolidado de I + D.....	163
10.1.2. La crítica nominalista de los Estudios de Juventud.....	167
10.1.3. La relativa invisibilidad de los Estudios de Juventud.....	171
10.2. Emancipación y riesgo como conceptos centrales de los Estudios de Juventud.....	172
10.3. Una aproximación a la productividad documental de los ámbitos de juventud .....	174
10.3.1. El registro de material producido.....	174
10.3.2. Los anexos físicos .....	177

<b>11. ¿Políticas de Juventud? ¿Qué políticas?</b> .....	181
11.1. Orientaciones para el futuro de las Políticas de Juventud: el discurso de los Agentes involucrados.....	181
11.2. ¿Un modelo para las Políticas de Juventud?..	185
11.3. ¿Por qué es todo tan complicado en torno a la noción de Políticas de Juventud?.....	188
11.3.1. ¿Debemos mantener el debate entre modelos de Políticas de Juventud?.....	188
11.3.2. La diversidad de los jóvenes frente a la uniformidad de la categoría juventud ..	190
11.3.3. La variedad de etapas y situaciones por las que transitan los jóvenes.....	191
11.3.4. Las etapas juveniles y el contexto histórico.....	195
11.3.5. ¿Una trayectoria de gradación o de cambios imperceptibles? .....	196
11.3.6. ¿Qué edad tienen los jóvenes? El contexto local .....	198
11.3.7. Las aportaciones de otros Organismos Internacionales.....	199
11.3.8. La noción de “equilibrio de políticas”... ..	201
11.3.9. El futuro de las administraciones de juventud.....	202
<b>12. A modo de conclusión. El futuro de los ámbitos de Juventud: una política sectorial potente en el eje central de las políticas sociales públicas.....</b>	<b>205</b>
<b>13. Bibliografía citada.....</b>	<b>217</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>225</b>

## Prólogo

La existencia de Políticas de Juventud responde a dos tipos de necesidades, de una parte tratan de dar respuesta a las dificultades que aparecen en la vida de los jóvenes y para las que se reclaman soluciones, pero, por otra parte, los jóvenes se sienten en la actualidad como miembros de un colectivo con una identidad precisa y exigen ser visualizados como tales por la sociedad. Ambos puntos de vista han estado siempre muy presentes cuando se han diseñado los Planes de Juventud, así como los diversos programas y actividades de los organismos de juventud.

Las Políticas de Juventud se fueron implantando a lo largo del siglo XX en los países más desarrollados y hoy en día aparecen en todo el mundo. En España la dictadura franquista diseñó unas Políticas con las que pretendía lograr la sumisión y la adhesión de los jóvenes. Por suerte fracasó y propició en cambio la eclosión activista de acciones relacionadas con la juventud en la transición democrática. Aquel momento constituyó un compromiso con el futuro, en el cual los jóvenes adquirieron un potente protagonismo y un lugar social que la democracia ya no podía negarles.

Después, pasada la euforia original y como explica el libro, se produjo una cierta crisis, pero en los últimos años las demandas, las reivindicaciones y las necesidades de los jóvenes han vuelto a colocar a las Políticas de Juventud en un lugar destacado. Se han consolidado los organismos de juventud y su presencia social está viviendo una fase de notable expansión.

Se trata de otro momento histórico peculiar. En el año 2008 la totalidad de los jóvenes habrá nacido después de la Constitución que adoptamos hace treinta años. Los acontecimientos del pasado, tanto la dictadura como la primera ilusión democrática son sólo narraciones que emiten en exclusiva la generación de sus padres. Los adolescentes que asistieron, con un cierto grado de conciencia, a la agonía del franquismo, son hoy en día adultos cuyos hijos están en la universidad o trabajado.

Los actuales jóvenes exigen al sistema democrático y a las políticas de juventud respuestas concretas ante problemas concretos. Los suyos, los de ahora y aquellos que sienten como amenazas para su futuro. No se conforman con un deber ser más o menos idealizado de las cosas sino que exigen soluciones ante las nuevas situaciones que les ha tocado vivir.



Por este motivo parecía llegada la hora de realizar un balance sobre las Políticas de Juventud de la democracia: ¿Qué cosas se han hecho? ¿Cuáles se han hecho bien? ¿Qué cosas se han hecho mal? Pero no como un ejercicio de nostalgia sino como una forma de recopilar información y tratar de averiguar hacia donde debemos dirigir nuestros esfuerzos para proporcionar las respuestas a estas nuevas (y algunas viejas) necesidades y dificultades.

Las Políticas de Juventud siempre se han considerado desde dos perspectivas, de una parte, en lo retórico, como “algo importante” relacionado con la reproducción social y de otra parte, en lo cotidiano, como un “tema menor” sobre el que apenas se realizaba ninguna reflexión y al que se dedica una parte residual de los presupuestos públicos. Pero las cosas han cambiado en los últimos años y aunque se mantiene una cierta retórica sobre los jóvenes, a la vez, en España y en Europa, las Políticas de Juventud generan debates, reflexiones y proyectos bien fundados. Es algo normal y es un proceso que no ha hecho más que empezar. El libro nos muestra la creciente importancia política, social y económica de los ámbitos institucionales de juventud y aunque algunos no quieran darse por aludidos este ya es un proceso imparable.

La visión que nos ofrece este texto, nos permite entender algunas cosas del pasado, pero especialmente nos permite repensar el futuro. ¿Qué vamos a hacer? ¿Por qué lo vamos a hacer? y ¿Cómo lo vamos a hacer? No sólo es un buen momento para hacernos estas preguntas, sino un momento inevitable, porque las mismas ya están en la sociedad y ya circulan entre los jóvenes. Además no son cuestiones periféricas sino que ocupan un lugar central en el debate social y político. Aplazar la respuesta a estas cuestiones supone dar un tipo de respuesta inaceptable para el conjunto de los jóvenes.

Pero además en España la pluralidad territorial y competencial nos plantea retos muy interesantes. El texto nos explica cuáles son estos retos y en nuestras manos está la solución que podamos otorgarles.

Las Políticas de Juventud son una tarea de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas, de los Consells, de los Cabildos, de las Diputaciones, de las Mancomunidades y de los Consejos de Juventud. El INJUVE se vincula a todos ellos tratando de proporcionarles apoyo técnico, pero también recibe de estos organismos diversas informaciones que analiza y les devuelve. Este libro es un ejemplo de este objetivo funcional: hemos sistematizado la información recibida de todos estos agentes sociales e institucionales y la devolvemos esperando que les sea útil, que les sirva para, entre todos, comenzar a plantear las Políticas de Juventud que necesitamos, ya mismo, para comenzar a diseñar el futuro.

Por este motivo resulta justo y necesario agradecer a todos ellos el trabajo realizado, el cual, como explicaremos en el capítulo 3, fue muy laborioso. Sin los técnicos de juventud y otros agentes de los diversos organismos implicados el trabajo de recopilación habría sido imposible. A todos ellos muchas gracias.

En cuanto al trabajo de campo se realizó por parte de un personal específicamente cualificado y especializado de la Fundación Atenea Grupo GID. El Equipo de Campo estuvo formado por Carmen Arenas como jefa de campo y supervisora, los entrevistadores fueron Ana Ballesteros Pena, Mari Carmen Lerín Bonilla, Ángela García Martínez, Aurelio Fernández Giménez, Ángel Rodríguez García y Ana Isabel Anes Orellana, que contaron con el apoyo del equipo administrativo de la Fundación Atenea Grupo GID. Se trata de un equipo formado por profesionales, con una titulación académica adecuada (psicología, pedagogía, sociología, masters en evaluación de políticas y programas) y con experiencia en ambas tareas (políticas de juventud y recogida de datos). Un doble agradecimiento a todos ellos que dedicaron los meses de junio, julio y agosto a esta tarea.

Este trabajo tampoco habría podido avanzar sin el apoyo, la paciencia y la revisión en primera línea de Julio Camacho Muñoz y Blanca Bardo Menéndez de Investigación

y Documentación de INJUVE. Ambos han representado además la cara visible del Instituto para poder realizar este trabajo, aunque han sido numerosos los técnicos del INJUVE a los que he tenido que recurrir para completar lagunas. Sin ellos el texto final no habría sido posible. El agradecimiento se extiende a Leire Iglesias, directora del INJUVE, que me ha aportado indudables facilidades y ninguna limitación.

Un agradecimiento final a Josune Aguinaga por ayudarme a discutir y a mejorar, como siempre, este trabajo.

**Domingo COMAS**



# 1

## Las Políticas de Juventud: Una lectura desde las acciones de las administraciones públicas

### 1.1. El estudio de las Políticas de Juventud en España

Las Políticas de Juventud no han producido en España demasiados textos de referencia, aunque el volumen de artículos que debaten cuestiones relacionadas con las Políticas de Juventud es notable. Incluso existen publicaciones periódicas especializadas en el tema como la emblemática ENTREJOVENES, otras revistas, como la de ESTUDIOS DE JUVENTUD, le han dedicado siempre una cierta atención e incluso varios números monográficos en diferentes fechas, asimismo y a lo largo de los años se han realizado, en general en ámbitos locales, diversas reuniones, foros, seminarios y congresos para debatir cuestiones relacionadas con las Políticas de Juventud.

Pero toda esta literatura, con excepciones que serán oportunamente citadas, no suele plantearse cuestiones relativas a “las Políticas” ya que se limita a presentar, debatir y reflexionar sobre acciones, programas e intervenciones muy particulares. En este sentido constituye un material excepcional para profundizar en el análisis empírico de las Políticas de Juventud en España, pero en sí mismo y salvo las ya mencionadas excepciones, no ofrece una visión global de las mismas.

En cuanto a los escasos textos de referencia reflejan dos estrategias distintas. De una parte aparece un tipo de análisis que se limita a describir las acciones y planes institucionales sin entrar en otras consideraciones, mientras que de otra parte disponemos de una literatura académica que se refiere al “deber ser” de las Políticas de Juventud, a partir de otras referencias conceptuales internacionales y sin apenas considerar la realidad de las Políticas de Juventud efectivamente aplicadas en España, así como sus límites y condicionantes.

Al primer tipo de literatura pertenece el único antecedente equivalente del que se disponía al iniciar este Informe (Paniagua, 1999). Un libro muy completo, con dos versiones una en español y otra en inglés, que describe las Políticas de Juventud en España entre 1978 y 1998. El libro se divide en dos partes, en la primera, la más extensa resume el “estado del conocimiento” de la sociología de la juventud en España, lo que le permite mostrar lo mucho que se ha trabajado y avanzado en esta cuestión hasta

conformar, como veremos, uno de los puntos fuertes que goza de mayor reconocimiento por parte de los agentes involucrados en las Políticas de Juventud.

La segunda parte del libro describe las Políticas de Juventud de la Administración General del Estado en el periodo reseñado. Lo hace además desde la perspectiva de las Políticas Integrales. Se trata de una descripción muy útil, especialmente para personas poco conocedoras del tema en España, o de la realidad española en el extranjero, ya que comienza con unas descripciones de las transformaciones políticas, económicas, culturales, sociales y de estructura del Estado acaecidas en los mencionados 20 años. Continúa con otra descripción de las propuestas (y los resultados) de las políticas globales de educación, de empleo y de vivienda. Sigue con las políticas propias de los organismos de juventud (ocio, movilidad, creatividad,...) y a continuación otras políticas sectoriales como seguridad pública, Plan Nacional sobre Drogas, servicio militar y objeción de conciencia, ámbito rural y el programa nacional de sensibilización “contra el racismo y la intolerancia”. Concluye con una descripción del Consejo de la Juventud de España y su evolución.

Se trata de un libro, cuya lectura es muy recomendable, porque permite visualizar los contenidos reales de las Políticas de Juventud en España. Aunque sea desde la mera óptica estatal.

Porque en el resto de textos de referencia estos contenidos concretos han desaparecido y se limitan a propuestas o análisis basados en cuestiones de tipo conceptual, que permiten debatir cuál debería ser el contenido correcto de estas políticas, aunque sin referirse apenas a las acciones y programas reales existentes en España. En general se trata de textos de un buen nivel intelectual, entre los que, a modo de ejemplo, podemos citar en esta primera aproximación los que se posicionan sobre la noción de ciudadanía (Benedicto y Morán, 2003), o aquellos que desarrollan la versión estricta de las trayectorias de emancipación (Casal, 2000). En este núcleo podemos citar también otros Estudios de Políticas de Juventud que tienen en cuenta las políticas reales (Patón, 2003), pero todas sus referencias se limitan a Cataluña.

Estos últimos suponen un núcleo amplio de trabajos, de indudable interés por los numerosos puntos en común que mantienen las Políticas de Juventud catalanas con las de la Administración General del Estado, las de otras Comunidades Autónomas y especialmente en las del ámbito municipal. Quizá por este motivo algunas propuestas surgidas en Cataluña han servido para propiciar debates importantes situados en el territorio de las políticas reales como ha sido el debate, que presentaremos en las próximas páginas, sobre las políticas afirmativas (Autores Varios, 1999).

Nos llama también la atención un hecho singular que va a pesar mucho en nuestras conclusiones: mientras en España otras políticas próximas y que incluso se superponen a las de Juventud en muchos aspectos, se sostienen sobre propuestas, análisis y debates surgidos en el ámbito de las organizaciones que conforman las Naciones Unidas, en el caso de Juventud, la presencia del “impacto Naciones Unidas” es prácticamente nula.

Así políticas tan cercanas como Mujer, Educación, Drogas, Menores, Salud e incluso Empleo, se sustentan sobre los enunciados de Naciones Unidas (u otras organizaciones internacionales que se integran en NNUU, como la UNESCO, la OIT o la OMS), mientras que en España y en los ámbitos de Juventud ni tan siquiera “llegan” los documentos de las Conferencias de Naciones Unidas sobre Juventud. Un contraste tan intenso debería ser explicado y trataremos de hacerlo. Pero quedémonos ahora sólo con la idea de que, en España, los argumentos del debate sobre Políticas de Juventud se han construido desde abstracciones conceptuales de rango académico, mientras que en otros departamentos muy equivalentes, como Mujer o Drogas, se han construido a partir de los documentos de NNUU, y la traslación académica de los mismos.

Eso no significa que en España las Políticas de Juventud carezcan de una cierta proyección internacional, pero el eje de las mismas se sitúa en la participación en la Unión Europea y a una fuerte relación con los organismos latinoamericanos de Juventud.

Con estos mimbres ¿qué vamos a hacer en este Estudio? Pues **revisar las Políticas de Juventud en España a partir de las acciones reales protagonizadas por las diferentes administraciones públicas**. Utilizaremos los componentes de los marcos conceptuales aludidos pero como un dato más en un relato que tratará de “explicar lo que ha pasado”.

Conviene reforzar la idea de que no vamos a limitar el análisis a las políticas efectivamente realizadas por un determinado nivel de la administración pública, sino a todos, es decir, a la Administración General del Estado, a las autonómicas y a las locales, incluyendo Diputaciones Provinciales, Diputaciones Forales, Cabildos y Consejos Insulares. Asimismo vamos a tratar de representar de una forma adecuada el ámbito rural incluyendo las Mancomunidades tan activas en algunos territorios. Sólo dejamos fuera las administraciones comarcales que han aparecido en algunos territorios, porque están poco consolidadas y formalizadas.

En cualquier caso, también debe quedar muy claro, y desde el principio, que este **no es para nada un análisis comparativo** entre administraciones. No se trata de valorar ni evaluar en lo particular cada una de ellas, sino que el análisis es conjunto y trata de ser discreto, lo que en ocasiones nos conduce a enmascarar el origen de algunas declaraciones. Sólo hay una excepción a esta norma: la cuestión de las difíciles relaciones entre los diversos niveles administrativos. Una cuestión que ocupa los capítulos 7, 8 y 9, que por mor de los resultados del propio análisis, se han convertido en uno de los “temas centrales del Estudio” y que no podemos evitar si queremos hacer un análisis completo de la cuestión de las Políticas de Juventud en España.

## 1.2. ¿Qué se entiende por Políticas de Juventud?

### 1.2.1. La Constitución habla de promoción de la Participación

Las Políticas de Juventud, como tendremos ocasión de observar, han significado cosas distintas en diferentes coyunturas históricas. En la España democrática deberían significar lo que prevé la Constitución en su artículo 48, “*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.*” Dicho artículo está dentro del capítulo III, relativo a “*Los principios rectores de la política social y económica*” y emparedado entre el artículo 47 relativo a una vivienda digna y los artículos 49 y 50 relativos respectivamente a la protección a las personas con discapacidad y a los ancianos.

Por su ubicación en el texto constitucional y el lugar en el que aparece en el mismo, resulta muy evidente que las Políticas de Juventud de la democracia española deberían articularse de forma muy precisa, y **en términos sectoriales**, sobre objetivos relacionados con la promoción de la participación en todo aquello que suponen derechos para los ciudadanos y que la Constitución describe como derecho a la igualdad legal, a la libertad, a la vida y a la integridad física y moral, a la libertad ideológica y religiosa, al habeas corpus, a la intimidad, al honor y a la propia imagen, al secreto de las comunicaciones, a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad para fijar lugar de residencia, a la libertad de opinión y de reunión, al derecho de asociación, a la tutela judicial, a la educación y a la sindicación, a la huelga, a la petición, a la defensa de España, al sostenimiento de los gastos públicos, a la propiedad y a la he-

rencia, al trabajo, a la salud, la cultura, un medio ambiente adecuado, a la vivienda,... y otros derechos relacionadas con los mencionados.

Obviamente ninguno de estos derechos son propios y exclusivos de los jóvenes, sino del conjunto de los ciudadanos, pero sí es propio de los jóvenes **la promoción en la participación** en todos estos derechos, una parte de los cuales, solo se adquiere con la mayoría de edad a los 18 años.

La misma Constitución indica que los poderes públicos deberán garantizar todos estos derechos y están por tanto vinculados al logro de los mismos, lo que significa que aunque el artículo 48 no existiera los poderes públicos estarían obligados a asumir la promoción de la participación (de todos los ciudadanos) en el ejercicio de estos derechos y deberes. Pero la existencia del artículo 48 confirma que algunas formulas específicas de promoción de la participación deberían ser aplicadas en exclusiva a los jóvenes. Esto equivale a decir que las Políticas de Juventud en la España democrática deberían suponer, según la Constitución y de forma prioritaria, esta promoción de la participación y la formación e información sobre derechos y deberes.

Por tanto, el análisis de las Políticas de Juventud en la España democrática, debería orientarse, de acuerdo con nuestro ordenamiento básico, en el análisis de las políticas de participación (incluida formación e información) sobre estos derechos y deberes. Lo demás sería circunstancial y ligado a otros objetivos no propios de las Políticas de Juventud. Obviamente la Constitución no es inamovible, pero en estos casi treinta años de democracia es la que hemos tenido y deberíamos haber aplicado. En todo caso conviene resaltar que la noción de que las Políticas de Juventud son políticas de promoción de la participación goza de un extendido y amplio consenso.

### **1.2.2. Pero lo más frecuente es enunciar las Políticas de Juventud en términos de emancipación**

Sin embargo, en la perspectiva más actual, más consensuada y casi paradigmática en los textos académicos que se ocupan de esta cuestión, las Políticas de Juventud se han descrito como aquel conjunto de acciones cuya finalidad es la de promocionar el acceso a una plena ciudadanía por parte de los jóvenes, lo que implica mejorar su calidad de vida, sus derechos (y la interiorización cultural de sus deberes) a un empleo y una vivienda digna, así como su plena inserción en las dinámicas y en las prácticas sociales e institucionales de un sistema democrático. Son políticas, se dice, de **transición** porque apoyan a los jóvenes en su itinerario hacia la vida de los adultos, también se califican de **emancipadoras**, porque esta transición, este itinerario, se produce desde la dependencia (comenzando por la extrema dependencia biológica de la niñez) hasta la autonomía personal, es decir la consecución de un estatus de adulto emancipado (Benedicto y Morán, 2003; Casal, 2000; Garrido y Requena, 1996, Tezanos, 2007, Casal, 2006).

Esta definición ha adquirido, de forma progresiva, un carácter paradigmático y ha sido aceptada, aunque sea parcialmente, por casi todos los actores sociales que promueven el discurso sobre Juventud, en una gran medida porque aparece como tal en la mayor parte de textos y reflexiones académicas en el ámbito internacional.

Se trata por tanto de la "definición que contiene el estatus de políticamente correcta sobre lo que son (o deberían ser) las Políticas de Juventud". Queda claro que entre la definición Constitucional y la definición académica de Políticas de Juventud, aparecen coincidencias, pero también una notable divergencia: para la Constitución Española las Políticas de Juventud se refieren a **la relación (comprensión y reivindicación)** de los jóvenes con sus derechos y deberes, mientras que la definición académica de lo que deberían ser estas Políticas hace referencia al **logro** de una parte, aunque se supone es el más sustancial, de estos derechos.

En España, lo mismo que en gran parte de Europa y el resto del mundo desarrollado y democrático, el actual predominio de esta segunda definición de Políticas de Juventud, se establece no por oposición a la definición constitucional del objetivo de la participación, sino más bien a modo de “superación” de la misma, en una gran medida porque se supone que el propio concepto de ciudadanía (y su adaptación a las trayectorias juveniles) responde a la **lógica de la civilización democrática que expresa la expansión de los derechos de ciudadanía** y que trasciende los límites de las actuales Constituciones (o presagia las Constituciones del futuro). En este sentido es un tipo ideal, en el sentido weberiano del término, que nos proyecta de forma trascendente hacia el futuro, en el sentido kantiano del término, y que por tanto debemos asumir.

En realidad, en un posible debate entre la apelación participativa de nuestra Constitución y las políticas de transición o emancipación, el argumento de que lo sustantivo en la posible participación aparece ligado a la emancipación, es muy potente y justifica la hegemonía del modelo, pero justamente por este motivo quizá debamos dedicar alguna atención crítica al concepto de políticas de transición.

Porque a pesar de todo, esta definición de las Políticas de Juventud como políticas de transición, también se ve afectada por **algunos problemas residuales**.

En primer lugar conviene aclarar que la noción de “proporcionar el acceso”, es decir la propia noción de trayectoria, puede interpretarse como un intento de poner en evidencia una carencia propia y específica de los jóvenes en cuanto a tales, es decir son sujetos a los que les falta “algo”, cuando en realidad, en las actuales sociedades democráticas, las carencias relacionadas con la ciudadanía son mucho más generales y afectan a todas las edades. Así en todas estas sociedades aparece un cierto déficit de representatividad (aunque sean más representativas que cualquier otro tipo de sociedad histórica) y además están lejos de garantizar la plena ciudadanía para el conjunto de personas que forman parte de las mismas. Como consecuencia, aunque la opción por una plena ciudadanía parece muy lícita y muy necesaria, porque se trata de uno de los grandes objetivos del proyecto ilustrado y democrático, no es ni puede ser, un tema pendiente y exclusivo de los jóvenes, sino que es una carencia que afecta a **todos**.

De hecho, adaptando un esquema propuesto por Enrique Gil Calvo (Gil, 2004), se atribuye a los jóvenes la condición de portadores de los objetivos de la modernidad (tesis), porque aquellos adultos que realizan el discurso sobre los jóvenes prefieren argumentar el fracaso de la modernidad, dejando en suspenso sus logros para no ser acusados de triunfalistas (antítesis), lo que les conduce a sostener “que todo ha ido mal”, pero que si dejamos actuar a los jóvenes podemos recuperar la ruta hacia los valores de la Ilustración (síntesis).

Limitar la esperanza en el futuro a las acciones de los jóvenes<sup>1</sup>, supone asignarles una “condición histórica especial” con la finalidad de atribuir a esta condición una responsabilidad primaria en relación al logro del objetivo de la plena ciudadanía. Aunque a la vez y para compensar se establezca otra difusa responsabilidad para la sociedad que “no facilita los medios” para alcanzar este objetivo.

Esta lógica se aúna con las nociones de trayectoria y emancipación (Comas, 2004; Comas, 2005), para producir un bucle en el que los jóvenes son a la vez portadores de

---

1 Este argumento es un bucle cultural que se retroalimenta una y otra vez, porque si los jóvenes son siempre la “esperanza de futuro” y las generaciones se van reemplazando las unas a las otras, estos mismos jóvenes portadores de esperanza se convierten, con el tiempo, en adultos que enuncian el discurso de la esperanza en la nueva generación. Desde esta perspectiva para que el joven pueda ser portador de esperanza el adulto tiene que ser portador de fracaso. Ya se sabe, hasta los treinta años tu obligación es “cambiar el mundo” y a partir de los treinta la nueva obligación social consiste en aceptar que has fracasado en la tarea y pasarles la responsabilidad a una nueva generación de supuestos titanes y criticarles por su incapacidad.



la esperanza social (en este caso la utopía del buen ciudadano en un sociedad de plena ciudadanía) y de la imagen negativa de esta misma carencia (no son aún ni buenos ni plenos ciudadanos como si todos los demás lo fueran). La frase tópica que envuelve toda una literatura se formula como sigue: “...constatando el potencial transformador que tiene la juventud para rediseñar las instituciones del futuro”, ¡Diablos!, ¡Y por qué no aquí y ahora y toda la ciudadanía con independencia de su edad!

Como consecuencia de este “deber ser” de las Políticas de Juventud, éstas acaban por situarse en un territorio difuso, ya que el supuesto “deber ser social” se atribuye a unos agentes (los jóvenes) con poco poder para obtener estos logros. Estos, además, pueden variar en el tiempo y en función de lo que necesite expresar, en un momento histórico determinado, el conjunto de la sociedad. Se trata de una estrategia de delegación muy cómoda para los que la enuncian y que expresa, a la vez, su intenso poder social para poder enunciar, e imponer, argumentos tan ilógicos.

En segundo lugar podemos observar cómo esta definición de ciudadanía equivale a autonomía personal, interpretada básicamente en términos de derechos al empleo, la vivienda y la participación social, lo cual, reitera lo ya dicho en el punto anterior en el sentido de devolver a los jóvenes un tema no resuelto para el conjunto de la sociedad. Pero, además, elimina la posibilidad de ejercer la ciudadanía desde otras perspectivas, desde la libertad para elegir una opción personal distinta en relación a estas mismas cuestiones. Ser ciudadano se convierte entonces en una obligación y no en una opción para los jóvenes ya que sólo se es ciudadano si se cumplen ciertos requisitos de integración socio-laboral.

En una sociedad heterogénea, desigual y que contiene amplias franjas de exclusión, esta opción rígida y obligatoria, deja de ser un derecho para convertirse en la rígida narración de “lo políticamente correcto para los jóvenes normalizados”. Ser ciudadano se convierte entonces, y especialmente para los jóvenes que “aún no lo son” en una obligación, medida con criterios de supuesta corrección política, porque “ser autónomo” (y estar emancipado) establece la jerarquía de valores para un comportamiento correcto y para una trayectoria única y obligatoria ajustada a estos objetivos.

Transitar hacia la emancipación se convierte así en una obligación y deja de ser una opción libre. Expresado de otra forma, las Políticas de Juventud basadas en una noción tan estricta de ciudadanía entran en colisión con una parte de los derechos de ciudadanía que describe la Constitución y que se supone que las Políticas de Juventud (porque es lo que vincula la Constitución a los poderes públicos) deberían **también** promocionar<sup>2</sup>.

Surge así, en tercer lugar, la paradoja de la autonomía: como es obligatorio ser autónomo y llegar a la emancipación supone seguir una senda establecida, no cabe ninguna autonomía para decidir no ser “autónomo” o una ruta alternativa para alcanzar la emancipación. Esta paradoja, ya fue enunciada por Bertrand Russell (*“el barbero*

---

2 Esta cuestión forma parte de un debate central en el actual ámbito sociológico. Las obras de Cornelius Castoriadis, Anthony Giddens, Zygmunt Bauman o Richard Sennett, por citar los autores más populares, han mostrado la existencia de un “nuevo tipo de sociedad”, caracterizado por la fragmentación, la incertidumbre, la precariedad, el cambio continuo, la inseguridad, la “vida líquida” y otras expresiones similares (Castoriadis, 1990; Bauman, 2005; Giddens, 1991; Sennett, 2000). Para todos estos autores el elemento principal que caracteriza esta nueva sociedad se refiere a un alto grado de “inestabilidad laboral”, un concepto que se ha creado por oposición a la noción de “un trabajo para toda la vida” que se supone describe la situación pre-existente (lo cual no es demasiado cierto). Tal incertidumbre sería en todo caso el origen de todos los males sociales actuales. También es cierto que todos ellos describen las nuevas formas sociales como inevitables y sin ofrecer alternativas lo cual les convierte en unos pesimistas insidiosos, porque ¿si ésta es la situación qué podemos y debemos hacer? ¿Debemos adaptarnos al “mundo líquido” o debemos reaccionar contra él? En realidad si todo es tan malo algo deberíamos hacer para superarlo, pero en la cuestión de las posibles alternativas, salvo Giddens que apoyó durante un tiempo la “tercera vía” de Tony Blair, no aparece ni tan siquiera esbozada en este análisis pesimista de nuestras sociedades. Frente a ellos Martín Carnoy sostiene que esta incertidumbre es el coste de la libertad y un modelo de sociedad abierta y progresista (la sociedad tecnológica avanzada), que supone, especialmente para los jóvenes, una forma de vida caracterizada por “precariedad creativa” que implica la posibilidad de “vivir una vida más plena” (Carnoy, 2001).

*que afeita a todos sus vecinos que no se afeitan ¿se afeita a sí mismo?*” según la versión popular del propio Russell), parece incluso no-paradójica porque, en este caso, se sustenta sobre una base ideológica: la fantasía utópica del imaginario social sobre una vida adulta perfectamente integrada y que los actuales jóvenes deben de hacer realidad, aunque no exista en ningún lugar del planeta. Es decir los jóvenes van a afeitarnos (liberarnos) a todos, pero ¿y ellos? ¿se van a afeitar a sí mismos?

Esta utopía, como otras muchas ideologías, expresa un sentimiento irreal de omnipotencia, la esencia de un deber ser paradójico, que se atribuye a otros (los jóvenes) porque es una fantasía que no posee una correspondencia lógica demasiado coincidente con el tipo de política social que desarrolla el conjunto de la sociedad. Por este mismo motivo no deja de ser llamativo que en plena expansión de las prácticas sociales más neo-liberales, a los jóvenes se les atribuya la condición de portadores de una opción por una Sociedad del Bienestar la cual, a la vez y día a día, se está reduciendo.

En el fondo esto nos recuerda ciertas aristas del proyecto kantiano sobre la felicidad absoluta, que debe ser una obligación para los perseguidos políticos (los ilustrados), pero que, según parece, no tiene nada que ver con las acciones de los perseguidores que les reprimen (la aristocracia del viejo régimen) o, en otra lectura, se trata de un ideal utópico para un futuro, que se sostiene con los conceptos del pasado. Así la paradoja alcanza su cenit cuando los partidarios de la extrema desregulación del mercado de trabajo sostienen a la vez que es necesario ofrecer a los jóvenes un trabajo estable.

Porque, en cuarto lugar, esta definición de las Políticas de Juventud asume que el trabajo es el centro de la vida y que la emancipación personal es una consecuencia económica del trabajo. El conjunto de la sociedad traslada un objetivo inconcluso del pasado, es decir, la noción marxista de la función socio-histórica del trabajo, no al territorio de su efectiva implantación en la actual sociedad, sino a la responsabilidad de unos jóvenes, que no se sabe muy bien lo que tienen que hacer (salvo mantenerse sumisos al mismo) para satisfacer los proyectos ilusorios del conjunto de la sociedad.

A la vez las sociedades avanzadas han colocado en el centro de la vida categorías como el consumo y el ocio (Autores Varios, 2003; Comas, 2004), pero esto es a la vez algo que se supone los jóvenes deben rehuir y evitar, ya que son, incluso, el espacio exclusivo donde toman cuerpo los riesgos, porque no forman parte de los objetivos sociales de la emancipación, la autonomía personal y la condición de ciudadanía. Es decir, la realidad de la vida cotidiana, el impulso socializador conduce a los jóvenes hacia una sociedad donde consumo y ocio son el centro de la vida, pero a la vez esta misma sociedad les exige, a partir de abstracciones relacionadas con el deber ser de las cosas, que conviertan el trabajo en la categoría central de sus vidas.

Estos cuatro factores residuales, tomados en conjunto, se supone que han impedido alcanzar los objetivos formulados por las políticas de transición. Decimos se supone, porque desde que surgieron tales políticas a fines de los años 70, las sucesivas generaciones han alcanzado niveles de inserción laboral desconocidos en la historia de nuestro país, aunque por otra parte quizá este éxito no debería ser atribuido a las propias políticas. Todo esto ha conducido a algunos autores a definir las como “simulacros” (Agiriano, 2002).

### **1.2.3. Aunque algunos nos recuerdan que también hay otros modelos de Políticas de Juventud**

Llegados a este punto se puede alegar que no todos los enunciados de Políticas de Juventud se ajustan, en este momento, a este modelo de transición-emancipación y

que hay otras maneras de entender las Políticas de Juventud. Son las que se han llamado **políticas afirmativas**. Se trata de aquellas políticas que no pretenden orientar los itinerarios juveniles hacia la transición a la vida adulta entendida como autonomía personal y emancipación, sino que se limitan a apoyar la vida de los jóvenes en su **condición** meramente juvenil, es decir considerar que la juventud es, en palabras de Olivier Galland, *“una etapa autónoma de la vida del individuo vivida de forma semejante por los y las jóvenes”* (Autores Varios, 1999).

Por este motivo se supone que las políticas afirmativas son sólo políticas identitarias que incluyen movilidad, participación, prevención, actividades lúdicas, creatividad,... sin proponer una proyección de futuro concreta. Las críticas más precisas señalan que las políticas afirmativas se limitan a “entretener a los jóvenes” desviando la atención de la sociedad y enmascarando los problemas de emancipación en una especie de “consumismo lúdico” que se prolonga más allá de la edad adulta (Giménez, 2004; Casanovas, 2002, Bernal, 2002). Se trata de una crítica “fuerte” ya que éste es el argumento del que se valió José Antonio Maravall para describir el *“ejercicio del poder y la autoridad en la España del Barroco”* y que hoy en día es aceptado por la mayoría de historiadores (Maravall, 1979).

En cualquier caso *“la manipulación simbólica de lo afirmativo y lo identitario”* en palabras de Octavio Paz evita las consecuencias residuales de las políticas de transición descritas en el apartado precedente, ya que la *“política de las condiciones sociales es siempre más amable que las políticas de las obligaciones sociales”* (Paz, 1982). Lo que sí parece cierto es que políticas afirmativas se ajustan, en términos metodológicos, mejor al mandato Constitucional de la participación, aunque, en muchas ocasiones se formulan como meras ofertas de las administraciones planificadas al margen de la participación de los propios jóvenes.

Sin embargo un reciente manifiesto (Autores Varios, 2003) tiende un puente entre las políticas de transición y las políticas afirmativas, al considerar que las políticas de ocio incluyen un poderoso componente de emancipación. De hecho en el manifiesto se establece no sólo que las prácticas de ocio constituyen un acicate para los procesos de emancipación, ya que el sector ocio supone, en España, la “mejor oportunidad” para la primera incorporación laboral de los jóvenes, sino que, como muestran diversas investigaciones, las oportunidades (y las decisiones) sobre emancipación residencial y proyecto de vida tienen mucho que ver con la influencia del grupo de pares en los tiempos y los espacios de ocio.

De hecho, afirma el documento en un tono quizá maximalista, la mejor política de transición, para un país como España con una especialización económica tan marcada, es una política afirmativa relacionada con el ocio, claro que, también afirma el manifiesto, para esto se necesita una política pública para un sector que actualmente está, de una forma absoluta y salvo en la pequeña fracción que representan las propias Políticas de Juventud, en manos del mercado y la iniciativa privada.

Otros autores llegan más lejos, así Henry Giroux, utilizando las investigaciones de Stuart Hall en el área de conocimiento de los “Estudios Culturales”, viene a afirmar que el rechazo institucional a las políticas afirmativas supone hacer el juego al mercado, creando jóvenes afanosos para alcanzar un estatus de consumidor aparentemente “emancipado” pero que, por no haber recibido la suficiente “formación cultural e identitaria”, está vendido a las estrategias de consumo global. El título del libro que plantea esta alternativa resulta muy expresivo: *“La inocencia robada: Juventud, multinacionales y política cultural”* (Giroux, 2004). Como puede observarse la acusación de “venderse al consumismo” es utilizada en el debate tanto por los partidarios de las políticas de transición como por los partidarios de las políticas afirmativas.

En todo caso, en España estas políticas afirmativas han sido, en teoría, menos promocionadas, aunque en un momento determinado, y como veremos, se reivindicaron

desde algunas administraciones encabezadas por la Diputación de Barcelona (Autores Varios, 1999), pero en el discurso hegemónico de la transición y la emancipación de las Políticas de Juventud, es decir el discurso de “políticamente correcto”, se supone que las políticas afirmativas no son las políticas de verdad sino sólo un mero “entretenimiento” para los jóvenes. En este sentido se califica, en muchos textos, de políticas “periféricas” por contraposición a los aspectos más “básicos” de las políticas de transición.

En el fondo, se viene a decir, el empleo y la vivienda son asuntos muy “serios”, mientras que los campamentos, los talleres formativos, los intercambios entre países, la educación y la participación cívica o los concursos de creatividad son meros “juegos infantiles” que hay que ir superando para ir avanzando por el camino de la madurez y la emancipación, es decir trabajar y fundar una nueva familia. Curiosamente en estos debates el tema de la educación formal siempre aparece como algo paralelo en lo que nadie parece estar interesado en entrar.

También es cierto que la incorporación de la noción de ciudadanía al modelo de las políticas de transición ha supuesto un cierto cambio, porque si bien ciudadanía supone, básicamente, la incorporación al mundo adulto (trabajo, vivienda y autonomía económica y personal), también incluye un “proceso de aprendizaje” (Morán y Benedicto, 2000), en el que estarían incluidos estos aspectos. Aunque se indica que ocupa un lugar residual ya que resulta “complementario a lo nuclear” es decir a la emancipación, entendida como trabajo (que a su vez equivale a ciudadanía plena).

Hay también una cuarta manera de entender las Políticas de Juventud que citamos aunque no vamos a considerar, se trata de un modelo muy presente en el norte de Europa, que se identifica con “la lucha contra la exclusión de colectivos de jóvenes más o menos marginales” (Williamson, 2002; Guidikova, 2002).

Pero en España estas **políticas selectivas** apenas han tenido respuesta desde los ámbitos de juventud, en una gran medida porque ya existen como políticas sectoriales realizadas por otros departamentos (planes de drogas, planes contra la exclusión y la pobreza, menores y familia, inmigración, instituciones penitenciarias,...), con recursos institucionales específicos para jóvenes que quizá no aparecen en las políticas sectoriales de algunos países del norte y que aquí se crearon en el franquismo, muchos de ellos con una clara funcionalidad corporativa y que luego fueron transformados en servicios públicos en la transición a la democracia<sup>3</sup>.

Además el concepto de política selectiva anglosajón, centrado en el individuo o como mucho en la familia, se contrapone al tradicional enfoque del sistema de servicios sociales español centrado, hasta ahora, en la noción de “comunitario” (Comas, 2006), por otra parte, hay que entender que la cuestión de la “pobreza y la marginación” de los jóvenes en Europa se relaciona muy estrechamente con la variable “emancipación y fecundidad temprana” que establece en aquellos países en los que los jóvenes se emancipan antes “condiciones particulares de pobreza para los jóvenes” al margen del nivel del PIB en cada país, e incluso del nivel de prestaciones sociales (Aassve, 2005). En realidad hay más jóvenes “pobres” en el norte de Europa que en España porque en aquellos lares el porcentaje de emancipados con hijos y menores de 25 años, muchos formando unidades monoparentales por decisión propia y sin apenas apoyo familiar, es muy alto. En cambio España, salvo en algunos núcleos de inmigrantes, esta situación es mucho más rara.

---

<sup>3</sup> Sin embargo la actual fase de transformación territorial nos permite imaginar una oficina estatal de juventud, que pueda ser el propio INJUVE, a modo de organismo impulsor de este tipo de políticas selectivas para aproximarnos así a estos modelos europeos, compensando así las deficiencias hacia segmentos especialmente vulnerables de jóvenes que aparecen en los modelos más “comunitarios”.

## 1.3. Las Políticas de Juventud reales

### 1.3.1. Las prácticas de las administraciones públicas

Pero, una vez establecidas estas tres posibles definiciones de Políticas de Juventud (participación, transición y afirmación)<sup>4</sup>, nos queda plantear una cuestión básica: con independencia de la definición otorgada ¿Cómo son las Políticas de Juventud reales que se realizan en España?, ¿Qué es lo sustantivo en las Políticas de Juventud? ¿Se corresponden los enunciados con los Planes y con los Programas? ¿Con las propias definiciones? ¿Con lo que hacen los Organismos de Juventud? Es decir, no se trata de especular sobre lo que deberían ser en teoría las Políticas de Juventud, sino **sobre lo que son en realidad estas políticas**.

En este sentido, el trabajo de investigación no se refiere sólo a los enunciados de estas Políticas, ni a los Planes de Juventud, sino que asume que las Políticas de Juventud **“son las prácticas concretas que desarrollan las administraciones públicas en relación a estos fines, en colaboración con la sociedad civil, así como las consecuencias que se derivan de las mismas”**.

Por prácticas concretas se entiende tanto los enunciados (Planes y programas), ya que son enunciados efectivamente realizados, como las actividades (las acciones, los productos y sus consecuencias) llevadas a cabo por las administraciones públicas a través de los profesionales que desarrollan las mismas.

Se trata de **describir** (y en parte explicar) estas acciones reales. Pero no se pretende evaluarlas, aunque en el texto aparecen diversas valoraciones, sino de realizar una descripción lo más realista posible de las Políticas de Juventud. Es una tarea que se aproxima a la labor de los historiadores, aunque también incluye un diagnóstico y una propuesta.

No podemos pasar por alto que algunos autores, empeñados en definir cuál debería ser el “verdadero contenido” de las Políticas de Juventud, afirman que para visualizarlas deberíamos tener en cuenta que: 1) se sitúan en un espacio administrativo muy marginal, 2) son invisibles para las administraciones públicas que no forman parte del propio ámbito de juventud aunque sean responsables de acciones según los Planes de Juventud y 3) son también invisibles para el conjunto de la sociedad (Martínez, 2002). Estando básicamente de acuerdo con este diagnóstico, también está claro que “se realizan acciones” en los propios Organismos de Juventud y que estas acciones pueden ser visualizadas en su verdadero contenido y tamaño.

La supuesta marginalidad de las Políticas de Juventud contiene una paradoja: se supone que cuando forman parte de un Plan Integral (y transversal) que implica una gran movilización de recursos son marginales porque la mayor parte de las acciones previstas ya formaban parte de las políticas sociales generales. Pero cuando se consideran sólo las políticas sectoriales entonces son marginales porque su participación presupuestaria resulta, en términos comparativos con el Plan Integral, escasa. Sólo cuando las comparamos con otras políticas sectoriales descubrimos que su tamaño

---

4 No podemos tampoco obviar, y volveremos a este tema en los capítulos 10 y 11, que a estos tres modelos de Políticas de Juventud les corresponden, como ha mostrado Juan Carlos Revilla, una multiplicidad de discursos sobre juventud. En concreto detecta los siguientes: la mitificación juvenil, el hedonismo narcisista, la juventud como producto histórico y/o social, la juventud como agente de cambio, la contestación juvenil, la subcultura juvenil, la transición a la vida adulta, la juventud subordinada y discriminada, la búsqueda de la identidad y la diversidad juvenil. Once discursos verdaderos (porque existen de verdad), pero todos ellos parciales. En este Informe los vamos a utilizar todos, pero en su condición de meros discursos y en su relación con las políticas reales. Esto nos conduce, de hecho, a asumir lo que Revilla llama un posible “discurso general sobre la juventud” (Revilla, 2001). Vamos a tratar de no salirnos del cauce de este discurso de síntesis aprovechando todas las oportunidades que nos ofrece el “análisis de las políticas reales” que forman un gran río del que todos estos discursos parciales son meros afluentes.

no es tan excepcional. Las acciones de los organismos de juventud suponen políticas sectoriales discretas si las comparamos con educación, vivienda y empleo, pero a la vez son tan discretas como otras muchas políticas sectoriales a las que, sin embargo, nadie califica de marginales.

Sin duda, los enunciados teóricos y conceptuales sobre “lo que deberían ser” las políticas, forman parte de cualquier política social, pero tal enunciado no constituye “toda la política”, en una gran medida porque entre los enunciados retóricos y las prácticas reales aparece siempre una cierta distancia. Una distancia que es en parte el resultado de la mediación de las administraciones (y las reacciones sociales que produce) y en parte también es el resultado de la lógica electoral de esta retórica en un contexto democrático. Quizá la diferencia entre Juventud y otros ámbitos reside en el hecho de que este desajuste es más intenso que en otras políticas sociales sectoriales. Es decir, la supuesta marginalidad de las Políticas de Juventud es más bien una consecuencia de las exageradas expectativas que se le atribuyen en el plano del “deber ser”.

Además, en el apartado precedente hemos visto cómo estos elementos retóricos se sitúan en Juventud sobre diversos terrenos conceptuales: el primero la Constitución y su apelación a las políticas de participación, el segundo el modelo de las políticas de transición y el tercero el modelo de las políticas afirmativas. Ante todos ellos vamos a oponer un elemento común real: las acciones efectivamente realizadas en nombre de las Políticas de Juventud.

Este último elemento constituye el centro del análisis, la verdadera Política de Juventud, mientras las diversas apelaciones conceptuales mencionadas se sitúan en otro nivel, aunque se trata de un territorio que también vamos a tratar de una forma empírica. Como variables dependientes de lo que efectivamente se hace. Es decir no nos vale que alguien defina una política como afirmativa sino que vamos a constatar las acciones que se realizan con esta cobertura y las opiniones de los agentes sociales involucrados. Una vez constatada la realidad sabremos si dichas políticas son, o no, afirmativas.

Como consecuencia las Políticas de Juventud analizadas en este Informe se refieren a las acciones de las administraciones públicas (en colaboración con otros agentes sociales), que forman parte del ámbito de actuación, -un ámbito variable en los diferentes periodos históricos-, de las Políticas de Juventud. Vamos a analizar, por tanto las acciones de las administraciones públicas que han sido identificadas por estas mismas administraciones como componentes de las Políticas de Juventud en cada momento histórico.

### **1.3.2. Algunos matices metodológicos y conceptuales**

#### *1.3.2.1. El debate en torno a las funciones de los Consejos de la Juventud*

Dos matices antes de seguir. El primero se refiere al papel de las organizaciones políticas de juventud de los distintos partidos políticos. Tengo dudas sobre si deberían, o no, formar parte del análisis propuesto. Pero no voy a reflejar ni estas dudas, ni la pertinencia o no, de incluirlos. Porque para aproximarnos a las organizaciones políticas juveniles, deberíamos utilizar otra metodología, bastante incompatible con la que se ha utilizado para este Informe (y que es la más adecuada para alcanzar los objetivos previstos) y que aparece descrita en el capítulo 3. En todo caso un análisis de las organizaciones de juventud de los partidos políticos en la España democrática es una tarea pendiente de indudable interés.

Sin embargo, en el análisis vamos a incluir dos componentes que, al menos de forma indirecta, son consustanciales al mismo. De una parte se trata de presentar la in-

fluencia de las Políticas de Juventud del franquismo en la formulación de las Políticas de Juventud democráticas, lo cual nos ha obligado a revisar el papel de las organizaciones juveniles políticas del franquismo (capítulo 2). De otra parte aparecen también los Consejos de Juventud, aunque desde una perspectiva limitada: su papel como Organismos de Juventud que gestionan una parte de las acciones que promueven las administraciones públicas.

Soy consciente de que este enfoque provoca un grave problema en el análisis: sin duda los Consejos de la Juventud son la respuesta automática que generó la Constitución y representan, por tanto, la principal propuesta de las políticas de participación en España. A la vez los Consejos de la Juventud no sólo son órganos representativos sino que además forman parte de los propios Organismos de Juventud. Pero no los voy a analizar como tales, sino sólo desde la perspectiva de su participación en los programas de las administraciones públicas.

Como consecuencia de esta ausencia se produce un cierto desajuste en el diseño de la investigación, ya que los Consejos deberían haber sido contemplados, en sí mismos, tanto como un producto de las políticas de participación y como parte de las políticas públicas de juventud. Una carencia importante que se convierte en un asunto grave si consideramos que existe un debate sobre el formato de los Consejos de Juventud. Algunos opinan que la actual legislación les impone una subsidiariedad administrativa que bloquea su capacidad para ejercer la representación de los jóvenes, mientras que otros entienden que la representación requiere justamente el ejercicio de un papel institucional.

En este tema, un informante de este trabajo incluso alegó que aunque los Consejos de la Juventud eran post-constitucionales por el momento en el que fueron creados, fueron diseñados en una perspectiva poco acorde con la idea Constitucional de promocionar la participación autónoma de los jóvenes.

En el dilema entre “autonomía” y “presencia institucional” los Consejos de la Juventud se han posicionado de diversas maneras. Pero en esta cuestión nos vamos a limitar a reconocer que los Consejos de la Juventud se perciben a sí mismos como el eje de la política de participación de los jóvenes (y argumentos no les faltan).

En resumen, el diseño metodológico realizado para esta investigación excluye la posibilidad de analizar este debate, pero en cambio sí se analizan los vínculos institucionales de los Consejos de Juventud, ya que éstos forman parte de las políticas y las acciones reales. Como consecuencia podría interpretarse como una falta de neutralidad y una desautorización de los argumentos de aquellos que reclaman un mayor grado de autonomía para los Consejos de la Juventud.

No pretendo desautorizar a nadie, pero la metodología de este Informe me impide considerar de una forma adecuada los componentes del debate. El silencio sobre las actividades de representación y participación de los Consejos de Juventud no puede ser interpretado como una toma de posición favorable a la hipótesis de subsidiariedad (aunque por otra parte no puedo dejar de considerar un cambio positivo la creciente participación de los Consejos en los propios organismos de Juventud). Como alternativa para superar este embrollo, no me queda más opción que sugerir la realización de un trabajo similar con el lema “los Consejos de la Juventud y la participación de los jóvenes”.

### *1.3.2.2. Dificultades para la delimitación y el análisis de las “acciones transversales”*

El segundo matiz se refiere a las llamadas “acciones transversales” que la mayor parte de las veces se corresponden con las llamadas “políticas integrales”. La pregunta que debemos responder es ¿Son acciones administrativas de estas Políticas de Juventud todas aquellas que se enuncian como tales y con independencia de quien las realice?

Pues depende, porque en algunas ocasiones los Planes de Juventud que enuncian tales políticas representan un sumatorio de acciones que ya se realizan porque son parte “íntegra” de la misión de otros departamentos o áreas. Es más, si a estos departamentos o áreas se les limitara la actuación a aquellos que ya no son jóvenes dejarían, en teoría, incluso de existir. El ejemplo de Educación es suficiente para comprender esta incongruencia.

En otras ocasiones, en cambio, se trata de acciones novedosas, o que incluyen componentes novedosos, impulsados desde los propios ámbitos de juventud. Ocurre que la noción de transversalidad ha sido adoptada con éxito por diferentes tipos de políticas sectoriales, y el ejemplo más concluyente es el de género o Mujer (mainstreaming), pero está claro que, en este caso la transversalidad aparece como una propuesta de acciones concretas que se realiza desde los propios ámbitos de Mujer y que se “agrega” a las prácticas de esas otras políticas públicas. No hay sumatoria de acciones precedentes sino transformación, en ocasiones sustancial, de las mismas y por tanto estas acciones transversales forman una parte consustancial de las políticas de género.

Pero en juventud las cosas son algo más complicadas. Quizá por el exceso de ambiciones de algunas políticas integrales a las que nos hemos referido más arriba. Porque si en el análisis incluimos a todas las acciones transversales que se atribuyen a las Políticas de Juventud en muchos planes integrales, este Informe debería incluir todas las políticas sociales reales del Estado democrático. En realidad este tipo de Informes aparece con frecuencia (Autores Varios, 2006; Navarro, 2005), pero es raro que incluyan o mencionen siquiera las Políticas de Juventud como una parte sectorialmente individualizada de las políticas sociales. Es decir, desde la visión general de las políticas sociales las Políticas de Juventud como tales resultan apenas conocidas, lo que significa que si quisiéramos convertir este análisis en un Informe sobre las políticas sociales, tal y como parece preconizar el modelo de políticas de transición y la noción de “íntegrales”, tendríamos que olvidarnos de las Políticas de Juventud efectivamente realizadas desde los ámbitos y por los organismos de Juventud. Esta intensa paradoja nos va a obligar a hacer algunas propuestas radicales en las conclusiones.

También podemos imaginar un tipo de informe sobre políticas sociales (también en la perspectiva de las acciones administrativas) con un diseño novedoso y que incluyera las Políticas de Juventud como tales. Pero no se me ocurre cómo, o al menos no hay ninguna experiencia previa, porque como hemos explicado, las Políticas de Juventud no son nunca contempladas de forma sectorial en los análisis de políticas sociales (Subirats y Gomá, 1997).

Es más, en los análisis sociales globales algunos temas, como la precariedad laboral, la baja remuneración y el desempleo, ofrecen una perspectiva muy poco proclive a ser considerados “un problema de los jóvenes” y de hecho se señala incluso en Informes caracterizados por su tono crítico que *“en España la incorporación de los jóvenes al mercado laboral se realiza en mejores condiciones que en el conjunto de la UE”* (Navarro, 2005).

En realidad este segundo matiz coincide en parte con los argumentos de la propuesta de las políticas afirmativas, cuando titulaban uno de los capítulos de su manifiesto como *“elogio y refutación de las políticas integrales”* (Autores Varios, 1999). Pero es cierto, como ellos denunciaban, que nociones como “transversal e integral” carecen de sentido si se dejan al albur de “otros” sin que nadie las coordine y promocio-ne. Tales autores defienden con buen tino que *“no podemos confundir la condición juvenil con la situación social de los jóvenes”* (Casanovas, 2002).

¿Qué vamos a hacer entonces con las “acciones transversales”?, pues de nuevo depende de las explicaciones ofrecidas en los párrafos precedentes. Como enunciados formarán una parte esencial de nuestro análisis (de forma pormenorizada en el capítulo 4, pero también en los siguientes), pero como acciones sólo se consideran aque-



llas que requieran algún tipo de participación desde los propios ámbitos de juventud. Por ejemplo, una acción administrativa sobre vivienda formará parte de las Políticas de Juventud, si es enunciada como tal y si los ámbitos de juventud participan en la misma aunque sea de una manera muy indirecta, es decir y también a modo de ejemplo, formando parte de una Comisión que ayuda a definir las acciones o las evalúa, aunque la ejecución se corresponda con otro departamento o área.

En realidad esta es una decisión que nos ha venido impuesta por los propios técnicos de juventud entrevistados, ya que casi todos ellos nos han hablado de los ambiciosos contenidos de los planes integrales y las acciones transversales (y nos han proporcionado documentación sobre los mismos), pero luego, a la hora de describir los programas se han limitado a aquellos aspectos de los planes integrales en los que se requiere algún tipo de intervención por su parte.

#### 1.4. La hipótesis principal y algunos argumentos relacionados con la misma

Con todas estas precisiones, podemos adelantar, a modo de hipótesis, que **las Políticas de Juventud en la España democrática se enuncian, en el plano discursivo, como políticas emancipatorias y de transición, pero en la práctica las actividades y los esfuerzos sectoriales se ajustan más bien a la noción de políticas afirmativas e identitarias**. A la vez, en el plano del discurso, las políticas afirmativas e identitarias se minusvaloran por ocuparse de asuntos supuestamente periféricos, pero, desde una perspectiva sociológica que tenderemos ocasión de clarificar, entendemos que en realidad son, al menos hasta cierta edad, los aspectos básicos y nucleares de la vida. Por su parte las prácticas de las políticas de transición aparecen siempre ligadas a la noción de transversalidad, lo cual supone que si no se enuncian en algún tipo de Plan Integral no “forman parte” de las políticas sectoriales de Juventud y su lugar es exclusivamente el de las políticas generales que se ocupan de cada tema en concreto (como educación, empleo y vivienda).

Esta situación tan contradictoria, en la cual el discurso dice una cosa y las prácticas suponen otra relativamente distinta, es en parte una de las consecuencias de la paradoja de las políticas de transición tal y como se ha expuesto más arriba. Pero además tiene mucho que ver con **la evolución histórica de las Políticas de Juventud en España**.

Para entenderlo debemos considerar el hecho, muy común en el campo de las Ciencias Sociales españolas, de que la descripción de lo que ocurre en nuestro país se deduce mejor de un buen manejo de la literatura foránea que de los análisis empíricos practicados sobre el terreno. Sin que nadie lo enuncie tal cual, se recurre de modo automático y poco consciente, a la noción de que la nuestra es una realidad dependiente que imita o acabará por imitar la realidad de los países dominantes. En el momento de la transición democrática nuestra mirada (al menos en temas de juventud) se dirigía hacia los países europeos vecinos y desde hace un par de décadas se dirige a los países anglosajones que es de donde procede la mayor parte de la literatura que produce “ensayos” sobre los jóvenes.

En ambos casos la aportación foránea se expresa sobre documentos acerca de “el deber ser” de estas políticas, dejando en segundo plano, o menospreciando los contenidos reales de las mismas, quizá incluso en los países de origen.

En parte podemos atribuir este desfase a que algunos imaginan que no somos capaces de obtener resultados empíricos y analizarlos de una manera idónea. Lo cual es una solemne estupidez dicho en una de las potencias mundiales en Estudios de Mercado y que además posee una de las trayectorias más dilatadas y complejas en Estudios de Juventud.

Además estos mismos estudios nos demuestran que el camino social y cultural emprendido por España (y en una parte de los países de la Unión Europea, al menos en temas de juventud), ha dejado de ser una pálida imitación de la cultura norteamericana y cada vez se diferencia más de la misma, quizá porque ciertas formas de fundamentalismo presentes en aquel país no tienen equivalente en Europa. En la cuestión de las Políticas de Drogas, que conozco en profundidad, las divergencias entre ambos lados del Atlántico son cada vez más extremas. Por este motivo utilizar la literatura sociológica procedente de aquel país para describir nuestra realidad resulta, cada vez, más inadecuado.

Como consecuencia el enfoque correcto tiene que ser el de observar empíricamente nuestra realidad, analizarla, reflexionar sobre la misma y, si acaso, acompañar estas reflexiones del contraste de la información y la literatura procedente de otros países, en particular los europeos. Estoy firmemente convencido de que el uso de la literatura sociológica de raíz anglosajona, y en particular el ensayo, ayudan más a confundir que a aclarar nuestra realidad social y cultural. Y esto ocurre de una forma muy relevante en el caso de las Políticas de Juventud.

Para reforzar esta posición y poder realizar un análisis realista de las Políticas de Juventud en la España democrática se requiere entender previamente lo ocurrido en relación a las Políticas de Juventud en los 40 largos años del franquismo. Dos generaciones de jóvenes, la de la posguerra y la de los años 60, fueron socializadas durante el régimen franquista. Podemos suponer que la imagen que ambas generaciones manejan de su etapa juvenil, de las políticas públicas de aquel sistema político autoritario y en particular de sus relaciones con las administraciones de juventud, determinan en gran medida su opinión sobre lo que son las posibles Políticas de Juventud. Esta es una lógica que se ha desarrollado teóricamente en otros textos (Comas, 2002). De ahí la importancia de describir, aunque sea de forma somera en qué consistieron estas políticas.

En todo caso el momento en el que ambas generaciones tuvieron capacidad para influir en las Políticas de Juventud es muy diferente. Así la primera (la de la posguerra) es una generación que en la actualidad estaría sólo formada por jubilados y por tanto su influencia social es reducida, sin embargo en los años 70, en el momento de la transición política y el proceso constitucional, esta generación tenía en su segmento central, entre 35 y 55 años y representaba el fragmento etario con mayor posibilidad de influir en las dinámicas sociales. Su experiencia con las Políticas de Juventud del franquismo en los años 40 y 50, seguramente determinaron las opciones que se manejaron en aquellos momentos.

La segunda generación, los jóvenes de los años 60 y primera mitad de los años 70, fue asumiendo responsabilidades sociales a lo largo de los años 80 y 90 y actualmente configuran el segmento de mayor influencia social y son además los padres de la mayor parte de los actuales jóvenes. Su imaginario se conformó en un momento muy diferente, el desarrollismo y las primeras acciones contra el Régimen político protagonizadas, justamente, por aquellos jóvenes. Las nociones de las posibles Políticas de Juventud de esta generación son muy diferentes a las de la anterior.

Podemos suponer que la distancia cultural que separa ambas generaciones, en su imagen de lo que es “ser joven” y de lo que pueden aportar las Políticas de Juventud, ha influido, de una manera notable en el camino recorrido por las Políticas de Juventud en la España democrática, desde lo que vamos a llamar “el ideal constitucional” hasta la actual fase de “consolidación de los ámbitos administrativos de juventud”.

Por este punto vamos a comenzar el análisis, después vamos a recoger de forma empírica, cuáles son las acciones administrativas (en los tres niveles de la administración) de las Políticas de Juventud en la España democrática, intentando relacionarlas, como parte de una necesaria recuperación de la memoria histórica, con los antecedentes en la etapa de la Dictadura. Finalmente el análisis empírico debe aportarnos elementos para un diseño más coherente de las futuras Políticas de Juventud.



# 2

## Las Políticas de Juventud en el Franquismo, la Transición Democrática y durante el proceso Constitucional

### 2.1. Las Políticas de Juventud en el Franquismo

Las Políticas de Juventud durante el Franquismo se articulan sobre tres concepciones, que representan tres momentos coyunturales, que se superponen a la propia evolución del Régimen. Cada una de estas concepciones se “constituyó” en una etapa histórica concreta e influyó de manera singular sobre los que eran jóvenes durante la misma. Por este motivo parece conveniente presentarlas en forma separada y conformando periodos bien definidos, aunque en realidad, como tendremos ocasión de ver, conforman entre sí una superposición muy funcional, aunque su apariencia sea la de opciones antagónicas.

Para afrontar la cuestión de las Políticas de Juventud durante el Franquismo hay que superar una dificultad importante. Los historiadores que se ocupan del periodo histórico de la Dictadura no suelen afrontar el tema de los jóvenes, salvo en aquellos aspectos que refuerzan o reiteran sus principales líneas de trabajo. En general los jóvenes de la época sólo aparecen como objeto de reclutamiento por parte de Frente de Juventudes o como militantes de la oposición política, ocupando lugares secundarios en la narración, salvo cuando alguno de ellos realiza alguna acción destacada que le permite ser singularizado. Aparte aparece en España una abundante literatura vindicativa y testimonial (con miles de referencias) que describe de forma traumática el paso de una amplia generación por las escuelas religiosas católicas.

Nos enfrentamos, por tanto, a cuarenta años de invisibilidad, que las pocas excepciones que se citan en texto, apenas iluminan. Pero a pesar de ello y una vez realizado el diagnóstico vamos a tratar de reconstruir un esquema interpretativo de las Políticas de Juventud en el Franquismo con los datos disponibles, esperando que los historiadores nos aporten, en el futuro, una información más completa. El esquema que aparece en las páginas siguientes supone, por tanto, una adaptación de la versión más consensuada que nos ofrecen los historiadores (Preston, 1981; Comín, 2002; Juliá, 2003; Biescas y Tuñón de Lara, 1980). De tal manera que lo expresado a continuación no pretende abrir ninguna fisura con la expresión más aca-

démica y paradigmática de lo que fue el Franquismo. Es más, toda posible divergencia, o es una mala interpretación o responde a algún tipo de falta de información por mi parte.

También conviene realizar otra aclaración: Los hechos descritos no pretenden presentar una “sociología de los jóvenes” durante la Dictadura, sino sólo unas determinadas pinceladas sobre las políticas institucionales y sus consecuencias. Al margen de estas políticas, muchos jóvenes vivieron “otra vida”, de la que presentaremos “otras” pinceladas, aunque ciertamente, sabemos tan poco de los jóvenes en aquella etapa histórica, que la única conclusión válida, por ahora, es que sería conveniente investigar el tema para irlo conociendo. Si podemos decir que no se puede olvidar que el Franquismo nunca alcanzó, como otros regímenes totalitarios europeos, una plena implantación social y por este motivo fue un régimen autoritario en permanente confrontación para mantener su dominio.

### 2.1.1. La etapa del Frente de Juventudes

La **primera etapa** de la Dictadura, la década de los años 40, se caracterizó por una política cuyo objetivo principal era el “encuadramiento, la adhesión o la sumisión ideológica” en un contexto de represión y rechazo. La ejecución de los programas correspondió esencialmente a las organizaciones juveniles del régimen, en particular el Frente de Juventudes (FJ) y la Sección Femenina del mismo, así como al Sindicato de Estudiantes Universitarios (SEU), creados para “*la formación y el encuadramiento de las fuerzas juveniles*” y que se suponía debían ocuparse de promocionar jóvenes afines, en términos ideológicos, al sistema político del franquismo. Dichas organizaciones eran el resultado de la transformación de las organizaciones de Partido, en organizaciones estatales, en el “Decreto de Unificación” de agosto de 1937 (Sáez, 1988), aunque la Ley Fundacional del Frente de Juventudes es del 6 de diciembre de 1940, en dicha Ley se establecen como objetivos principales del FJ la iniciación política, la práctica del deporte, las actividades de educación extra-escolar, las excursiones y los campamentos, con una radical separación entre chicos y chicas (Vizuite, 1996).

Al menos hasta los años 50, el Frente de Juventudes, y sus organizaciones afines, fueron el Agente principal, si no el exclusivo, en la definición y en la práctica de las Políticas de Juventud. Aunque con una limitación etaria ya que sus competencias concluían a los 21 años (Sáez, 1988). También es cierto que a partir de esta edad se dejaba de ser formalmente joven y ya no había, por tanto, Políticas de Juventud posibles. Teniendo en cuenta el factor de la edad y el periodo al que nos referimos la influencia de estas políticas se centra en los nacidos entre 1925 y 1935, que tienen actualmente entre 70 y 80 años y que en el momento de la Transición Democrática contaban entre 45 y 55 años.

En cuanto a su influencia real, no cabe duda que el Frente de Juventudes trataba de encuadrar a una parte importante de los jóvenes, pero eran muchos los que procedían de familias y ámbitos sociales disidentes que habían perdido la Guerra Civil y ofrecían una resistencia más o menos silenciosa, activa o pasiva a la presión por “participar”. En este contexto resulta difícil valorar la incidencia real de este encuadramiento. Juan Sáez ha calculado, para el momento álgido de hegemonía, en la segunda mitad de la década de los años 40, en torno a 150.000 afiliados y alrededor de un millón de “encuadrados”, es decir menos de un 5% de jóvenes eran “militantes” y alrededor de un tercio de los mismos se limitaban a “participar” en las actividades organizadas por el conjunto de organizaciones juveniles del régimen. Proporciones de compromiso político y de participación en

organizaciones juveniles que se van a mantener más o menos estables en España desde entonces.

En todo caso, desde este máximo histórico, las cifras fueron incluso decrecientes, porque en los años 50 tenía que competir, como veremos, con las organizaciones privadas de la Iglesia Católica y en la década de los 60, una vez eliminado el Frente de Juventudes, su sucesor, la Organización Juvenil Española (OJE), una organización menos política y más orientada hacia las actividades de “aire libre” (Parra, 1990), tenía que bregar y competir con la priorización del proyecto de integración socio-laboral que describiremos más adelante. En este proceso de decadencia las diferencias territoriales fueron importantes, pero apenas han sido estudiadas hasta ahora. A la vez, Juan Sáez llamó la atención sobre la presencia transversal (es decir en todos los grupos políticos que formaban parte de los primeros parlamentos de la democracia) de una cierta militancia o encuadramiento en las organizaciones juveniles del régimen franquista, en los currículos de la elite política de la transición.

Otro elemento importante a retener se refiere a “la precariedad de recursos”. Los presupuestos de las organizaciones juveniles del franquismo fueron siempre escasos y dependían, en parte, de diferentes Ministerios, con los que era necesario negociar iniciativas “transversales”. Quizá por este motivo las principales actividades juveniles se limitaron a campamentos, deportes y el “servicio social” femenino. En cualquier caso se suponía que tales actividades eran excusas para formar en el “espíritu nacional” de los jóvenes. En todo caso, al llegar a la transición democrática habían acumulado un cierto patrimonio en forma de infraestructuras que, en parte, heredaron los organismos de Juventud de la democracia.

### 2.1.2. La etapa del nacional-catolicismo

La **segunda etapa** contempló un cierto predominio de la Iglesia Católica, especialmente en el periodo central del nacional-catolicismo en la década de los años 50. La explicación es sencilla: hasta el final de la Segunda Guerra Mundial las relaciones entre el Régimen Franquista y la iglesia católica fueron muy cautelosas a pesar del apoyo mutuo prestado durante la Guerra Civil que incluyó “compartir la dirección de las organizaciones juveniles” (Casanova, 2001), pero la derrota de Italia y Alemania, cambió las cosas y el régimen abandonó las aristas más seculares del programa falangista para declararse esencialmente como católico. La simbiosis entre la iglesia católica y el Estado se formalizó con la firma de Concordato en agosto de 1953 (Callahan, 2003; Payne, 2006).

El papel de la iglesia católica en las Políticas de Juventud en esta segunda etapa surge a partir de su papel en la Enseñanza Secundaria. La década de los años 50 comenzó con 119 Institutos públicos y 625 escuelas de educación secundaria gestionadas por órdenes religiosas, al final de la década el número de Institutos seguía siendo exactamente el mismo (sólo había uno más), pero las escuelas religiosas habían aumentado hasta 963.

También es cierto que los alumnos de los Institutos eran 35.749 en el curso 1950-51 (es decir bastantes menos incluso que en el curso 1940-41, inmediatamente después de la Guerra Civil, que con el mismo número de Institutos eran 53.702), mientras que los alumnos de Secundaria en los colegios religiosos eran, en el mismo curso 1950-51, un total de 102.508. En cambio en el curso 1960-61 los alumnos de Institutos eran 81.896 y los alumnos de secundaria de los colegios religiosos eran 142.936 (Cámara, 1984).

Pero aparte del control de la Enseñanza Secundaria, desde 1945 la iglesia tenía derecho de “vigilancia e inspección” sobre toda la enseñanza pública primaria y secun-

daria. Conviene recalcar un hecho importante, durante todo este periodo la iglesia católica apenas recibió subvenciones por sus colegios, es decir no eran “colegios concertados” (una noción que surgió en la transición democrática) sino privados que pagaban al 100% los padres (Torres, 2006). La iglesia recibía otro tipo de financiación, pero sus colegios poseían un alto grado de autonomía económica, en la organización de los estudios y, especialmente, en lo relativo a actividades extra-escolares con los jóvenes.

En realidad esta segunda etapa se caracteriza no tanto porque la iglesia católica desarrollase algún tipo explícito de Políticas de Juventud (formalmente eran las organizaciones juveniles del régimen las únicas legitimadas para hacerlo), sino por el hecho de que las prácticas educativas y especialmente sus actividades extraescolares, por ejemplo los campamentos, así como las actividades de socialización extra-curriculares, eran muy similares, y a partir de un determinado momento seguramente más masivas, que las equivalentes desarrolladas por el Frente de Juventudes. En esencia se trataba de actividades cuya finalidad era propiciar la adhesión y la sumisión ideológica, pero no sólo al régimen sino a la doctrina de la Iglesia, aunque en compensación y a la inversa las actividades del Frente de Juventudes (y la Sección Femenina) vieron cómo se incrementaba el componente religioso.

Tampoco hay que olvidar que tales actividades incluían, especialmente en algunas órdenes religiosas, la práctica del voluntariado social, lo que permitió el vínculo de algunos segmentos de jóvenes con organizaciones como Acción Católica, lo que propició un “cambio de mentalidad” sobre el que existen numerosos testimonios pero ningún Estudio (Busquets, 2000).

Teniendo en cuenta el factor de la edad y el periodo al que nos referimos el segmento de jóvenes que sufrieron la influencia de las “políticas católicas” se centra en los nacidos entre 1935 y 1940, y por tanto tienen actualmente entre 60 y 70 años y que en el momento de la Transición Democrática contaban entre 35 y 45 años. Obviamente no todos los jóvenes de esta edad fueron socializados con una identidad nacional-católica, en una gran medida porque eran una minoría los que, al menos hasta 1960, accedían a Estudios Secundarios. Sin embargo representaban **la minoría** cualificada y por tanto capaz de elaborar discursos sobre temas socio-políticos.

Sin duda la iglesia católica mantuvo su influencia en la etapa siguiente, pero tuvo que afrontar dos retos, de una parte la transformación interna ocurrida a partir del Concilio Vaticano II y de otra parte la expansión de la enseñanza pública que redujo su hegemonía en los procesos de socialización de los jóvenes. En la primera mitad de los años 60 el volumen de enseñanza pública de secundaria igualó a la de la iglesia y al llegar a la transición representaba casi el triple.

Ambos factores de cambio, en combinación con la progresiva pérdida de relevancia de las organizaciones heredadas del Frente de Juventudes (Sáez, 1988), aunque la OJE, como ya hemos explicado, mantuvo una cierta presencia con actividades de “aire libre” (Parra, 1990), contribuyeron a la aparición de una tercera etapa. Una nueva etapa que se caracterizó por una acción política, de encuadramiento e ideológica, menos explícita, lo cual permitió que los propios jóvenes se marcaran objetivos al margen de las dinámicas que trataban de establecer tanto el nacional-catolicismo como la OJE. **En esencia, durante los años 60, se diseñó una ambiciosa política económica por parte del Estado, que se convirtió en una Política de Juventud implícita (y en ocasiones contraria a las Políticas de Juventud explícitas), que otorgó, sin pretenderlo, el protagonismo a los jóvenes y al menos en dos territorios: la incorporación al mercado de trabajo y la participación en la oposición política a la dictadura.** Vamos a ver porqué y cómo ocurrió esto.

### 2.1.3. La etapa de los Planes de Desarrollo

#### 2.1.3.1. Características generales

Esta **tercera etapa** coincidió con el Plan de Estabilización que se puso en marcha en 1959 y los posteriores Planes de Desarrollo, un contexto que Biescas y Tuñón de Lara identificaron como “Crisis de la hegemonía ideológica”, con la conformación de la tecnocracia y la aparición del discurso de “el fin de las ideologías” que incluía la propia (Biescas y Tuñón, 1980), en todo caso nos interesa resaltar cómo el crecimiento económico de aquella década supuso priorizar las políticas de integración socio-laboral de los jóvenes, frente a las políticas más ideológicas e identitarias de las dos décadas anteriores.

Para conseguir este desarrollo económico se requería disponer de un capital humano mejor preparado, desde trabajadores especializados hasta titulados superiores pasando por técnicos de grado medio y para lograr este objetivo se dedicaron los mayores esfuerzos del Régimen. Fue esta masa de jóvenes más formados, muchos de ellos procedentes de clases sociales que de forma tradicional no habían tenido posibilidad de acceder a los niveles medios y superiores de estudios, los que aportaron una ruptura cultural, política y social, sobre la que se apoyó el proceso de Transición a la democracia.

Todo este cambio en la orientación de las Políticas de Juventud hay que entenderlo como **una consecuencia inesperada** al tipo de respuesta proporcionada a la situación crítica en la que se encontraba la economía española en el periodo 1957-1959. Está claro que el Plan de Estabilización y los dos siguientes Planes de Desarrollo eran imprescindibles para la supervivencia del Régimen Franquista, pero a la vez abrieron un camino de oportunidades de ascenso social a muchos jóvenes. El aprovechamiento de estas oportunidades supuso una especie de Política de Juventud implícita, sin otros programas específicos que la formación de este capital humano, pero que los jóvenes de la época, al romper con la cultura del régimen político de la dictadura, convirtieron en su propia Política de Juventud.

No podemos obviar que esta “política implícita” se relacionó con factores coyunturales que la hicieron posible. El primero que España jugó, en los años 60, la partida de la deslocalización en “el otro bando”, es decir, las multinacionales acudieron a España en busca de “paz social” y bajos salarios, de la misma manera que ahora se van de España porque los costes salariales son comparativamente más altos. El segundo factor fue el fenómeno de la emigración interna, por la que más de cinco millones de personas, la mayoría de procedencia rural, cambiaron su región de residencia en aquella década. El tercer factor se refiere a la emigración al exterior y los fondos remitidos por estos emigrantes, que compensaron la balanza de pagos y financiaron las primeras infraestructuras.

#### 2.1.3.2. La irrupción de los jóvenes en la sociedad española

Pero lo más relevante de aquella transformación social, al menos a nuestros efectos, se refiere al hecho de que **el protagonismo histórico correspondió a los propios jóvenes**. Así la mayoría de los nuevos trabajadores manuales y empleados de las multinacionales que se instalaban en España eran jóvenes menores de 30 años, lo mismo que los emigrantes internos y los externos. Tampoco conviene olvidar que los bajos salarios eran vividos entonces como oportunidades para el acceso a la sociedad de consumo.



Esta parte de la historia de los jóvenes españoles nunca aparece en los relatos, ni en los científicos ni en los culturales (por ejemplo en el cine) como una historia de jóvenes.

Así la imagen de las figuras de los trabajadores industriales de la España de los 60, tanto de los inmigrantes internos que trabajaban en estas industrias como de los emigrantes externos que se desplazaron a diversos países europeos, siempre adopta el perfil de un trabajador de una edad avanzada, que se corresponde con la edad de su retorno o la de los procesos de desregulación que se iniciaron a mitad de los años 80. Nadie parece darse cuenta que los prejubilados con 55 años de las décadas de los años 80 y 90, así como los emigrantes que retornaron con más de 45 años en la década de los años 80 o los jubilados europeos, con 65 años, que retornan en la actualidad, tenían, como mucho, 18 años en 1960. Es decir, la industrialización, la emigración interna y la externa, fue un acontecimiento protagonizado por jóvenes, pero además por jóvenes menores de 25 años. La historia de los jóvenes en España no puede construirse, como hasta ahora, al margen de este hecho.

La figura que aparece siempre en el imaginario social para representar al joven de los años 60 es la de un estudiante, lo que supone una falacia ya que, en términos meramente estadísticos, el volumen de jóvenes que en la década de los 60 se desplazó (en el interior o en el exterior) para conseguir un trabajo en la industria y los servicios, con una preparación escasa pero mucha motivación, es posiblemente superior a la cifra de jóvenes que acudieron a la universidad en el mismo periodo<sup>1</sup>.

La cuestión es entonces ¿por qué no se considera a este conjunto mayoritario de ciudadanos como la representación de los jóvenes de los años 60? Pues seguramente porque al adoptar esta estrategia laboral dejaron de ser considerados “jóvenes” en el momento en el que se convirtieron en trabajadores o en emigrantes y con independencia de su edad.

Pero a la vez estos jóvenes trabajadores (y también los jóvenes estudiantes) fueron los protagonistas absolutos de la “oposición” al sistema de la dictadura y la reivindicación democrática. Protagonizaron las movilizaciones y asumieron los costes de la actividad política, en ocasiones con graves desencuentros con la generación de los que “habían vivido la guerra”. Pero a pesar de su edad nunca han sido considerados jóvenes sino trabajadores y activistas y los únicos “jóvenes” antifranquistas fueron siempre los estudiantes (Sartorius y Sabio, 2006). Esto explica, al menos en parte, que en la historia de la oposición al franquismo, los protagonistas sean en parte “jóvenes de edad” y en parte “jóvenes de categoría”, pero ninguna de estas figuras parece movilizarse por los “problemas de los jóvenes”, al menos hasta que llega la democracia, sino por “el conflicto político general” (Sartorius y Sabio, 2006). No creo que esto sea cierto, o al menos no lo es del todo. Desde mitad de los años 60 muchos jóvenes (trabajadores y estudiantes) se movilizaban a cuenta de lo que se llamó más tarde “los problemas de los jóvenes”, pero la óptica instrumental de las organizaciones políticas que se oponían al franquismo nunca reconoció este hecho, propiciando en cambio una lectura de los “problemas generales”. Podemos imaginar que se inició entonces un cierto desencuentro que, como veremos, ha marcado mucho las Políticas de Juventud de la democracia.

---

1 Aunque no resulta fácil establecer ambas cifras porque los cortes sincrónicos no son relevantes. En cualquier caso entre las reformas legales que permitieron el inicio de la inmigración masiva a Europa (Ley de la Ordenación de la Emigración de 1960) y la crisis de 1973 que supuso el fin de aquel proceso, en torno a unos 2.500.000 emigrantes españoles “pasaron” por Europa, con trabajos de mayor o menor duración. Las estimaciones indican que más de la mitad tenían menos de 30 años (Aragón, 1986). Asimismo entre 1060 y 1973 casi tres millones de españoles, de nuevo la mayoría jóvenes menores de 30 años, cambiaron de provincia de residencia y pasaron a vivir de municipios rurales a urbanos. En el mismo periodo el número de alumnos matriculados en Facultades y Escuelas Técnicas Superiores pasó de 77.000 en el curso 1960-61 a 255.000 en el curso 1972-73. El número total de matriculados (personas distintas) a lo largo de aquellos trece años fue de 523.000, sin embargo el total de licenciados en Facultades y Escuelas Técnicas fue de 136.000 en aquellos 13 años (Anuarios Estadísticos de España del INE). ¿Quiénes eran más abundantes en la década de los años 60 y deberían ser la imagen de la misma? ¿los jóvenes emigrantes o los jóvenes universitarios?

En relación a esta cuestión y teniendo de nuevo en cuenta el factor de la edad, así como el periodo al que nos referimos, la generación central de referencia de los años 60 había nacido entre 1940 y 1950 (e incluso hasta 1956 si ampliamos este periodo hasta la Transición Democrática), por lo tanto tienen ahora entre 50 y 65 años y en el momento de la Transición Democrática contaban entre 20 y 35 años, es decir, la mayoría aún seguía siendo joven.

### *2.1.3.3. Una generación de emancipados precoces*

Otro elemento importante, que no conviene olvidar, en esta aproximación a las Políticas de Juventud durante el Franquismo tiene que ver con la cuestión de la “edad de emancipación”. España, mantiene en común con otros países europeos de cultura católica, una serie de pautas demográficas entre las que figuran una edad media de emancipación tardía (resultado de una cierta dispersión de las edades de emancipación), así como un alto número de solteros y una baja fecundidad. Las décadas de los años cuarenta y cincuenta se caracterizaron por una cierta exacerbación de estas mismas pautas, así, a modo de ejemplo, la emancipación de los varones requería, en el Censo de 1950, una media de 16 años de actividad laboral previa y ocurría por término medio alrededor de los 30 años (Comas, 1993).

En cambio en la década de los años 60, y al menos hasta el inicio de la crisis económica en 1973-74, la tendencia se modificó de forma provisional a la baja alcanzándose una edad media de matrimonio (era entonces el único indicador válido de emancipación) inusual en nuestro país, que se situó, justo en 1973 en 24 años y algo, para las chicas y 26 años y algo, para los chicos.

Una vez superado aquel momento tan especial, las edades medias de emancipación fueron aumentando hasta alcanzar una situación de “normalidad histórica” y estabilizarse por encima de los 30 años en la última década.

Esto significa, en primer lugar que las diferencias de años entre generaciones son en España muy elevadas, así la comparación de la media global de diferencia de edad entre padres e hijos nos ofrece para los padres varones casi 35 años y para las madres 33 años. Los nacidos entre el año 1940 y el año 1960 se ajustan más o menos a esta media, mientras que los nacidos en los años del baby boom español que se sitúa entre 1963 y 1979 (tabla 2.1), se ubican en el entorno de los 31 años para los padres varones y 29 años para las madres. En la etapa democrática la tendencia fue la de incrementar esta diferencia a consecuencia del creciente retardo en la edad de emancipación hasta volver a situarse sobre la media tradicional. Pero en este momento, para los nacidos en los últimos cuatro años, es superior incluso a esta media global.

La cuestión de esta diferencia de edad generacional resulta relevante para el análisis de las Políticas de Juventud en España, porque cuando entre padres e hijos han transcurrido ciclos históricos completos, en un país sometido a un acelerado cambio social, la discontinuidad cultural puede llegar a ser muy amplia.

### *2.1.3.4. El desencuentro con el sistema educativo y sus consecuencias*

En esta descripción de las Políticas de Juventud en el Franquismo se observa además la presencia de un elemento estructural que se prolongará en la democracia. Me refiero al lugar periférico que ocupan las administraciones educativas. De una parte lo educativo está en el centro de la descripción de los procesos históricos a los que se vio sometida la juventud española a lo largo de los 40 años de la Dictadura, pero de otra parte, las administraciones educativas como tales nunca aparecen en el diseño de las acciones propias de las Políticas de Juventud.

Algunos ejemplos bastarán para escenificar este desencuentro. El Primero sería el de las Universidades Laborales, a las cuales, por su enjundia, les dedicamos un apartado más adelante. El segundo se refiere al proyecto de la asignatura de “Formación del Espíritu Nacional” (FEN) que en el caso de las chicas se completaba, aunque no siempre, con la asignatura de “Labores del Hogar”. Dos Políticas de Juventud del Régimen, que pasaron a ser centrales en la década de los años 60, cuando se abandonó el modelo de encuadramiento tipo “Juventudes de Partido” del Frente de Juventudes, para pasar a un modelo de “influencia selectiva”, -que incluso trataba de competir con la enseñanza religiosa-, convirtiendo a funcionarios de la Organización Juvenil Española (OJE) y de la Sección Femenina, en profesores de las mencionadas asignaturas (así como la de “Gimnasia”). Se trataba de profesores seleccionados por el aparato del Partido Único, pero contratados como docentes por el Sistema Educativo, que nada pudo decir en este proceso de selección. Un procedimiento que se repetía, y aún se repite, con los profesores de religión.

Pues bien, este procedimiento escenifica la profunda desconfianza de las administraciones de Juventud hacia la capacidad del sistema educativo público para transmitir las consignas ideológicas, así como las actividades y prácticas relacionadas con las Políticas de Juventud explícitas. En este sentido las convocatorias y propuestas (en especial de ocio y tiempo libre), no aparecían en los Institutos, aunque los profesores de FEN podían transmitir las y colgarlas del tablón de anuncios, sino en los locales de la OJE, a los que era necesario acudir para inscribirse.

Existía una cierta lógica en aquel planteamiento. De una parte el sistema educativo público había sido uno de los puntales (y el proyecto prioritario) de la República y aunque fue sometido a una intensa depuración durante y después de la guerra civil, la desconfianza hacia la “fidelidad ideológica del profesorado” perduró durante las décadas siguientes. De hecho era una desconfianza “razonable” porque si bien la oposición política al Franquismo tuvo un evidente componente de clase, una parte sustancial de la misma se gestó en el sistema educativo.

Pero existía también otro factor que no podemos obviar. En las décadas de los años 40 y 50 eran muy pocos los jóvenes españoles que permanecían en el sistema escolar más allá de los 15 años, frontera de la categoría de “joven”, y los universitarios eran una exigua minoría. Podemos pensar que las Políticas de Juventud, en estos años, se dirigían a una mayoría no escolarizada. Pero en la década de los 60 esto comenzó a cambiar y de forma progresiva, en la democracia, las tasas de escolarización alcanzaron niveles muy distintos.

Así en el IJE-2004 vemos cómo la proporción de estudiantes es, en la actualidad, muy mayoritaria hasta los 21 años y sólo baja a menos de uno de cada cinco a partir de los 27 años (Comas, 2005). Esta última cifra era la proporción de estudiantes a los 20 años al inicio de la Transición Política y era la cifra de escolarizados a los 16 años a principios de los años 50. En este sentido podemos observar cómo los niveles de escolarización, y descontado el efecto de la Guerra Civil, han “avanzado” una media global de 10 años en el último medio siglo y como consecuencia en 1996 ya eran más los jóvenes 15-29 años que estudiaban que los que no (Comas, 2003). Expresado en términos más sencillos podríamos decir que en 1960, la proporción de jóvenes 15-29 años que eran estudiantes estaba por debajo del 10%, en 1970 suponía un 18%, en 1980 alcanzó el 25% y en 1995 superó el 50%, para estabilizarse en torno a esta cifra.

Esto significa que en la actualidad las Políticas de Juventud no pueden formularse al margen de la condición mayoritaria de los jóvenes como estudiantes, pero en el pasado no era así.

Hasta 1960 el interés de las Políticas de Juventud por el segmento estudiantil era muy residual, en una gran medida por la composición de clase de este mismo segmento y el “trabajo” que desarrollaban una mayoría de colegios religiosos sobre el

mismo. Pero en los 60 el crecimiento del número de Institutos y del volumen de estudiantes del sistema educativo público, produjo una “intervención externa” de control. Al llegar a la Transición Democrática el número de estudiantes había crecido de una manera importante y la “intervención externa” de los organismos de juventud se eliminó por la transformación que éstos sufrieron. En los años siguientes el segmento juvenil se convirtió en “una sociedad de estudiantes” pero el sistema educativo se mostró, quizá por su experiencia previa, muy reacio a la coordinación con los Organismos de Juventud y éstos se dirigieron a los jóvenes desde sus propios espacios.

De hecho el tipo de colaboración más frecuente entre ambos se limita a la participación de las asociaciones estudiantiles en los Consejos de la Juventud (y en sus actividades) y en la utilización de los Centros escolares para difundir, en ocasiones en el mero tablón de anuncios, las actividades de Juventud. La participación del Sistema educativo en la definición y diseño de las Políticas de Juventud siempre ha sido marginal, lo que parece poco razonable, salvo si lo interpretamos desde la perspectiva que ofrecen estos hechos del pasado, que además nos sirven de ejemplo para mostrar la pervivencia de “estructuras de comportamiento institucional” que se mantienen más allá de su funcionalidad original.

Un ejemplo muy preciso de esta situación lo ofrece la reciente inclusión en el currículo educativo de la asignatura “Educación para la Ciudadanía”. Como veremos las cuestiones relacionadas con “lo cívico” y el aprendizaje de la participación social, ha sido una parte esencial de las Políticas de Juventud de la democracia. Aparece además un mandato Constitucional relacionado con las mismas. En general se trata de acciones pro-activas, dirigidas a los jóvenes y protagonizadas por jóvenes que han obtenido un cierto nivel de éxito. Pues bien, a pesar de todo la “Educación para la Ciudadanía”, que se presenta como un “aprendizaje activo” no ha considerado, para nada, la existencia de todo este caudal de experiencia. Por su parte las editoriales del sector están preparando “libros de texto”, seguramente muy correctos en términos pedagógicos, es decir que se pueden estudiar y además será fácil poner exámenes escritos sobre “conocimientos en ciudadanía”, en los cuales seguramente no será fácil encontrar las fórmulas, concretas y reales, de participación cívica que ofrecen los organismos de Juventud.

También es cierto, que se sepa, que los ámbitos de Juventud no se han dirigido a los de Educación para ofrecerles su notable experiencia previa en los contenidos de Educación para la Ciudadanía.

#### *2.1.3.5. Mentalidades y generaciones.*

Finalmente, parece obligado mencionar, a partir de una de las investigaciones empíricas más emblemáticas del INJUVE (Martín Serrano, 1994), la posible correspondencia entre estas tres etapas de las Políticas de Juventud y el modelo de las tres etapas axiológicas y cuatro generaciones establecido por Manuel Martín Serrano.

Sin duda los jóvenes de la primera etapa de Políticas de Juventud, la de los años 40, están al margen de dicho modelo porque nacieron entre la primera guerra mundial y la finalización de la dictadura del General Primo de Rivera. Pero la segunda etapa de las Políticas de Juventud se corresponde con lo que Martín Serrano califica de Generación Primera (la del nacional-catolicismo) nacida entre 1931 y 1939. Pero esta generación sólo aparece de forma residual en la primera etapa axiológica ya que sólo los más jóvenes miembros de la misma, fueron jóvenes entre 1961 y 1968. Finalmente la segunda y la tercera Generación de Martín Serrano se corresponden con los jóvenes de la primera y segunda etapas axiológicas, lo que a su vez equivale a la tercera etapa de las Políticas de Juventud (Martín Serrano, 1994).

El elemento más importante de esta correspondencia es que aparece muy bien identificada la generación de la Etapa de las Políticas de Juventud que priorizaban la integración socio-laboral de los años 60, que son los actuales adultos que realizan el discurso hegemónico sobre las políticas de transición, aunque tenemos un cierto desconocimiento de los dos grupos generacionales previos.

No deja de ser interesante constatar cómo este tercer grupo “centrado en la elaboración de proyectos ideales” y más tarde en “la ejecución de programas políticos” (Martín Serrano, 1994), fue caracterizado, hace ya más de una década por ciertas variables en torno a auto-percepción del sujeto, del entorno y de la acción, así como representación del proyecto (Martín Serrano, 1994, pp. 23-33), que coinciden notablemente con los actuales discursos hegemónicos sobre Políticas de Juventud que analizaremos en los capítulos 8 y 9. Lo cual no puede ser una mera casualidad, sino una consecuencia de algo que hemos enunciado como hipótesis en las páginas precedentes: el tipo de socialización (incluida la visión directa de las Políticas de Juventud) es lo que determina el imaginario adulto sobre cómo deben ser las Políticas de Juventud. Desde esta perspectiva los actuales discursos sobre las Políticas de Juventud son un fruto retardado de la mentalidad de los jóvenes que protagonizaron los Planes de Desarrollo.

Pero no acaba ahí la posible equivalencia. Carles Feixa ha descrito los “componentes del modelo de trasgresión” de los jóvenes de esta misma generación de los años setenta y esta misma etapa histórica que califica de “tiempo de las bandas” (Feixa, 2004). Así aparece el vandalismo identificado como “gamberrismo de los golfos” y la modernización del comportamiento sexual y la ruptura familiar, identificados como “beatniks, hippies y yeyes”. Además aparecen las primeras formas de participación civil identificadas como “la protesta juvenil”.

El mismo autor hace referencia a una serie de estudios de la época que completan la caracterización de la generación y la etapa (Trías, 1967; Melgar, 1971 y Salcedo, 1974), ¿Qué discurso muestran en común todos estos textos? Pues el olvido del factor dominante de integración socio-laboral en un contexto de crecimiento económico, para describir a los jóvenes de los 60 como una “generación perdida” de trasgresores radicales. Una imagen que, abrió el camino en España para conformar el discurso sobre “los problemas de la juventud” que describiré en el capítulo 4. Un discurso que, como hemos explicado en otros textos (Comas, 2006), tratan los actuales Medios de Comunicación de seguir aplicando a los jóvenes, aunque para hacerlo tengan que falsear los datos de los Estudios de Juventud. Las desmedidas atribuciones realizadas sobre el comportamiento de los jóvenes en los años 60 y las que ellos se resistieron, parecen haberse convertido en certezas para aquellos mismos jóvenes que ahora son los padres de la actual generación. Recogemos imaginarios falsos y retardados, quizá porque son los únicos códigos culturales que conocemos.

#### **2.1.4. Un relato particular: La Sección Femenina**

Las peculiaridades en la evolución de la Sección Femenina nos señala la necesidad perentoria de realizar un análisis de género en la dinámica histórica que venimos describiendo. Un análisis que los historiadores han emprendido con retraso pero que en los últimos años ha realizado aportaciones de mucho interés (Alcalde, 1996; Casero, 2002; Gallego, 1983; Otero, 1999; Blasco, 1999; Bosch y Ferrer, 1997; Garrido, 1997; Sánchez, 1990). De hecho, el cambio, en las Políticas de Juventud, que supuso la irrupción de la etapa del desarrollismo e incluso las transformaciones administrativas que se iniciaron en 1960 y que describiremos en el próximo apartado, “no se aplicaron” a la “Sección Femenina” del Frente de Juventudes que mantuvo una evidente

continuidad entre 1940 y 1977. Los pocos que han observado este hecho lo han atribuido a la imposibilidad de modificar el papel de Pilar Primo de Rivera, la hermana del Fundador de Falange.

Sin embargo cabe una interpretación alternativa: los cambios en la Política de Juventud en los años 60, la opción desarrollista, el proyecto de capital humano para la industrialización, estaba pensado, en aquel contexto ideológico, para los chicos, pero las chicas debían seguir en el mismo lugar que les había asignado el franquismo (y el nacional-catolicismo) una vez concluida la Guerra Civil.

La Constitución Republicana había afirmado la igualdad jurídica entre los sexos, pero el régimen franquista anuló todas las reformas del Código Civil republicano, entre las cuales estaban, el matrimonio civil y el divorcio, y reimplantó el código civil de 1889. En la nueva legislación franquista las mujeres casadas dejaban de tener capacidad de decisión propia y quedaban absolutamente subordinadas a sus maridos: el hogar volvía a ser la casa del marido y en caso de separación, las mujeres no tenían ningún derecho a reclamar cualquier bien ganancial, e incluso podían llegar a perder los propios si eran declaradas culpables. Por otro lado, el Código Penal reintrodujo el delito de adulterio como causa fulminante de concesión de separación si la adúltera era la mujer. Por otro lado, en el plano educativo, quedó suprimida en 1936 en la España Nacional la coeducación en las escuelas primarias como en los institutos.

Fue la Sección Femenina quien promocionó este nuevo corpus jurídico para la mujer en un contexto de relación entre géneros que sólo se modificó con la propia Constitución de 1978. Por este motivo no era **necesario** “bajar el tono ideológico” de la Sección Femenina en los años 60 como ocurrió en la transformación del FJ en OJE. Una hipótesis que se fundamenta en las investigaciones específicas sobre el tema (Gallego, 1983; Otero, 1999; Garrido, 1997; Sánchez, 1990) y se ajusta a los argumentos de este trabajo. Obviamente para poder afirmar que la Política para las chicas jóvenes no cambió hay que reconocer que para los chicos sí se produjo un cierto cambio.

En esencia se puede afirmar que la Sección Femenina tenía como objetivo central, no tanto adoctrinar políticamente a las mujeres sino implantar un esquema de género. Por este motivo los cambios que se producen en los años 60, que suponen una cierta adaptación en las políticas para los chicos, hacían incluso más necesario mantener a las chicas “en su lugar”. Los primeros debían adaptarse a la modernidad por mor de la productividad, pero las segundas debían seguir ejerciendo de forma estricta su rol de género, especialmente en aquel momento en el que los inevitables cambios resultaban tan “amenazadores”, para los ideales de una sociedad tradicional.

Así la Sección Femenina, especialmente en algunos territorios, mantuvo una cierta presencia en los Centros Educativos femeninos, -especialmente en los públicos-, y a través del “trabajo social obligatorio” trató de preservar el rol tradicional de la mujer (con buenos cursos de cocina y costura). Al tiempo, especialmente en estos mismos territorios, las chicas que querían superar esta asignación social, se orientaban hacia estudios como enfermería, magisterio o trabajo social. Pero no se puede poner puertas al campo y como consecuencia del propio desarrollismo, en la década de los años 70 las chicas avanzaron para tomar las Universidades, y una década después de la Transición Democrática ya comenzaban a ser mayoría. Una revuelta radical de las jóvenes cuyo recuerdo no está muy presente en nuestro imaginario.

### **2.1.5. Dos ejemplos complementarios y una moraleja**

Para completar este panorama podemos recurrir a otros ejemplos que nos facilitarán una interpretación accesible de las complejidades y paradojas que hemos descrito.

### 2.1.5.1. La trayectoria de las Universidades Laborales

En primer lugar vamos a exponer la historia de las Universidades Laborales, sin duda alguna uno de los puntales de las Políticas de Juventud del franquismo que refleja muy bien la complejidad de esta trayectoria (Delgado, 2003; Delgado, 2005; Narvaiza, 2004; Zafrilla, 2004). Las Universidades Laborales se encargaron, entre 1953 y 1980 de la formación de varias decenas de miles de jóvenes, en régimen de internado y mediante unas generosas becas. Nacieron en el seno del Ministerio de Trabajo, muy vinculadas a las organizaciones de la Falange y al sector “azul” de la administración franquista.

En el año 1946 comenzaron las obras de la que sería la primigenia y la más emblemática de las Universidades Laborales, la de Gijón en Cabueñes, a través de una Fundación que presidía el Ministro José Antonio Girón de Velasco. Se trataba de un proyecto falangista orientado a tender puentes y crear afinidades entre los “hijos de los obreros de zonas conflictivas” y el régimen político, ofertando determinadas titulaciones de tipo profesional y técnico, dirigidas al mundo laboral y al ejercicio de puestos técnicos intermedios. La influencia de los Sindicatos Verticales y la Secretaría General del Movimiento en las Universidades Laborales era notable y el Ministerio de Educación se limitaba a convalidar los títulos educativos que emitía el Ministerio de Trabajo.

Sin embargo cuando el núcleo original de las Universidades Laborales (Gijón, Córdoba, Sevilla y Tarragona) se conformó de forma progresiva entre 1953 y 1956, apareció un matiz importante: diferentes Órdenes Religiosas recibieron el encargo de gestionar la mayor parte de estas Universidades Laborales, dotándoles de una impronta católica evidente, aunque sin eliminar del todo el componente falangista y la dependencia de una Dirección General del Ministerio de Trabajo. Es decir el “sector azul” tuvo que pactar con la iglesia católica para llevar a cabo, en los años 50, uno de sus proyectos más emblemáticos.

Finalmente ya en los años 60, como parte del Primer Plan de Desarrollo, se crearon, para responder a las crecientes demandas de capital humano, numerosas Universidades Laborales (hasta alcanzar las 21 todas ellas de forma muy rápida entre 1966 y 1968). Pero la propia precipitación, y la urgencia con la que fueron creadas las nuevas Universidades Laborales, impidieron reproducir las condiciones de control ideológico que había caracterizado el primer núcleo de las mismas. Las órdenes religiosas que ya gestionaban las primeras no pudieron hacerse cargo de muchas más, en parte por su capacidad (hablamos de una media de alrededor de más de 1.000 internos por cada centro). Pero además la Iglesia Católica estaba en proceso de cambio y el “sector azul” de la administración franquista, de quien dependían las Universidades Laborales, no veía con buenos ojos la nueva toma de posición de la misma.

Por este motivo se reclutaron como profesores a jóvenes universitarios, procedentes de una Universidad con mucha efervescencia política y muy poco fiel a los preceptos del régimen (González, 2004; Lizcano, 1981 y Álvarez, 2004). Como consecuencia las nuevas Universidades Laborales de los años 60, no sólo impulsaron la aparición de un grupo de jóvenes procedentes de las clases obreras, que se cualificaron por encima de su origen social, sino que además se convirtieron en un semillero de opositores al Régimen Franquista. De hecho, la historia de la oposición al franquismo, tiene mucho que ver con algunas de las Universidades laborales creadas en los años 60.

El papel funcional de “cambio cultural” (y en parte de oposición política) que representan las Universidades Laborales se comprende bien con los argumentos de un artículo de Hannah Arendt sobre “ideología y terror” (1953), que fue incluido como capítulo en las ediciones posteriores de “Los orígenes del totalitarismo” (Arendt, 1951-1959).

En dicho texto Arendt diferencia entre “tiranía” y “totalitarismo”, el primero se limita a someter, mediante la represión que ejercen estructuras formales organizadas con esta finalidad, mientras que el segundo se sustenta sobre un proceso de interiorización de valores, en el que la represión es ejercida por una multiplicidad de actores sociales que establecen fuertes sinergias entre sí. Argumenta Arendt que mientras que el nazismo y el estalinismo fueron “regímenes totalitarios”, el franquismo fue “sólo” una tiranía, tan brutal y represiva como los propios regímenes totalitarios, pero nunca fue capaz de “construir un sistema totalitario” (aunque lo intentó con el nacional-catolicismo) y por tanto la represión sólo alcanzaba aquellos objetivos accesibles al nivel de recursos que destinaba a la misma.

En los años 60, los recursos dedicados a esta tarea ya no eran los mismos que en la guerra y la postguerra porque existían otras prioridades. Las acciones destinadas a la preservación del sistema político se centraban en la represión contra las organizaciones políticas formales. Las Universidades Laborales, aun siendo una “obra del régimen”, no estaban dentro de estas prioridades represivas y por tanto los procedimientos de control ideológico eran, lo mismo que en el conjunto de la enseñanza pública, escasos, marginales y estaban desprestigiados. Como consecuencia dichos centros educativos vivieron la paradoja de ser unos “espacios de libertad crítica” para miles de jóvenes, a pesar de depender del Ministerio de Trabajo y haber sido creadas como “un proyecto falangista”.

Como detalle final, y muy ilustrativo, de la evolución de estas instituciones cabe indicar que su supresión (y el traslado de las mismas al Ministerio de Educación y a algunas Universidades), es una parte explícita de los acuerdos que figuran en los Pactos de la Moncloa en 1977. El proceso se completó rápidamente hacia 1980.

### *2.1.5.2. La trayectoria del Movimiento Scout en España*

Otro ejemplo interesante, para contrastar esta historia, lo constituyen los diversos avatares del Movimiento Scout en España. El movimiento Scout se conformó y consolidó en España al mismo tiempo que en otros países, en el primer tercio del siglo XX. La tradición de los Scouts se remonta en España a su legalización en 1912 como “Exploradores de España”, apenas cuatro años después (entre 1907 y 1909) del conjunto de acontecimientos que están en el origen de dicho movimiento en Inglaterra y protagonizados por la emblemática figura de Baden Powell.

Al inicio de la Guerra Civil la organización de los Scouts en España estaba bien consolidada, con algunas buenas infraestructuras y un cierto nivel de participación. Dicha consolidación contó siempre con el apoyo directo de Alfonso XIII, aunque su ideología incluía algunos elementos “demasiado liberales e ilustrados” para los sectores conservadores de la España de la época. También es cierto que incluía un cierto componente de clase y eran entonces muy pocos los scouts procedentes de las “clase sociales populares”.

Pero a pesar de ello, en 1940 fueron ilegalizados, ya que según rezaba la orden de 22 de abril de aquel año *“Teniendo en cuenta que... los fines que asigna a los Exploradores de España el artículo 1.º de sus Estatutos se hallan embebidos, aunque con desviaciones en su orientación, en las Organizaciones Juveniles de FET y de las JONS que dedican sus actividades a la formación y exaltación de la unidad del espíritu nacional, mediante la educación moral, física, patriótica y premilitar, basada en los principios Nacional Sindicalistas; surge la conclusión lógica de que, en los actuales momentos, no sólo carece de razón de ser, sino que es incompatible con estos postulados, una Asociación que, como los Exploradores de España, aplica al cumplimiento de sus fines los principios, métodos y procedimientos del escultismo*



*universal, en relación y bajo la dependencia de organismos de carácter internacional. En consecuencia, los Exploradores de España carecen actualmente de personalidad”.*

Durante los siguientes 20 años (tanto en la etapa del Frente de Juventudes como en la del nacional-catolicismo) el movimiento scout desapareció formalmente de España, aunque algunas personas (y grupos) seguían considerándose parte del movimiento internacional e incluso asistían a título personal a las Conferencias del mismo. En paralelo conviene destacar que tanto el Frente de Juventudes como las organizaciones católicas asumieron algunos elementos de su metodología, en particular la lógica de los campamentos, las clasificaciones y las actividades en la naturaleza. De hecho algunos autores sostienen que la ilegalización fue, al menos en parte *“un intento de apropiarse de la metodología del aire libre”* (Parra, 1990).

Pero el escultismo no desapareció nunca del todo y en la década de los 50 se inició un proceso de recuperación que se sustentó sobre tres bases: el recuerdo histórico de algunos adultos que crearon pequeñas organizaciones en su entorno, sectores minoritarios de la Iglesia Católica que trataban de abandonar el vínculo con el Estado Autoritario que caracterizaba el nacional-catolicismo, así como la influencia de un cierto nacionalismo conservador y de clase que se expresaba de forma clara en Cataluña (Samper, 1987; Cruz, 1999). Como conclusión de este proceso se creó, en 1960, en España el Movimiento Scout Católico, en parte para formalizar la dinámica scout dentro de las organizaciones religiosas tanto parroquiales como de algunas órdenes religiosas y en parte para ocupar un espacio entre la recién renovada OJE y los intentos de recomponer un movimiento aconfesional y laico de scouts. Su origen se sitúa preferentemente en Cataluña y Valencia, muy ligado, en el primer caso a ámbitos religiosos de nacionalismo moderado.

Pero a la vez y a partir de este momento, y mientras trascurría la fase de desarrollo, comenzó a tolerarse la existencia de organizaciones de scouts no católicas, que se refundaron formalmente en 1969, aunque tuvieron que esperar al 31 de enero de 1977 para ser legalizados y al año siguiente (1978) para reingresar en la Conferencia Scout Mundial. Para conseguir la aceptación internacional las diferentes organizaciones españolas tuvieron que crear una federación que las representara a todas.

### *2.1.5.3. ¿Qué podemos deducir de toda esta trayectoria histórica?*

La narración contenida en los párrafos precedentes nos conduce hacia una cierta visión de lo ocurrido y que será de mucho interés para el análisis posterior. Pero aparece un elemento que conviene destacar: una característica esencial de las Políticas de Juventud del Franquismo es su escaso grado de implantación real. En este sentido el Franquismo fue muy diferente a otros sistemas políticos autoritarios, y en particular de los regímenes totalitarios, que, en la propia Europa, crearon estructuras de adhesión ideológica con un importante nivel de éxito. Esta es la diferencia que había detectado Hannah Arendt y de la que hemos hablado más arriba. Por su parte las sociedades democráticas posibilitaron el desarrollo de una sociedad civil que incluía a diferentes asociaciones juveniles, formando parte de un tejido social, en ocasiones muy denso.

El Franquismo liquidó las organizaciones de la sociedad civil que se habían ido conformando en España desde mitad del siglo XIX, pero no fue capaz de crear organizaciones afines con una cierta base social, salvo de forma temporal en periodos muy concretos. Al no existir, para una mayoría de jóvenes, vías aceptables de participación, no se conservaron las nociones de lo cívico, los hábitos de participación so-

cial desaparecieron y se generó una cultura de “desconfianza institucional” que sigue marcando nuestra sociedad.

En este sentido la Transición Democrática no tuvo necesidad de afrontar, desde los ámbitos institucionales de Juventud, ninguna oposición real, sino más bien encauzar las ansias de cambio y transformación. En realidad, en la Transición Democrática, la estructura de participación juvenil más amplia se conformaba a partir de los jóvenes que actuaban o militaban en las diferentes organizaciones de oposición al régimen. Incluso la mayoría de organizaciones juveniles católicas aparecían, en aquel momento, bajo el paraguas de esta pleyade opositora. El problema no era, por tanto, el conflicto que pudieran provocar las organizaciones juveniles del franquismo, sino la escasa relevancia social del conjunto de organizaciones juveniles, que se limitaban prácticamente a “las organizaciones juveniles de la oposición política”.

Es cierto que las modernas y explícitas Políticas de Juventud no aparecieron como tales en Europa hasta la década de los años 60 y muy ligadas además al llamado “conflicto generacional” (Copfermann, 1968). Pero España vivió en aquellos momentos una situación particular. Aunque nuestra sociedad no fue inmune a las transformaciones sociales y culturales que dieron lugar a este conflicto, las vivió de una forma distinta.

El “conflicto generacional” de la década de los años 60, apareció en las sociedades desarrolladas y lo protagonizaron los jóvenes de la generación del Baby Boom. Pero en España el nivel de desarrollo era bastante menor, la generación del Baby Boom era más tardía y apenas se proyectó durante un periodo muy corto. En sentido estricto fueron los nacidos entre 1964 y 1978, que alcanzaron la condición de jóvenes en plena democracia y que se corresponde con la generación estudiada en el IJE-1992 (tabla 2.1). Además vivíamos en una dictadura y las prioridades de los jóvenes eran otras<sup>2</sup>.

Pero las necesidades de modernización, en particular el cambio económico impulsado a partir de principios de los años 60, produjo una serie de reacciones sociales, coherentes con los propios objetivos de Planes de Desarrollo, que condujeron a de forma paradójica a la creación de un “espacio juvenil” bastante autónomo o al menos caracterizado por la creciente oposición al régimen franquista.

Siempre se ha supuesto que la Transición Política en España certificó la defunción definitiva de un componente aquejado de una progresiva invalidez que venía de antaño, de tal manera que el fallecimiento y la sucesión produjeron, de un modo casi automático, una nueva sociedad. Pero la transformación no fue tan radical y el Franquismo nos legó una herencia, muy relevante a la hora de estudiar las Políticas de Juventud, una herencia contundente y bastante indestructible: la cultura de la falta de participación y la desconfianza hacia las instituciones.

Así en el año 1978, mientras España aprobaba su Constitución Democrática, en Europa ya llevaban más de 15 años de Políticas de Juventud democráticas explícitas y disponían de un cierto tejido social juvenil. En cambio en España partíamos de cero, no había apenas tejido social, ni una tradición cercana sobre la que apoyarse, aunque disponíamos de una minoría de jóvenes muy pro-activos, muy motivados, muy politizados, pero con poca experiencia institucional. Esta carencia de participación cívica fue, ha sido y sigue siendo, la herencia permanente del franquismo. Y uno de los factores que sigue marcando las Políticas de Juventud en España.

Esta realidad nos conduce hacia la necesidad de un análisis más preciso de algunos componentes de la transición Democrática en España.

---

<sup>2</sup> Esta cuestión va a ser retomada más adelante.

## 2.2. Las administraciones estatales de Juventud desde 1960 hasta la Transición Democrática

El primero de estos componentes se refiere a las transformaciones sufridas por las administraciones públicas, durante la década de los años 60, es decir mientras trascurría la tercera etapa de las Políticas de Juventud del Franquismo. Se trata de adaptaciones formales que tienen como objetivo principal adecuar el aparato administrativo a las necesidades que producía la dinámica del desarrollo económico.

Tales transformaciones arrancan con la creación del Instituto de la Juventud del Instituto de Estudios Políticos (IJ/IEP)<sup>3</sup>, un organismo público con una historia y una trayectoria muy peculiar, nacido por un Decreto de 16 de noviembre de 1961, a la par que la disolución del Frente de Juventudes, y su sustitución por la Organización Juvenil Española (OJE), por la Delegación Nacional de Juventudes (BOE 20.11.61) y la Delegación Nacional de Deportes.

Dicho Instituto de la Juventud era un organismo autónomo, ajeno a los otros organismos de Juventud del régimen de la Dictadura, que dependía del Instituto de Estudios Políticos que a su vez dependía de la Secretaría General del Movimiento. Su principal objetivo era realizar investigaciones en torno a la juventud, y por este motivo se convirtió en el organismo público que acogió algunas de las primeras investigaciones sociológicas realizadas en España.

Estaba estructurado en dos grandes Departamentos, de un lado el de Documentación, Información y Publicaciones, y de otro lado el Departamento de Estudios e Investigaciones, que incluía siete “gabinetes”: Psicología y Pedagogía, Sociología y Estadística, Demografía, Estudios Jurídicos, Promoción de la Juventud, Formación Profesional, Tiempo Libre, Dirigentes y Profesores, Juventud y Religión y Seminarios (IJ/IEP; 1972).

El gabinete de Psicología y Pedagogía tenía una orientación más bien interna ya que sus tareas se orientaban hacia organismos propios “del Movimiento” como sus Colegios Mayores y Menores, pero contribuyó (y financió) muchas actividades de la naciente psicología española, en particular la adaptación de instrumentos por parte de la sección de psicotecnia.

Algo parecido podemos decir de otros gabinetes, en particular el Jurídico, el de Dirigentes y Profesores, el Juventud y Religión y el de Seminarios, que se dedicaban a tareas internas relacionadas con las funciones de la Secretaría General del Movimiento. Como curiosidad podemos retener que el Gabinete de Dirigentes realizaba cursos de formación para los “responsables de la Organización Juvenil” para que se adaptaran a “*las nuevas situaciones, actitudes, valores y rebeldías de las jóvenes generaciones*”.

Un perfil singular lo ofrecía el Gabinete de Sociología y Estadística (que a la vez asumía la responsabilidad del de Demografía y el de Tiempo Libre), ya que sus tareas implican la actividad más conocida del IJ/IEP. De hecho en el preámbulo de su constitución (y en sus publicaciones) se reconoce como su gran hito fundacional, que a la vez es el gran hito de la institucionalización de la sociología en España y uno de los elementos clave que explican la modernización de nuestra sociedad en la década de los años 60, la realización de la “Encuesta de Juventud” que se realizó, como una actividad que antecede (y después justifica) la creación del nuevo organismo en 1960 (De Miguel, 2000; Valles, 2000). La Encuesta, muy marcada por cuestiones identitarias y proyecciones vitales se convirtió en la seña de identidad del Instituto de la Juventud en las dos décadas siguientes e inauguró una serie que, a partir de 1984, se

3 Esta es su denominación oficial que permite diferenciarlo además del posterior INJUVE.

convertiría en los actuales “Informe Juventud en España” (IJE) y que como veremos conforman uno de los componentes básicos de las actividades de las Políticas de Juventud en las diferentes administraciones territoriales.

La fundación del IJ/IEP y la realización de la primera Encuesta de Juventud, supuso que algunos sectores del ámbito del antiguo Frente de Juventudes, abandonarían el proyecto de encuadramiento político que había nacido con el Decreto de Unificación de 1938, para apostar por un “proyecto de modernización”, que en lo económico fue liderado por el Opus Dei. No es casual que en el entorno del origen del primer Instituto de la Juventud figuren personas como Torcuato Fernández Miranda, Gabriel Cisneros y Adolfo Suárez (Valles, 2000), tampoco son casuales los vínculos de este sector con lo que se ha venido en llamar “el proceso de la conciencia crítica bajo el franquismo”, que siempre se ha representado por la figura de Dionisio Ridruejo, pero que tuvo otros protagonistas (Gracia, 2006).

En todo caso la Encuesta de 1960 contiene dos aspectos interesantes, de una parte, a pesar de su contenido esencialmente identitario las preguntas obedecen a una cierta lógica de “plantear las aspiraciones laborales y la cuestión de la autonomía personal de los jóvenes”, coincidente con lo que va a ser lo que antes hemos llamado “tercera etapa” de las Políticas de Juventud en el franquismo. De otra parte y aunque hay preguntas sobre religión, ya que incluso un religioso Dominicano fue miembro del equipo, la Encuesta expresa para la época un llamativo “espíritu secular” coincidente con la posición de los autores norteamericanos que la inspiraron, en particular Paul Lazarsfeld y otros autores que aparecieron de la mano de Juan José Linz.

En realidad este efecto de modernización inducido y limitado, ocurrido en los años 60, afectó a todos los ámbitos y organismos de Juventud del franquismo y causó no pocas paradojas. Así el responsable de la OJE durante años (en la década de los años 60) era también miembro del Opus Dei y en la etapa democrática, y hasta su fallecimiento, lideró el movimiento social contra las drogas, en estrecha colaboración con las administraciones públicas en los años 80. Estos perfiles tan transversales en lo político (y quizá en lo ideológico) son relativamente comunes entre los responsables de los organismos de juventud de los años 60, con más frecuencia quizá que en otros ámbitos de la administración y explican ciertas continuidades, que en parte, sólo en parte, podemos atribuir a la fuerte ruptura formal producida a principios de los años 60 con el desmantelamiento del Frente de Juventudes.

Se trataba de “agentes sociales” que se habían situado ya en el contexto de una cierta modernización y que vivieron la transición política como una continuidad natural del proceso. Creo que esto es típico de los ámbitos de Juventud mientras que en otros ámbitos administrativos (quizá en la mayoría) la transición democrática supuso una ruptura más intensa<sup>4</sup>. Obviamente tales continuidades ofrecen un balance positivo (en lo que tiene que ver con la estabilidad de las trayectorias de los agentes institucionales) y otro negativo (en lo que tiene que ver con la falta de ruptura con algunos componentes del régimen de la dictadura).

Por este motivo resulta de notable interés revisar la agenda de los temas de Juventud en el momento de la Transición Democrática.

---

4 No se ha investigado en el ámbito de Juventud (ni en muchos otros) la cuestión de la “infiltración democrática”: es decir la irrupción de jóvenes titulados que accedían, con la intención explícita de “crear espacios de libertad” (y de paso trabajar), en las instituciones del franquismo. A partir de mitad de los años 60 esta no era una tarea demasiado difícil, básicamente porque existían dificultades para reclutar personal cualificado en un momento de expansión económica e institucional. Antes hemos citado el ejemplo de las Universidades Laborales en los años 60, pero esto también ha sido analizado en otros ámbitos con algunas “descripciones empíricas” muy interesantes. Un ejemplo notable es el de la psiquiatría y los “hospitales psiquiátricos”, cuyo proceso de “reforma democrática”, no se entiende sin considerar este factor (Comelles, 1988; Comelles, 2006; García, 1995; González de Chavez, 2003; González Duro, 1978). Me temo que en el ámbito de Juventud un trabajo similar no va a encontrar demasiadas oportunidades, en parte porque el discurso de que los jóvenes se movilizaban en el franquismo sólo en función de los “grandes objetivos políticos” y no tanto por reivindicaciones propias de su condición juvenil esta, como hemos señalado, bien consolidado (Sartorius y Sabio, 2007).

## 2.3. La agenda temática de los jóvenes en el entorno de la Transición Democrática

### 2.3.1. La ruta institucional de los Organismos de Juventud

En cuanto a la ruta institucional de los organismos de Juventud en la Transición Política es un tanto compleja, pero en resumen hay que decir que la Secretaría General del Movimiento se extingue por Real Decreto el 1 de abril de 1977 y el día 7 del mismo mes otro Decreto crea la Subsecretaría de la Familia, la Juventud y Deportes asignada a Presidencia del Gobierno, en la misma se incluye una Dirección General de Juventud, así como el organismo sucesor del IJ/ IEP, que va a comenzar a ser llamado INJUVE a partir de un Real Decreto de 20 de mayo de aquel mismo año. El nuevo organismo integra al TIVE, es decir la organización dedicada a gestionar la movilidad tras-nacional de estudiantes, así como las infraestructuras y el personal de los Campamentos y de la Red de Albergues de Juventud.

El 2 de agosto Deportes se segregará de dicha Subsecretaría, en la que se crea una Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural que parece responder a los objetivos de lo que será el artículo 48 de la Constitución. El 27 de agosto la nueva Dirección General pasa orgánicamente a depender del Ministerio de Cultura.

En unos meses se ha desmantelado todo el aparato del Franquismo y se ha creado un nuevo organismo que asume las infraestructuras y al personal de las antiguas instituciones.

La transformación de los contenidos será un poco más lenta. Así por otro Real Decreto de 29 de junio de 1979 se crea la “Estructura Orgánica de la Dirección General de Juventud e Instituto de la Juventud”. Al año siguiente, por un Real Decreto de 10 de octubre de 1980, se suprime el Organismo Autónomo “Instituto de Desarrollo Comunitario”, cuyas funciones son asumidas por el Instituto de la Juventud que pasa a llamarse “Dirección General de Juventud y Promoción Comunitaria”, cuya Estructura Orgánica se establece en dos reales Decretos de 6 de marzo y 15 de julio de 1981. Finalmente por otro Real Decreto de 17 de marzo de 1982 se crea la Comisión Interministerial de Asuntos de la Familia, de la cual ya va a formar parte la DG de Juventud.

En paralelo se van conformando los contenidos y el 25 de enero de 1983 se inaugura el Centro Nacional de Información y Documentación de la Juventud y el 19 de diciembre de aquel mismo año la Comisión Coordinadora de Centros de Información y Documentación de la Juventud. Al año siguiente, en noviembre se realizó el primer encuentro nacional de Centros de Información Juvenil (CIJ) y en diciembre apareció un número monográfico de la REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD (16-1984), en la que se describía como experiencias ya consolidadas, y a modo de ejemplo, los CIDAJ de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Andalucía, Cataluña y Murcia, así como los ayuntamientos de Barcelona, Valladolid, Leganés y Salamanca.

Todo este trabajo transcurre en paralelo a la creación de los organismos y los mecanismos de participación de los jóvenes. En 1976 la oposición política creó, en el nivel nacional, la Plataforma Democrática de Fuerzas Juveniles. El tema de la participación de los jóvenes parecía tan urgente que incluso en junio de 1978, aun antes de ser aprobada la Constitución, comenzó el debate Parlamentario sobre los Estatutos del Consejo de la Juventud de España. Un debate con profundos desacuerdos que se prolongó en toda la etapa de gobierno de la UCD. Quizá por ello y mientras proseguía el trámite parlamentario, en 1980 la Dirección General dicta dos resoluciones en las que se reconoce la Asamblea de Entidades Juveniles educativas y de Servicios (AEJES) y la mesa de Organizaciones Juveniles de España (MOPJE).

Tras todos estos avatares, en la nueva legislatura socialista, en noviembre de 1983 se crea el Consejo de la Juventud de España (Ley 18/1983 del 26 de noviembre de 1983), el cual quedó definitivamente constituido en diciembre de 1984, tras la primera asamblea de la Organización. El Consejo se define como una *“entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*.

Los fines del CJE son: colaborar con la administración pública, participando incluso en Consejos y Organismos Consultivos, fomentar el asociacionismo y la comunicación entre organizaciones juveniles. También aparece la finalidad de representar a sus miembros en los organismos internacionales de carácter no gubernamental, así como proponer medidas relacionadas con estos fines. Posee una estructura democrática y una partida propia en los Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente en 1985, coincidiendo con el año internacional de la juventud, la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural se fusionó con el INJUVE, adoptando la denominación definitiva de INJUVE y la condición de organismo autónomo que acumulaba las tareas de ambas. Fue el Real Decreto de 24 de abril de 1985 que además establecía los fines y funciones, que ya van a ser permanentes, del INJUVE.

En aquel mismo año (1985) se produce otra notable coincidencia, el 2 de abril se aprueba la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local, y aunque en el capítulo de competencias (artículos 25 a 28) no se menciona el tema de Juventud, lo cierto es que las otras competencias que van a asumir los municipios permiten el desarrollo de áreas de Juventud.

En cualquier caso, la Ley 7/1985 reforzará la ambigüedad legal de las Políticas de Juventud en el nivel municipal, de tal manera que algunos municipios (cada vez menos) no realizan ningún tipo de acción en el ámbito de juventud, porque consideran que no tienen ninguna obligación, mientras que en otros municipios, que sí realizan acciones e incluso poseen una política municipal muy consistente, subsiste la amenaza recurrente del “cierre” en cambios de legislatura. También es cierto que esta amenaza casi nunca se lleva a la práctica, por los efectos que podría tener sobre la opinión pública, especialmente en relación a los servicios que prestan las Concejalías y áreas de Juventud.

El último ladrillo del edificio institucional del Estado se puso en 1986 al crearse la Comisión Interministerial de la Juventud, adscrita desde su origen al Ministerio de Asuntos Sociales (Real Decreto de 7 de marzo), en 1989 se ampliaron sus cometidos aplicándola al sector de la infancia (Real Decreto de 21 de julio). En realidad dicha Comisión Interministerial se había constituido informalmente antes, en 1983, como “Comisión Interministerial Organizadora del Año Internacional de la Juventud”.

No conviene olvidar en esta descripción, aunque luego le prestaremos una mayor atención, el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, que se inició con Cataluña el 29 de agosto de 1980 y concluyó en 1989 con el traspaso a Asturias, Galicia, Comunidad Valencia, Madrid y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Un hecho singular, y por esto se cita la cuestión en este epígrafe, es que el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas de las Competencias en materia de Juventud y el proceso de institucionalización democrática de las Políticas de Juventud en la Administración General del Estado, fueron acontecimientos paralelos.

Entre el desmantelamiento de las Organizaciones de Juventud de la Dictadura y la creación de un modelo administrativo ajustado a las necesidades de la democracia transcurre casi una década. Un tiempo complejo en el que se producen transformaciones y adaptaciones y del que poseemos una información limitada. Conviene también tener en cuenta que la construcción de este edificio institucional se superpuso, en su última fase, con las primeras transferencias a las Comunidades Autónomas históricas.

En cualquier caso no hay que perder de vista que el colofón de toda la etapa es justamente la celebración del Año Internacional de la Juventud en 1985, a partir de una convocatoria realizada por Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 25 de enero de 1980. Aquel año se desarrolló bajo el lema de “participación, progreso y paz”. Los objetivos propuestos por Naciones Unidas eran claramente afirmativos y la proyección de futuro era más bien la de lograr una generación con “otros ideales”. La convocatoria no habla en ningún momento de empleo e inserción y en cambio establece directrices en torno a acciones relacionadas con la investigación, la participación de los jóvenes, la educación para la paz y una serie de eventos entre los que cita los relacionados con el cine, el teatro, la danza, la música, la fotografía, el diseño de carteles y tarjetas postales, todo ello relacionado a su vez con la solidaridad.

### 2.3.2. La agenda temática de Juventud en la Transición Democrática

#### 2.3.2.1. Sobre la necesidad de recuperar la memoria histórica

Durante el periodo 1977-1985 se asistió a la conformación y a la definición de las Políticas de Juventud que se han aplicado durante los siguientes 20 años. Un análisis crítico de la agenda temática de aquellos años nos ayudará a comprender mejor estas políticas.

Pero antes conviene reiterar que la breve revisión de las Políticas de Juventud de la Dictadura Franquista, realizadas en los apartados precedentes, nos ha permitido captar cómo algunos componentes extienden su influencia en la etapa democrática. Esta es una afirmación poco común y parece que poco prudente en España, pero aparte de cierta, ya es inevitable si queremos afrontar un análisis coherente de las Políticas de Juventud. No podemos seguir sosteniendo la ficción paralizante de que las Políticas de Juventud (y otras políticas) en la etapa democrática, son sólo parte de un proceso que se inicia *ex-novo* y para las cuales el pasado no existe.

Porque no podemos seguir sosteniendo la ficción, más implícita que explícita, de que, de una forma global, la sociedad española se acostó un día inmersa en una cultura franquista (incluida la oposición a la misma) y al día siguiente se levantó en pleno consenso democrático y con los valores adecuados para ajustarse a la situación. Quizá el “pacto de la transición” nos obligó, en aquel momento, a un olvido provisional, que redujo nuestra capacidad analítica. Pero la actual reivindicación de la Memoria histórica nos permite abrir la caja del pasado y entender así mucho mejor las razones de las Políticas de Juventud en la democracia.

Por estos motivos lo primero que vamos a tratar de entender es la imagen de los temas de juventud en la transición y el proceso constitucional, para comprender las decisiones estructurales tomadas en aquel momento y que han determinado las características básicas de las Políticas de Juventud en los 25 años de democracia.

#### 2.3.2.2. Los contenidos de la Agenda

Es un lugar común considerar que la Transición Democrática supuso la **emergencia original y espontánea** de las Políticas de Juventud en España y que esta emergencia adoptó ciertas características<sup>5</sup>.

---

5 Este discurso es muy evidente a partir de una revisión de los contenidos de aquellos los artículos de la Revista ENTREJOVENES que describen podríamos confirmar cómo estos cuatro temas aparecen de forma recurrente en todas las referencias “los orígenes de las Políticas de Juventud en España”.

La **primera** que fue protagonizada por los primeros ayuntamientos democráticos a partir de 1979, la **segunda** que se relacionó con el protagonismo político de las organizaciones juveniles ilegales en los últimos años del franquismo que encontraron en la primera institución que se democratizó, los ayuntamientos, un campo abonado para sus propuestas, la **tercera** que esto fue posible porque se construyó una nueva definición de la acción política con los llamados “problemas propios” de los jóvenes y la **cuarta** que en la base de dicha emergencia se situaba un factor demográfico: la generación del baby boom con muchos jóvenes y por tanto con un gran potencial reivindicativo. Esta última característica suele asociarse a una **quinta**, que se enuncia como “las altas tasas de paro y la crisis del Estado de Bienestar en los años 80” y que se relaciona con el inicio de la reivindicación de las políticas de transición en aquella época (Aleman y Martín, 2004; Autores Varios; 1999).

La cuestión de la “originalidad y espontaneidad” de las Políticas de Juventud democráticas en relación al Franquismo ya ha sido analizada en los apartados precedentes que han mostrado la presencia de “relaciones discontinuas pero inevitables”. En cuanto a la cuestión “de los ayuntamientos y el papel de las organizaciones políticas de la oposición democrática en los mismos”, reaparecerá, ocupando un lugar muy relevante del análisis, en los capítulos 6, 8 y 9. Por ello, nos vamos a limitar en este punto a reflexionar sobre las otras nociones que forman parte de la Agenda.

### *2.3.2.3. La evolución demográfica española*

Comencemos por la cuestión demográfica. La tabla 2.1., muestra de forma exhaustiva el volumen de las diversas cohortes nacidas a partir del año 1947. En la primera columna se indica el año de referencia, en la segunda aparece la edad que tenía cada cohorte en el año 2006. En la tercera columna vemos la cifra de nacidos cada año y en la cuarta columna aparecen los efectivos correspondientes a cada edad en el año 2006. La comparación entre estas dos columnas se corresponde al impacto de la inmigración menos los fallecidos en cada edad.

Las cifras nos muestran como la generación de jóvenes de la transición (suponiendo que el año central de la misma fuera 1978), son los que habían nacido entre los años 1948 y 1963. Este conjunto de cohortes aportaba unos efectivos menos numerosos que en los años siguientes, en concreto menos de 8 millones en 1978, que se transformarían en más de 9 millones a partir de 1988, lo cual implica que el argumento que relaciona el momento de la transición democrática con el baby boom está bastante equivocado. De hecho la transición coincidió con un momento de “escasez de jóvenes”.

Se trata de una cuestión que siempre ha sido confusa lo que se arregla con un manejo adecuado de los datos. Porque la verdadera generación compacta del baby boom, tiene actualmente entre 28 y 49 años, es decir nacieron entre 1957 y 1978. En el año 1978 sólo siete cohortes de esta generación eran jóvenes. Podemos además calcular que en España el año en el que existieron más jóvenes entre 15 a 29 años fue justamente 1992, y por tanto la generación del baby boom es la que se corresponden con el Estudio de Juventud del año 1992, año emblemático y con una democracia plenamente consolidada. Por tanto la etapa histórica que pudo ser influida por un “gran volumen de jóvenes” se extiende desde mitad de los años 80 a mitad de los años 90 y de hecho estos son los años con mayores índices de paro juvenil, ya que el mercado no puede asumir cohortes tan numerosas.



Tabla 2.1. **Efectivos de las cohortes en origen, efectivos actuales de cada edad**

Cohorte	2006	Nacidos año	Efectivos 2006 edad	Cohorte	2006	Nacidos año	Efectivos 2006 edad
2006	0	481.102	423.881	1976	30	677.456	808.105
2005	1	466.371	448.628	1975	31	669.378	802.941
2004	2	454.591	443.324	1974	32	688.711	784.931
2003	3	441.591	430.480	1973	33	672.963	782.653
2002	4	418.881	428.656	1972	34	672.405	769.109
2001	5	406.380	426.131	1971	35	672.092	761.915
2000	6	397.632	413.856	1970	36	663.667	752.730
1999	7	380.130	404.261	1969	37	666.568	747.896
1998	8	365.193	409.502	1968	38	667.311	751.323
1997	9	369.035	406.278	1967	39	680.125	735.113
1996	10	362.626	409.663	1966	40	669.919	730.467
1995	11	363.469	413.707	1965	41	676.361	740.477
1994	12	370.148	429.666	1964	42	697.697	705.802
1993	13	385.786	445.270	1963	43	671.520	682.086
1992	14	396.747	442.092	1962	44	658.816	665.874
1991	15	395.989	449.782	1961	45	654.616	671.408
1990	16	401.425	458.710	1960	46	663.375	652.060
1989	17	408.434	464.676	1959	47	654.474	638.883
1988	18	418.919	476.257	1958	48	653.216	623.292
1987	19	426.782	495.819	1957	49	646.784	581.780
1986	20	438.750	521.520	1956	50	608.121	563.957
1985	21	456.298	550.663	1955	51	598.970	538.490
1984	22	473.281	578.673	1954	52	577.886	539.211
1983	23	485.352	623.643	1953	53	589.188	537.049
1982	24	515.706	662.094	1952	54	593.019	501.609
1981	25	533.008	706.122	1951	55	567.474	492.190
1980	26	571.018	735.014	1950	56	565.378	510.397
1979	27	601.992	775.637	1949	57	601.759	535.400
1978	28	636.892	790.960	1948	58	642.041	489.115
1977	29	656.357	809.983	1947	59	588.732	468.134

Fuentes: INE, MNP años citados y padrón 2006. Las diferencias en menos entre MNP y padrón de 2004/2005/2006 no tienen explicación.

En cualquier caso la relación entre el volumen total de jóvenes y las Políticas de Juventud no ha sido nunca tan directa como presupone el relato mítico de “lo que pasó en la Transición”. Hay aspectos de las Políticas de Juventud que se intensifican cuando el volumen de jóvenes es escaso, y seguramente esto es lo que pasó en la Transición. En cambio cuando el número de jóvenes es muy alto otros aspectos de las Políticas de Juventud pierden relevancia. La lógica de este hecho es muy evidente, a los bienes escasos hay que cuidarlos, en cambio cuando sobran son más superfluos.

Tabla 2.2. **Evolución de la población juvenil española**

Año	Volumen 15-29	%
1970	7.497.644	22,02
1981	8.756.929	23,23
1986	9.524.914	24,60
1991	9.681.264	24,90
1996	9.613.311	24,48
2001	9.363.750	22,77
2006	9.099.553	20,35

*Censos de Población 1970/1981/1991. Padrones otros años.*

De manera resumida vemos en la tabla 2.2 cómo en la década de los años 70, en el entorno de la transición, los jóvenes eran un bien relativamente escaso y representaban una proporción pequeña de la población total. Este fue el motivo, la escasez, por el cual las Políticas de Juventud recibieron un fuerte impulso, en cambio en 1992, cuando como veremos se produjo una cierta crisis de las mismas, se aprecia una sobreabundancia de jóvenes (9.600.000 que representaban casi un cuarta parte de los españoles). En el año 2006 no se han reducido demasiado en términos absolutos, aunque contabilizando sólo a los españoles de origen suponen alrededor de 7.500.000, pero a pesar del refuerzo de los inmigrantes que elevan la cifra hasta los 9.000.000, en conjunto apenas representan un 20% de la población por lo cual los jóvenes son un bien escaso, un “tesoro”, hay que cuidarlos y las Políticas de Juventud vuelven a intensificarse (Aguinaga y Comas, 2006; Comas 2006).

Según esta lógica y proyectando los actuales datos de cohortes la población de jóvenes seguirá descendiendo en términos porcentuales al menos hasta 2018, aunque la cifra final depende del componente migratorio, lo que significa que hasta dicha fecha la necesidad de cuidados y precauciones seguirá aumentando y por tanto las políticas de Juventud se intensificarán.

#### 2.3.2.4. *El “problema del empleo juvenil”*

El quinto componente de la Agenda, la cuestión del empleo juvenil<sup>6</sup>, puede ser revisto a partir del contenido de la revistas DE JUVENTUD, que apareció de forma cua-

6 La cuestión de la Crisis del Estado de Bienestar ni la tocamos. En el momento de la transición el Estado de Bienestar español apenas estaba esbozado y se completó en los años siguientes. Hablar de Crisis de Estado de Bienestar en España y en aquellas fechas no es más que una mala traducción de fuentes internacionales.

trimestral desde enero de 1981 hasta enero de 1986<sup>7</sup>. Se trata de las 20 Revistas editadas por la Subdirección General de Estudios e Investigaciones de la DG de Juventud y Promoción Sociocultural. El número 21 correspondiente a marzo de 1986 adoptó un nuevo diseño y estilo, por lo que parece adecuado considerar estos 20 números de la revista como representativos del imaginario institucional en el periodo concreto de construcción de las Políticas de Juventud democráticas.

Del contenido de estas 20 revistas se deduce una línea maestra que se puede enunciar diciendo: las Políticas de Juventud son las políticas de empleo. De hecho en el número 3 (1980) aparece el primer Informe de la Comisión Interministerial para el Estudio de la Problemática de la Juventud, que se dedica sólo al empleo y que comienza afirmando que *“en el momento presente todos los problemas de la juventud española giran en torno al tema central que angustia a los jóvenes: la obtención de un puesto de trabajo”*. En el número 5 (1982) la mencionada Comisión Interministerial da cuenta de la celebración de un Congreso Internacional, celebrado en Madrid, en mayo de aquel año, con el lema *“la adecuación de la educación/empleo y la incorporación de los jóvenes a la vida social”*.

El momento álgido de las propuestas de políticas de transición centradas en el empleo lo constituye la traducción y publicación del llamado Informe Schwartz en el número monográfico 14 (1984). Dicho Informe fue un encargo del primer Ministro Pierre Mauroy a Bertrand Schwartz Catedrático de la Universidad de París y se convirtió en la guía no sólo para las Políticas de Juventud francesas sino para las de otros países. De hecho el propio Informe expresaba su interés por *“crear un modelo internacional de políticas de juventud”*, en un contexto europeo en el que las Políticas de Juventud eran muy divergentes (Autores Varios, 1984).

Se trata de un modelo que ahora identificamos como el de políticas de transición y que hasta aquel momento apenas había sido considerado o descrito en los ámbitos de juventud, al menos en España, lo que le permitía presentarse como el modelo de Políticas de la democracia.

El Informe comienza con una descripción dramática de los niveles de desempleo juvenil en Francia, que relaciona con todos los otros problemas que se supone padecen los jóvenes, de tal manera que todos ellos son una consecuencia exclusiva del desempleo. Propone después diversas respuestas especialmente para el colectivo 18-25 años. En cuanto a medidas que hoy en día identificaríamos como parte de las políticas afirmativas las cita, pero por ejemplo, considera que una buena gestión del tiempo libre depende de una correcta inserción laboral (ya que según parece los jóvenes trabajadores saben qué hacer con su tiempo libre y los desempleados no), lo mismo que las cuestiones relacionadas con la salud, en concreto establece una fuerte relación entre no tener empleo y *“toxicomanía”*.

El impacto del Informe Schwartz fue colosal y ha marcado el imaginario colectivo durante décadas<sup>8</sup>, en parte porque el tema del empleo juvenil, fue la principal cuestión de la agenda política internacional aquellos años y para ello sólo basta mirar los Informes de la OCDE (OCDE, 1982; OCDE, 1983; OCDE 1984a; OCDE, 1984b; OCDE, 1984c).

7 La Revista del Instituto de la Juventud del Instituto de Estudios Políticos desaparece con el número 73 de febrero de 1978. Su publicación es uno de los últimos actos del extinto IJ/IEP.

8 España tuvo su propio *“Informe Schwartz”* una década más tarde. Fue el Informe que James Petras elaboró para el Consejo Superior de Investigaciones Científicas en 1995. Se trata de un documento muy escueto, sin referencias bibliográficas y muy poco documentado, que debe su fama a que sostiene una tesis incendiaria: la democracia (y en particular la etapa de gobierno socialista) ha destruido el sistema laboral español (y las clases trabajadoras) por lo que inevitablemente nos vamos a convertir en un país del tercer mundo. Los Jóvenes españoles que en 1995 tenían entre 20 y 35 años eran una generación de *“desempleados crónicos”* sin ninguna esperanza de regeneración (Petras, 1996). El Informe Petras supone otro ejemplo de *“exageración singular de los problemas de los jóvenes”*, que otra década después se lee con una cierta sensación de sonrojo.

Pero las consecuencias de aquella fijación han sido negativas para otros ámbitos, así, por ejemplo en el campo de las drogas, no fue posible eliminar la creencia, aún entre muchos profesionales, de que la mejor prevención es un buen empleo, hasta bien entrados los años 90. Además, no ha sido posible hasta la actualidad, y gracias a la reiterada investigación, cuando ha comenzado a aceptarse la estrecha correlación empírica entre “el acceso precoz al empleo” (y la disponibilidad de autonomía personal y recursos económicos a edades muy tempranas) con la adicción a drogas ilegales y el alcoholismo.

Sin embargo aunque el empleo parece la línea base sobre la que se asientan la mayoría de iniciativas institucionales, una lectura del contenido desde los artículos publicados en la revista DE JUVENTUD nos conduce hacia otra realidad: de casi ochenta artículos publicados, algunos como “Estudios” y otros como “temas”, más de 50 tienen que ver con cuestiones “culturales e identitarias” de los jóvenes de la época, temas como ocio, relaciones inter-generacionales, cambio socio-cultural, identidad ideológica y política, subculturas juveniles, comportamiento sexual y género, delincuencia, asociacionismo y participación, educación cívica, música y similares compiten con el tema del empleo y globalmente lo superan. Además a partir del número 7 (1982), emergerá un nuevo tema, las drogas, que adquirirán un gran protagonismo en los últimos años de aquella revista, que incluye un número monográfico, el 17 (1985) dedicado a las mismas.

En todo caso el referente, al menos en lo retórico, era el tema del empleo. Su centralidad en la etapa fundacional de las Políticas de Juventud en la España democrática, no puede atribuirse en exclusiva ni a un Informe en concreto, ni a la propia acción institucional sino a diferentes factores.

En primer lugar, para entender cómo el tema del empleo adquirió este protagonismo, hay que recordar el contenido de las propias Políticas de Juventud durante el franquismo. Así los modelos identitarios del Frente de Juventudes y el nacional-catolicismo habían desprestigiado las metodologías que decían representar, en cambio el éxito del desarrollismo de los años 60 se vivía, de forma consciente o inconsciente, como una opción especialmente válida. En la época tuvo una importante difusión pública un texto (Alcocer, 1978) que sostenía que las Políticas de Juventud del Franquismo “habían sido un fraude”. Pero un fraude no por sus implicaciones ideológicas y su finalidad (que también), sino por el desajuste entre medios y fines. Al margen de la ideología se habían planteado objetivos para jóvenes que era imposible alcanzar porque nunca se habían dispuesto los medios para ello.

Esta es una idea que ha sido retomada por recientes historiadores, que aparece claramente en el texto sobre el Frente de Juventudes de Juan Sáez y que más atrás hemos relacionado con “la tradicional falta de participación cívica y la desconfianza hacia las instituciones” presente en la sociedad española desde la Guerra Civil. Recientes trabajos empíricos sobre “El patronato escolar de primaria”, sobre los “Campamentos para alumnos de Magisterio” y sobre el grado de implantación de la asignatura “Formación del Espíritu Nacional” (Cruz, 2001), ponen en evidencia este desajuste entre medios y fines, lo que explica, en parte y al margen de su condición de políticas identitarias de un régimen político autoritario, la existencia de un cierto “desprestigio técnico” de aquellas mismas políticas.

Pero además los principales actores y los que enunciaban las Políticas de Juventud en el periodo de la transición tenían entonces una moda de edad entre 25 y 35 años y por tanto representaban la generación que había sido joven en los años 60 y primera mitad de los 70 y estaban, por tanto, imbuidos por el ideal del progreso económico y la movilidad social. Los modelos de políticas de transición les parecían modernos y democráticos frente a las caducas políticas identitarias del Franquismo que habían sobrevivido y exigido disciplina, aunque de forma periférica y precaria, hasta el mismo momento de la Transición.

En segundo lugar España vivía con unas tasas de desempleo, y en particular de desempleo juvenil, sin precedentes, después de más de quince años de pleno empleo (que en parte se explicaba por la emigración y en parte por representar un país favorable a la deslocalización). Resulta así fácil entender cómo se produjo la construcción reduccionista que atribuyó todos los problemas emergentes, como la delincuencia, las drogas, el vandalismo o los conflictos inter-generacionales, al desempleo juvenil, que funcionó como una especie de chivo expiatorio en un momento de intensas transformaciones sociales que se vivían con mucha inseguridad.

### 2.3.2.5. *La cuestión “de los problemas propios de los jóvenes”*

Pero aparece una tercera cuestión, poco citada y que sin embargo es muy relevante. Se trata de la dirección de las miradas en busca de inspiración, principalmente hacia los vecinos Francia e Italia. En aquellos países y en aquella época la mirada fascinada de los españoles se encontraba con formulaciones recientes que respondían a modelos de políticas de transición muy radicalizadas, o al menos aparentemente radicalizadas. Se trataba de una respuesta progresista a la noción de “generación problemática”, tal y como había sido codificada en las décadas anteriores. Una respuesta que también forma parte, una parte sustancial además, de los contenidos de la Agenda de los temas de Juventud en la Transición Democrática.

En otro texto he descrito cómo la revuelta generacional de los años 60, y en especial los acontecimientos del “año 1968” dieron un vuelco considerable al tema de la imagen social de los jóvenes (Comas, 2003). En dicho texto se analizan los libros de Peter Laurie, “Teenage Revolution” (1965), el de Alexander Kleim “Natural enemies. Youth and the cash of generations” (1969), el de Alfred Sauvy, en “La rebelión de los jóvenes” (1970), el de Bourdieu y Passeron, “Les héritiers. Les étudiants et la culture” (1985), así como los diversos trabajos de Gerard Mendel como “La rebelión contra el padre” (1967) y “La crisis de generaciones” (1970).

Esta revisión me permitió entender cómo los jóvenes de los años 60, se “convirtieron en un problema” por su propia condición juvenil (Comas, 2003). También en otro texto (Aguinaga y Comas, 1996), hemos podido observar que el afrontamiento del supuesto problema provocó, en el entorno del año 1973, la promulgación de una batería legislativa, en casi todos los países desarrollados, que optaba por la represión como forma de “resolver el problema de los jóvenes”. En España la respuesta represiva supuso la promulgación de la Ley de Peligrosidad Social y una reforma del Código Penal, claramente orientadas hacia el “control de las nuevas conductas juveniles”.

Pero existía una alternativa a esta respuesta represiva: se asumía que los jóvenes eran un problema porque tenían problemas y tales problemas tenían que ver esencialmente con el empleo. La respuesta era entonces: *“Hay que cambiar la escuela facilitando un estructura más abierta y participativa, hay que facilitar el tránsito hacia lo laboral, siendo muy exigente con los derechos de los jóvenes y hay que crear un modelo de ocio y tiempo libre autogestionado en el que no aparezcan ni los scouts, ni los albergues juveniles, ni las diferentes maneras de organizar formalmente el tiempo libre. Este cambio es una invitación a participar en la política, que será efectiva porque permitirá a los jóvenes que resuelvan sus problemas”* (Copfermann, 1968).

Un documento del Comité Español para el año Internacional de la Juventud (Dirección General de Juventud, 1984), refleja esta misma posición. Afirma que las administraciones públicas deben afrontar “los problemas de los jóvenes” y cita en concreto los siguientes: inadecuación del sistema educativo a las demandas laborales, desempleo, retraso en la edad de emancipación, ocio consumista, consumo de drogas y bajo nivel de participación política. Para resolverlos propone promocionar la

participación como indica la Constitución, mantener la política de servicios de los organismos de juventud y reforzar los planes y programas de empleo juvenil. A esta opción la llama, quizá por primera vez en un documento oficial, un **Plan Integral de Juventud**.

Estos dos ejemplos nos permiten entender cómo “el tema del empleo” se convirtió así en un argumento alternativo que se esgrimía contra aquellos que habían optado por la represión para responder, en la primera mitad de los años 70, “a la cuestión de los problemas propios de los jóvenes”. Aunque en ambos casos se acepta de manera explícita, y poco crítica, que “los jóvenes eran/tenían problemas”

En este sentido, entre la lógica de “que la represión lo arregla todo” y la lógica de que “el empleo lo arregla todo”, aparece una tercera vía más ponderada que trata de afirmar que entre los jóvenes “no todo son problemas”. En 1977 también la UNESCO facilitó su respuesta a “los problemas de los jóvenes” y diseñó un “Plan a Medio Plazo” que cubre justo el periodo de la transición española. De hecho aparece una clara coincidencia entre el Plan de la UNESCO, que reclama un conjunto de derechos en el ámbito familiar, en la igualdad, en el trato judicial a los menores, en las limitaciones y los derechos en el trabajo, en la escolarización,... y el contenido de la Constitución Española. Pero además, agrega el Plan de la UNESCO, todos estos derechos y deberes “*se asientan garantizando la participación de los jóvenes*” (UNESCO, 1977). Lo cual ya se ajusta en extremo a la Constitución Española.

Pero para afrontar de manera directa “los problemas propios de los jóvenes” la UNESCO selecciona cuatro líneas de actuación a las que llama “propuestas-metas” y que se orientan, en gran parte, a denunciar una imagen social que considera injustificada:

1. Realizar acciones educativas, sociales y culturales que refuercen la condición positiva de los jóvenes.
2. Abrir líneas de programas de investigación social sobre la realidad juvenil al margen de tópicos y opiniones no fundamentadas en torno a sus supuestos problemas.
3. Facilitar la participación de los jóvenes en los programas de cooperación internacional y ofrecer oportunidades para la movilidad, el intercambio y la experiencia del conocimiento intercultural.
4. Promocionar y fomentar las nociones y sentimientos de igualdad entre los jóvenes.

#### *2.3.2.6. Una mirada en perspectiva*

Una mirada en perspectiva nos permite afirmar, de forma irónica aunque amable, que aquellas propuestas políticas, que sin embargo se llevaron a la práctica sólo de una forma parcial, obtuvieron un éxito total. De hecho la generación que cuando se publicó el Informe Schwartz era la población diana del mismo y tenía entre 18 y 25 años, tiene ahora entre 40 y 47 años y es la que goza de una mejor situación con el empleo en Europa.

Pero no sólo esto. En este momento comienzan a preocupar las consecuencias psico-sociales de un empleo demasiado estable. En España se produce anualmente una alta cifra de incapacidades permanentes, aquejadas de patologías (psíquicas y físicas) relacionadas con haber desempeñado un único puesto de trabajo a lo largo de toda la vida laboral. Las primeras aproximaciones al tema, nos desvelan que una parte de estas personas han tenido oportunidad de cambiar de empleo pero no lo han hecho porque asumieron en su día la retórica de que el único empleo verdadero era

la seguridad de un empleo para “toda una vida”. La precariedad laboral produce “corrosión del carácter” como afirma Richard Sennett, pero el exceso de estabilidad parece que también.

Otro ejemplo más directo se refiere a la cuestión de las drogas que ya hemos citado más arriba. Durante un largo periodo de tiempo se dio por supuesta una estrecha relación, más simbólica que real, entre paro, precariedad y consumo de drogas. El propio INJUVE realizó en 1988 un seminario sobre este mismo tema y varios ponentes insistieron en que *“el consumo de drogas era una consecuencia del malestar que ocasionaba el desempleo, la falta de oportunidades y la precariedad laboral en los jóvenes”* (Torregrosa, 1989).

Han pasado más de veinte años y finalmente se pueden reconstruir empíricamente las trayectorias vitales de los adictos que iniciaron su consumo antes de 1985 y que en la actualidad suelen tener más de cuarenta y cinco años (Comas, 2001; Comas, 2005; Comas, 2006). La variable que mejor explica el inicio en el consumo y el mantenimiento de la conducta adictiva es *“una precoz inserción en el mercado de trabajo, el abandono sin fracaso previo de los estudios, en ocasiones antes incluso de las edades legales para trabajar, acompañado de una estabilidad en el primer empleo que redujo, a veces durante años el riesgo de las sanciones ante los primeros problemas que ocasionaban las drogas, acompañado todo ello de ingresos superiores a la media de las mismas edades”* (Comas, 2006). Expresado en otros términos es el éxito socio-económico de una sociedad, en parte por la vía de las exigencias del cambio socio-cultural, lo que produce el incremento y la emergencia de determinados riesgos y vulnerabilidad<sup>9</sup>. En otro tiempo se afirmó que “el sueño de la razón produce monstruos”. Puede que la frase parezca excesiva, pero en la actualidad tenemos la evidencia de que al menos “el progreso social produce efectos colaterales indeseables”.

---

9 Tal evidencia no sólo cuestiona la vieja hipótesis entre desempleo y drogas, sino que traslada los factores de vulnerabilidad juvenil hacia un terreno poco hollado. Las drogas y otros factores de riesgo no aparecen en los límites, entre los fracasos y las carencias del sistema, sino que forman parte de su propia lógica, de su corazón. Las Políticas de Juventud deberían tener muy en cuenta este hecho y ser más sutiles a la hora de proponer facilidades para el tránsito hacia la vida adulta. Desde esta perspectiva las políticas afirmativas se convierten, creando sujetos más competentes, en un factor de equilibrio para compensar los riesgos relacionados con un “éxito excesivo” en los procesos de transición.

### 3.1. Objetivo general de la investigación

El estudio empírico que aparece en los siguientes capítulos trata de describir y analizar las Políticas de Juventud efectivamente realizadas en España por las Administraciones Públicas desde la Transición Democrática hasta la actualidad. Una tarea casi inédita ya que apenas existen estudios similares que, con un carácter tan empírico, describa estas, o similares, políticas sociales, en España. Quizá no ha sido necesario hasta ahora, pero con los profundos cambios que está viviendo el desarrollo práctico del marco Constitucional y el Estado de las Autonomías, el proyecto ya resulta imprescindible e ineludible: No se puede obviar si queremos racionalizar las relaciones entre administraciones y diseñar políticas efectivas en cada una de ellas.

Por las razones expuestas en los dos capítulos precedentes, por “Políticas de Juventud” se entienden: 1) los enunciados explícitos (incluidos los aspectos transversales) de las mismas en los tres niveles de las administraciones públicas, 2) las infraestructuras y los presupuestos específicos asignados a las áreas de juventud, 3) los programas directos realizados por estas mismas áreas y 4) el marco normativo en el que se inscriben las mismas en las diferentes administraciones.

El periodo a estudiar se inicia con la aprobación de la Constitución en 1978, pero como la creación de los Organismos y áreas de juventud se realizó de forma progresiva y desigual, el periodo elegido en cada uno de estos Organismos, es el que cubre desde su creación hasta la actualidad.

### 3.2. Procedimiento metodológico utilizado

El trabajo empírico realizado ha sido muy complejo y ha aportado una gran cantidad de datos e información. Después se han procesado los datos para obtener conclusiones muy sintéticas. La mayor parte de los datos son de carácter cualitativo lo que ha implicado un gran esfuerzo analítico.

Los datos se obtuvieron en los 46 Organismos de Juventud descritos más abajo. Estos Organismos de Juventud fueron los puntos de contacto e información, y la re-



cogida de datos se realizó a través de una entrevista personal a un técnico o a un funcionario de Juventud, preferentemente el que llevaba más tiempo en el organismo, que en algunos casos se prolongó varios días e incluso adquirió un carácter colectivo, para recoger el conjunto de la información requerida. En el nivel autonómico las entrevistas se realizaron de forma sistemática, en cambio en el nivel provincial y municipal tuvieron un carácter muestral.

Para realizar el trabajo se diseñaron varios instrumentos de recogida de datos que se completaron en las entrevistas realizadas en cada uno de los puntos de muestreo. Los instrumentos utilizados, que aparecen en el anexo, son:

- Ficha de evolución de presupuestos específicos.
- Ficha de recursos físicos y humanos.
- Registro de programas con al menos ocho variables descriptivas.
- Registro de material producido.
- Registro de documentos relativos a normativa propia.
- Guión de entrevista.

Los 46 puntos de contacto e información se distribuyeron según niveles administrativos. Como ya se ha explicado en el nivel central y autonómico se trataba de entrevistar a todos los organismos, mientras que en el nivel provincial y local se realizó una muestra. En cualquier caso el censo de programas y materiales ha sido muy completo porque las actividades suelen estar registradas en el nivel autonómico. Los puntos de muestreo son los siguientes:

- 1) INJUVE
- 2) 19 Direcciones Generales de Juventud de las CCAA, Ceuta y Melilla.
- 3) 5 áreas de juventud de las Diputaciones Provinciales.
- 4) 10 municipios capital de provincia.
- 5) 6 grandes municipios no capital de provincia.
- 6) 5 mancomunidades rurales.

El trabajo de campo se realizó por la Fundación Atenea Grupo GID, contando con el equipo mencionado en el prólogo.

En cuanto al calendario para la ejecución de las diferentes tareas realizadas se presentó el Estudio y se realizaron los contactos pertinentes con los organismos de juventud citados durante el mes de junio del 2006, en el mismo mes se realizó la formación y la preparación del equipo de campo. La realización de entrevistas y la cumplimentación de los registros duró tres meses: junio, julio y agosto, realizándose el procesamiento de la información en paralelo, lo que permitió cerrar el trabajo de campo en septiembre. El Informe se realizó a partir de este momento y hasta finales de 2006. Ha sido un proceso muy acelerado para un trabajo de esta naturaleza.

### **3.3. La respuesta de los organismos entrevistados.**

Las tablas 3.1 y 3.2 detallan los resultados de las entrevistas, como puede observarse las entrevistas en los 46 puntos de información se cubrieron de forma satisfactoria, todas las Comunidades Autónomas salvo tres que, lo mismo que las ciudades autónomas, se negaron a realizar la entrevista y facilitar los datos. En todos estos casos se alegó imposibilidad de responder, en los plazos previstos y con todo el material e información que se pedía, a pesar de las ofertas de apoyo por parte de los entrevistadores que se ofrecían a recoger los datos en el propio Organismo.

Tabla 3.1. Descripción de los puntos de entrevista

CCAA	PUNTO INFORMATIVO	Código
<b>ANDALUCÍA</b>	1. Instituto Andaluz de la Juventud	CCA01
	2. Área de Juventud del Ayuntamiento de Málaga	CPV01
	3. Delegación de Juventud y Fiestas del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera	MUN01
<b>ARAGÓN</b>	4. Instituto Aragonés de la Juventud	CCA02
	5. Delegación municipal de Juventud del Ayto Zaragoza	CPV02
	6. Mancomunidad de la Jacetania	MAN01
<b>ASTURIAS</b>	7. Instituto Asturiano de la Juventud	CCA03
	8. Área de Juventud del Ayto Gijón	CPV03
<b>I. BALEARES</b>	9. Dirección General de juventud	CCA04
	10. Concejalía de juventud y deportes en el Ayto. Palma de Mallorca	CPV04
<b>CANARIAS</b>	11. Dirección General de juventud	CCA05
	12. Área de juventud, educación y mujer en el Cabildo Tenerife	DPR01
<b>CANTABRIA</b>	13. Dirección General de juventud de Cantabria	CCA06
	14. Área de juventud en el Ayuntamiento de Torrelavega	MUN02
<b>C-LA MANCHA</b>	15. Dirección General de Juventud	CCA07
	16. Diputación de Albacete	DPR06
<b>C-LEÓN</b>	17. Dirección General de juventud	CCA08
	18. Espacio Joven del Ayto. Salamanca	CPV05
<b>CATALUÑA</b>	19. Secretaría General de Juventud	CCA09
	20. Dirección General de Juventud del Ayuntamiento de Barcelona	CPV06
	21. Oficina del plan joven de la Diputación de Barcelona	DPR02
	22. Oficina del plan joven del Ayuntamiento de Reús	MUN03
<b>EXTREMADURA</b>	23. Dirección General de juventud	CCA10
	24. Centro municipal de juventud del Ayto. Mérida	MUN04
	25. Área de juventud del Ayto. Badajoz	CPV07
<b>GALICIA</b>	26. Dirección General de juventud y solidaridad	CCA11
	27. Centro de información juvenil del Ayun. de la Coruña	DPR03
	28. Departamento de juventud del Ayuntamiento de Vigo	MUN05
<b>MADRID</b>	29. Dirección General de juventud, Consejería de educación	CCA12
	30. Dirección General de educación y juventud del Ayto. Madrid	CPV08
	31. Mancomunidad Sierra Norte	MAN04
<b>MURCIA</b>	32. Instituto Regional de la juventud	CCA13
	33. Centro de información juvenil del Ayuntamiento de Archena	MAN02

Tabla 3.1. Descripción de los puntos de entrevista (continuación)

CCAA	PUNTO INFORMATIVO	Código
LA RIOJA	34. Dirección General de juventud	CCA14
VALENCIA	35. Instituto valenciano de la juventud	CCA15
	36. Concejalía de inmigración, mujer y juventud.	MUN06
	37. Alicante	DPR04
	38. Área de Juventud de la Plana Alta Castellón	MAN05
NAVARRA	39. Instituto Navarro de Deporte y Juventud	CCA16
	40. Concejalía de juventud, educación y deporte del Ayuntamiento de Pamplona	CPV09
PAÍS VASCO	41. Dirección General de juventud.	CCA17
	42. Servicio de juventud del Ayto. Vitoria	CPV10
	43. Servicio de infancia y juventud de la Diputación de Guipúzcoa	DPR05
CEUTA	44. Ceuta	Ceuta
MELILLA	45. Melilla	Melilla
INJUVE	46. INJUVE	Injuve

En la tabla 3.2 se refleja el hecho de que si bien muchos organismos colaboraron en la investigación la mayoría no fueron capaces de ofrecer toda la información solicitada. De hecho el proyecto era muy ambicioso, el tiempo limitado (y además coincidía con el periodo de verano) y las demandas de información eran casi imposibles. Fuimos muy ambiciosos para tratar de conseguir el máximo de información y aunque no alcanzamos los objetivos marcados, **la información obtenida superó nuestras expectativas y ha sido suficiente** para realizar el Informe.

Cabe destacar que las respuestas obtenidas no son el resultado de una mera afirmación de los entrevistados sino que implican un trabajo en ocasiones muy laborioso. Por este motivo hay que agradecer a los Organismos (y a los técnicos concretos) que completaron toda la información requerida, el trabajo realizado, que en algún caso implicó la dedicación a tiempo completo de una persona por un periodo superior a dos semanas.

En las entrevistas realizadas no se produjeron incidencias llamativas, se trabajó en un ambiente cordial, en las propias instalaciones del Organismo de Juventud, en muchos casos se facilitaron despachos o salas para completar el trabajo, la comunicación fue correcta, aunque se verbalizaron algunas expresiones de rechazo no atribuibles a la propia investigación, sino a las cuestiones que se analizan en los capítulos 8 y 9.

En cuanto a la información solicitada hay que destacar que todos los entrevistados tienen una queja en común en la que manifiestan que el volumen de información que se pide resulta ser “muy desproporcionada y descomunal”. También destacan que mucha de la información que se pide es inaccesible o bien, si es accesible pero no existen recursos humanos y de tiempo para poder acceder a ella.

De hecho estas quejas reflejan, en muchos casos, la situación de algunos Organismos de Juventud autonómicos y locales, que se ven obligados, por el trabajo del día a día, a no disponer, de una forma automática, de las informaciones solicitadas. Son

muy pocos los que disponen para el pasado de una “Memoria económica y de actividades” que recogiera de forma sistemática los datos solicitados, aunque ya son mayoría los que la tienen en el presente. Esto otorga más valor a los datos e informaciones facilitadas y que figuran en la mencionada tabla 3.2 y nos hace redoblar nuestros agradecimientos a los técnicos que nos ofrecieron su tiempo y sus esfuerzos.

En cualquier caso, en el futuro, tras este Informe y gracias a la generalización de las mencionadas “Memorias” el trabajo de recogida de datos puede ser menos costoso y más sistemático.

Tabla 3.2. **Resultados de los instrumentos aplicados**

Punto	Fecha	Entre	F1	F2	F3	F4	F5	A.E.1	A.P.2
1. CCA01	04-08-06	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
2. CPV01	08-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
3. MUN01	01-09-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
4. CCA02	11-07-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
5. CPV02	17-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
6. MAN01	07-08-06	Sí	Si	No	Si	Si	No	No	No
7. CCA03	No								
8. CPV03	24-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Si
9. CCA04	11-07-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
10. CPV04	14-07-06	Sí	No	No	No	No	No	No	No
11. CCA05	05-09-06	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
12. DPR01	04-09-06	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Si
13. CCA06	09-08-06	Sí	Si	Sí	Sí	Sí	Sí	Si	Si
14. MUN02	22-08-06	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
15. CCA07	05-07-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
16. MAN02	17-07-06	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No
17. CCA08	11-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
18. CPV05	29-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
19. CCA09	01-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
20. CPV06	02-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
21. DPR02	31-07-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
22. MUN03	03-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
23. CCA10	13-07-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
24. MUN04	30-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
25. CPV07	31-08-06	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No
26. CCA11	No								

Tabla 3.2. Resultados de los instrumentos aplicados (continuación)

Punto	Fecha	Entre	F1	F2	F3	F4	F5	A.E.1	A.P.2
27. DPR03	23-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
28. MUN05	14-07-06	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
29. CCA12	12-07-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
30. CPV08	04-09-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
31. MAN04	25-07-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
32. CCA13	18-07-06	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
33. MAN02	10-09-06	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí
34. CCA14	18-07-06	No	No	No	No	No	No	Sí	No
35. CCA15	No								
36. MUN06	21-07-06	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
37. DPR06	25-09-06								
38. MAN05	17-07-06	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
39. CCA16	08-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
40. CPV09	08-08-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
41. CCA17	27-07-06	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
42. CPV10	25-08-06	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
43. DPR05	12-09-06	Sí	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
44. CEUTA	No								
45.MELILLA	No								
46. NJUVE	12-2006	Sí	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

F1: Ficha presupuestos

F2: Ficha recursos

F3: Ficha programas

F4: Ficha material

F5: Ficha normativa

AE1: Anexos electrónicos

AP2: Anexos en papel

La última de las entrevistas se corresponde con el INJUVE. En realidad no fue una entrevista sino una serie de ellas, a la Directora General del Organismo y diversos responsables del mismo. Ellos nos permitieron contrastar la mayor parte de la información que aparece en el capítulo 4 y nos aclararon dudas sobre otras cuestiones. También se utilizó el Centro de Documentación del INJUVE como una base de datos para cubrir muchos huecos del trabajo de campo. Extendemos a todos los profesionales del INJUVE que han contribuido a este trabajo nuestros agradecimientos.

Debemos reiterar, en cualquier caso, que el volumen de información obtenido superó con mucho las expectativas previas. A modo de mero ejemplo podemos mencionar que 22 puntos de muestreo facilitaron en papel los anexos solicitados (AP2) y 20 puntos de muestreo lo facilitaron electrónicamente (APO1) y de ellos 15 facilitaron anexos con ambos soportes. Pues bien, sólo los anexos en papel, incluidos libros y folletos, ocuparon el equivalente a 25.500 hojas. Los anexos en soporte electrónico no se imprimieron y sólo han sido consultados, pero vendrán a ocupar unas 9.000 páginas más.

Por su parte las entrevistas y las fichas (F1), (F2), (F3) y (F4) se imprimieron y ocuparon un total de 1.386 páginas. Se trata sin duda de una recopilación de datos sin precedentes. La síntesis de toda la información obtenida aparece en los capítulos siguientes, organizada según los criterios conceptuales que se han especificado en los dos primeros capítulos.



# 4

## La trayectoria global de las Políticas de Juventud en la perspectiva estatal

### 4.1. Evolución de las Políticas de Juventud en el ámbito estatal

La etapa de transformación y cambio de sistema político desde la dictadura franquista hasta la consolidación de la democracia, que se describía en el capítulo segundo, concluía en lo referente a Juventud en el año 1985 con la conformación del “nuevo” INJUVE. El año 1985 fue una fecha emblemática sobre la que coincidieron varias circunstancias, en primer lugar fue el “Año Internacional de la Juventud” que actuó como una especie de revulsivo que supuso la mayoría de edad de las Políticas de Juventud tanto en España como en otros países. Asimismo 1985 fue el año del primer Informe de la serie de Informes Juventud en España (IJE) de la democracia. El colofón de aquel año fue la incorporación de España al Mercado Común Europeo (MCE) el 1 de enero de 1986. Lo que supuso que un país que, sólo diez años antes, vivía en un cierto aislamiento y bajo un régimen dictatorial creado durante la etapa de los fascismos en Europa, pasaba a ser miembro del club de las democracias consolidadas que poco después, en 1992, fundaría la Unión Europea.

En este sentido 1985 es el auténtico año bisagra que va a inaugurar una nueva etapa, la que se corresponde con los últimos 20 años, que de alguna manera suponen la implantación real de las Políticas de Juventud de la democracia en el nivel del Estado. Para presentar esta implantación vamos, en primer lugar, a describir la trayectoria formal del propio INJUVE.

#### 4.1.1. La trayectoria formal del INJUVE

Tras su creación en 1985 la trayectoria formal del INJUVE ha sido muy estable. En realidad las primeras transformaciones que le afectaron, como la creación de la Comisión Interministerial de la Juventud en julio de 1986, ya han sido comentadas en el capítulo 2. Asimismo en diciembre de aquel mismo año se creó el Registro de Organizaciones Juveniles, un instrumento imprescindible para el buen funcionamiento del Consejo de la Juventud.



Los fines del Instituto de la Juventud, tal como fueron establecidos en 1985 y que se han mantenido más o menos estables a lo largo de los años, son: el diseño y la ejecución de las Políticas de Juventud, el fomento del asociacionismo, el desarrollo de un sistema de información y de documentación juvenil y el impulso de la cooperación internacional. Las funciones para cumplir estos fines fueron: la coordinación de las acciones de otros departamentos y administraciones, la confección de los Planes Integrales de Juventud, la gestión de las subvenciones al movimiento asociativo, la realización de Estudios y la difusión de informes, el fomento del turismo juvenil y la movilidad e intercambio nacional e internacional.

El principal cambio realizado en los años siguientes fue su ubicación en el nuevo Ministerio de Asuntos Sociales (MAS) en el momento de su creación (Real Decreto de 20 de Julio 1988). El nuevo Ministerio agrupaba las políticas sociales de menor entidad administrativa (Servicios Sociales, Mujer, Tercera Edad, Familia, Minusvalías, Menores,... y Juventud) y suponía una apuesta para el desarrollo de estos aspectos del Estado del Bienestar en España. El traslado no supuso modificaciones sustanciales en la estructura del INJUVE que seguía siendo el mismo Organismo Autónomo, pero aportó un cierto mensaje y transformó algunas prácticas, ya que no es lo mismo estar en la órbita de "lo Cultural" que en la órbita de "los Asuntos Sociales".

El siguiente cambio se realizó casi diez años después y fue, de nuevo circunstancial. El Ministerio de Asuntos Sociales se fusionó, en la primera legislatura del Gobierno del PP, con el Ministerio de Trabajo dando lugar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) el 20 de diciembre de 1996. Lógicamente el INJUVE se adscribió al MTAS, sin que esto supusiera ninguna modificación sustancial de su estructura y actividades. Ambos cambios de Ministerio fueron seguidos por la correspondiente transformación de la estructura de la Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia.

En este sentido la estabilidad del Organismo se mantenía y fue reconocida cuando, en aplicación de la Ley 6/1997, sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se confirmó para el INJUVE la condición de Organismo Autónomo.

Un referendo que el Real Decreto de 4 de mayo de 2005 ha reforzado, al aprobar el Estatuto del Organismo Autónomo Instituto de la Juventud, que mantiene su naturaleza y régimen jurídico, sus principios generales, fines y funciones, pero crea nuevos Órganos Rectores: un Presidente, que es el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, y un Consejo Rector presidido por el mismo y del que forman parte el Director General, seis representantes del INJUVE y seis del Consejo de la Juventud de España (CJE).

En el vigente Estatuto se establecen tres principios generales que orientan la actuación del INJUVE: Promover la igualdad de oportunidades, propiciar la participación e impulsar la cooperación interdepartamental y con otras administraciones públicas. De estos principios generales se derivan siete fines específicos: el fomento del asociacionismo, el sistema de información en materia de juventud, la cooperación internacional, la formación en valores de solidaridad e igualdad, el desarrollo de condiciones para la emancipación, la promoción del desarrollo sostenible y los hábitos de vida saludables. Para cumplir los cuales se establecen cinco funciones concretas: la cooperación con las administraciones públicas, el fomento de la comunicación, movilidad e intercambios en el ámbito nacional e internacional, la participación del CJE en las políticas de juventud del Gobierno y el fomento de la cooperación territorial.

Podemos observar cómo los dos cambios más sustanciales, en estos veinte años, se refieren a la aparición explícita del tema de la emancipación entre los fines del INJUVE y el nuevo papel atribuido al CJE en su estructura.

#### 4.1.2. Los contenidos del proyecto original

Ante una administración tan consolidada cabe hacernos una pregunta sobre las intenciones de los agentes institucionales antes de 1985: ¿existía antes de su constitución un proyecto definido para el INJUVE?, o expresado en otra forma, ¿disponemos, más allá de la narración de los acontecimientos y la descripción de los argumentos que aparece en el capítulo segundo, algún documento que enuncie de forma completa estas intenciones? Pues sí, por suerte existe y vamos a darle una cierta importancia, no sólo como una fuente documental que enuncia tales intenciones, sino porque, asumiendo su verdadero significado histórico, nos va a permitir en el capítulo de conclusiones, evaluar el grado de cumplimiento de las mismas. Es decir, podemos promover una evaluación de las Políticas de Juventud desarrolladas los últimos 20 años, a partir de un enunciado de intenciones sobre sus fines realizado en 1983.

Se trata de las ponencias del Seminario “Juventud y sociedad en la España actual” promovido por la Dirección General de Juventud en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo en Santander los días 16-20 de agosto de 1983 (Autores Varios, 1983). Debemos recordar que en aquella época la UIMP era la única Universidad de Verano y sus Seminarios poseían una notable trascendencia política y mediática y que el rol que vamos a atribuir al mencionado documento ha sido atribuido, para otros sectores de la administración, a otros seminarios equivalentes realizados en aquella Universidad y en aquel entorno histórico. La primera mitad de los años 80 fue una fase de construcción de políticas públicas cuya expresión fue recogida, más que en ningún otro lugar, por la UIMP.

Fue un Seminario organizado por la propia Administración General del Estado donde sólo se habló de políticas estatales. En el mismo se enunciaron las siguientes líneas maestras para las futuras Políticas de Juventud:

1. La necesidad de crear estructuras administrativas, distintas a las del franquismo, pero específicas de juventud en los tres niveles de la administración.
2. La identificación de los jóvenes de la época, como la primera de las “generaciones problema”, por su individualismo, desmovilización política, presentismo, incertidumbre cultural, desestructuración familiar y “especiales dificultades” para acceder al mercado de trabajo. También se describía como una generación afectada por los desajustes entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, así como una generación condicionada por una crisis económica cuya solución no se percibía, también se indicaba que los primeros síntomas de la deslocalización y la reconversión industrial, cerraban las oportunidades de futuro laboral para los jóvenes. En esencia una “generación perdida” condenada a la exclusión social, en comparación con la “brillante trayectoria” de la generación de los años 60.
3. La necesidad de crear estructuras de participación, los Consejos de la Juventud, tanto para representar a los jóvenes en la administración como para movilizarlos.
4. La necesidad de poner en marcha un sistema de Información Juvenil que llegara a todos los jóvenes en el nivel local.
5. Se abrían tres frentes de “concienciación juvenil”, la conciencia ecológica entendida como una actitud personal, la paz entendida como objeción de conciencia, antimilitarismo y supresión (un ideal utópico en aquel tiempo) del servicio militar obligatorio y el igualitarismo, entendido como interclasismo e igualdad de oportunidades.
6. La necesidad de crear una respuesta socio-educativa y terapéutica, técnicamente adecuada, para los jóvenes con problemas de adaptación.
7. Éstas debían ser las propuestas centrales de toda política progresista.

A modo de resumen, se cerró el Seminario definiendo lo que debía y podía ser un Plan Integral de Juventud (Sic), en consonancia con las tareas que a la vez se asignaba el Comité Interministerial para el año internacional de la Juventud, y proponiendo un “cambio de rumbo” desde las políticas explícitas del franquismo, basadas en el adoctrinamiento a través de actividades de ocio, hacia políticas de transición, acordes con el diagnóstico que habían realizado los investigadores que habían participado en el seminario (Autores Varios, 1983).

### **4.1.3. El traspaso de competencias e infraestructuras**

La creación del INJUVE coincidió con el traspaso de competencias en materia de juventud a las Comunidades Autónomas, un tema del que nos ocuparemos con más detalle en el capítulo siguiente al hablar de las mismas. Pero desde la perspectiva del propio INJUVE hay que tener en cuenta que en el momento de su constitución en 1986 todas las Comunidades Autónomas ya habían asumido sus competencias en materia de juventud en sus respectivos Estatutos de Autonomía que entraron en vigor entre 1979 (el País Vasco fue el primero) y 1983 (el último fue el de Castilla y León).

Las competencias previstas en los Estatutos de Autonomía implicaban que las Comunidades Autónomas podían comenzar a actuar en materia de Juventud, pero esto no significa que todas ellas lo hicieran de inmediato, ya que tenían que crear las estructuras adecuadas y dotarse de los recursos necesarios para comenzar a ejercer las mismas.

En la práctica el hecho de que las Comunidades Autónomas asumieran sus competencias no produjo un impacto directo sobre el INJUVE, que mantuvo intactas la mayor parte sus funciones aunque aplicadas al ámbito estatal. Sin embargo el INJUVE tuvo que traspasar sus infraestructuras, salvo los dos edificios de su propia sede en Madrid, a las Comunidades Autónomas. Se trataba de un conjunto variopinto de instalaciones (básicamente albergues, residencias, campamentos, otras instalaciones recreativas y oficinas) que procedían del antiguo Frente de Juventudes (y después de la OJE) así como de la Sección Femenina. También traspasaron las infraestructuras correspondientes a la gestión de viajes y desplazamientos para jóvenes (las oficinas TIVE que se crearon en su día al amparo del Sindicato de Estudiantes Universitarios, el SEU, de orientación falangista) que ponían a disposición de los jóvenes universitarios productos turísticos de todo tipo (transporte terrestre y aéreo, alojamiento, seguros, carnés internacionales, cursos de idiomas, albergues juveniles, campos de trabajo internacionales, sistemas Au Pair y viajes organizados) en condiciones económicas ventajosas.

El traspaso de las infraestructuras comenzó hacia 1983 y se prolongó hasta 1989 y las Comunidades Autónomas las incluyeron en su patrimonio asignándoles distintas finalidades e incluso enajenándolas. La historia de la transformación y el destino final de las infraestructuras del Estado de la Dictadura, en particular el destino de todas aquellas que pertenecieron a organismos extintos (como la Secretaría General del Movimiento y los Sindicatos Verticales) está por hacerse.

Sí conocemos, en cambio, el destino de la Red de Albergues Juveniles porque una parte sustancial de los mismos han sobrevivido, se han rehabilitado y en compañía de instalaciones más modernas forman hoy en día la REAJ, la Red Española de Albergues de Juventud, administrados por las Comunidades Autónomas (y algunos Ayuntamientos) en cuyo territorio se ubica cada uno de los albergues.

Hoy en día la REAJ consta en la actualidad de unos 220 establecimientos de tamaño y calidades muy desiguales (entre 300 y 3.000 metros cuadrados, algunos urbanos y modernos y otros viejos refugios de montaña poco dotados), con una capacidad total de 17.000 plazas, es decir con una media de 77 plazas, en habitaciones

dobles o de más camas, en cada uno de ellos. La REAJ tiene alrededor de 5.000 empleados (que dependen de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) con un gran elenco de tipos de relaciones laborales.

Puede alojarse en los albergues de la REAJ cualquier persona, aunque los jóvenes tienen preferencia siempre que posean el oportuno carné (que en todo caso puede hacerse sobre la marcha) y a un precio notablemente económico en relación a la calidad de los mismos. La REAJ es miembro de la Federación Internacional de Albergues Juveniles (IYHF) que oferta alrededor de 4.500 establecimientos y 346.000 plazas en todo el mundo, en especial en los países más desarrollados. Podemos ver que España aporta alrededor del 5% mundial de esta oferta.

Hasta 1997 la REAJ fue gestionada por el INJUVE (aunque los albergues dependían de las Comunidades Autónomas desde mucho antes), pero a partir de dicho año se constituyó un Consorcio de Comunidades Autónomas que se encarga actualmente de su gestión y de las relaciones con la IYHF, manteniendo en dicho consorcio el INJUVE el papel de mero observador.

El traspaso de las oficinas de TIVE fue en apariencia más complejo, porque si bien las oficinas de viajes y la gestión de los mismos con los jóvenes peticionarios se transfirieron a las autonomías con mucha rapidez, persistió durante varios años, al menos hasta 1993, un organismo central, dependiente del INJUVE que se encargaba de la gestión de compra de los billetes. El argumento para mantener esta situación era muy simple: el alto volumen de billetes a negociar (en torno a los 2.000 mil millones de pesetas de la época) permitía reducir su precio, especialmente por la vía del convenio de la IATA, lo que resultaba beneficioso para los jóvenes usuarios del servicio y por supuesto para las mismas Comunidades Autónomas.

Por otra parte esta gestión proporcionaba al INJUVE un beneficio comercial que representaba una aportación sustancial a sus presupuestos.

Finalmente en 1993 toda la gestión de las compras de billetes se transfirió a las Comunidades Autónomas y el INJUVE dejó de tener relaciones con TIVE. Aunque el cese definitivo de la actividad no se produjo hasta 1998.

También debemos referirnos en este apartado al CEULAJ la única instalación que en la actualidad depende directamente del INJUVE. El Centro Euro-latinoamericano de Juventud se ubica en Mollina (Málaga) y fue inaugurado en 1992, es una instalación muy adecuada para celebrar todo tipo de encuentros, seminarios, actividades de formación y otras similares. Suele realizar todos los años unas 200 actividades en las que participan, en los últimos años, una media de 12.000 personas. La mayoría de actividades están organizadas por el INJUVE y por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Los objetivos del CEULAJ son los siguientes:

- Ser punto de encuentro e intercambio de las organizaciones de jóvenes, tanto europeos como iberoamericanos.
- Promover programas de cooperación internacional entre los Estados miembros de la Unión Europea y de la Organización Iberoamericana de Juventud y las organizaciones de juventud de ambos continentes.
- Apoyar diversas formas de asociacionismo juvenil.
- Promover planes de formación para técnicos gubernamentales en políticas de juventud o de otro personal especializado.
- Asesorar a jóvenes a través de sus organizaciones para el desarrollo de sus programas y proyectos.
- Promover programas de voluntariado, nuevas formas de expresión y actividades que ofrezcan posibilidades de formación y conocimiento mutuo entre jóvenes.
- Facilitar espacios para el desarrollo de la creación artística.
- Promover la investigación entre los y las jóvenes.

El trabajo del CEULAJ goza de una buena reputación en Latinoamérica, en una gran medida porque acudir a alguno de sus seminarios y encuentros es una buena oportunidad para viajar, establecer contactos y conocer mutuamente la realidad tan plural de aquel conjunto de países, así como la española (y por supuesto las políticas de la UE). El problema es que en la mayoría de países latinoamericanos las Políticas de Juventud reales apenas están formuladas por las administraciones (Pérez, 2006) y existen desacuerdos severos en muchos lugares sobre cómo formularlas. Tampoco suelen destinarse demasiados recursos públicos a las mismas. Hasta ahora la labor del CEULAJ parece haberse centrado de un lado en “acciones y programas sectoriales y concretos” y de otro lado “declaraciones abstractas”. Pero una vez descritas las políticas reales españolas quizá ha llegado el momento de apoyar a aquellos responsables institucionales que tratan en sus países de impulsar estas políticas.

En resumen la descripción de las transferencias de competencias e infraestructuras a las Comunidades Autónomas nos permite captar una curiosa paradoja: Todas las infraestructuras de juventud creadas durante la dictadura franquista están en manos de las Comunidades Autónomas, que en general las han transformado en profundidad lo cual ha supuesto que se pierda su identidad histórica y su vinculación con el anterior régimen político, mientras que la única infraestructura del Estado democrático es una instalación creada ex-novo y vinculada a objetivos internacionales.

## 4.2. Los recursos presupuestarios y los medios del INJUVE

¿Con qué recursos ha contado el INJUVE para realizar estas tareas y consolidar su papel institucional? En primer lugar y en la tabla 4.1 podemos observar la evolución del presupuesto de gastos definitivos desde 1985, el año de su constitución hasta la actualidad. Las cifras se expresan en miles de euros sin estaflactar aunque se ha añadido varias columna (incluido el IPC y una comparación a valor real) para tratar de comparar los valores reales de los presupuestos en cada año.

Tabla 4.1. **Evolución de los presupuestos de gastos definitivos del INJUVE**

AÑO	Miles de Euros	base 1985	IPC base 1985	valor REAL
1985	10.489	100,0	100	100
1986	16.967	161,7	108,3	149,0
1987	13.947	132,9	113,2	117,4
1988	13.644	130,0	119,8	108,5
1989	17.933	170,9	128,1	133,4
1990	22.269	212,3	136,5	155,5
1991	23.550	224,5	144,0	147,9
1992	24.327	231,9	151,7	152,8
1993	24.249	231,1	159,2	145,1
1994	20.997	200,1	166,1	120,4
1995	23.460	223,6	173,3	129,0
1996	19.826	189,0	178,9	105,6

Tabla 4.1. **Evolución de los presupuestos de gastos definitivos del INJUVE**  
(continuación)

AÑO	Miles de Euros	base 1985	IPC base 1985	valor REAL
1997	21.790	207,7	182,5	113,8
1998	23.245	221,6	185,0	119,7
1999	26.517	252,8	190,4	132,3
2000	29.073	277,1	198,0	139,9
2001	34.255	326,5	203,3	160,6
2002	34.856	332,3	211,4	157,1
2003	32.324	308,1	217,0	141,9
2004	32.109	306,1	224,0	136,6
2005	32.595	310,7	232,3	133,7
2006	33.949	323,7	238,5	136,0

Fuente: Memorias del INJUVE años citados

La evolución de los presupuestos del INJUVE muestra un crecimiento real global aunque con algunos altibajos. El periodo de mayor crecimiento se corresponde con el primer proceso de consolidación que concluye en el periodo 1990-93, una fase caracterizada por el continuo crecimiento, por las inversiones relacionadas con la celebración del 1992 y con la puesta en marcha del CEULAJ. Los recortes sufridos por los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en 1994, a consecuencia de la crisis económica, que en España comenzó con un cierto retraso en 1993, hicieron retroceder los presupuestos del INJUVE hasta el nivel de sus primeros años, también hay que considerar en esta etapa la pérdida de ingresos comerciales por el traspaso de la gestión de TIVE. Se trata en todo caso de una disminución de la que no se recuperó hasta 1999. Momento en el que comenzó un nuevo ciclo expansivo que parece relacionado con el continuo crecimiento de la economía española (y de los PGE) durante los últimos años, en cualquier caso se alcanzó el máximo histórico en el año 2002, para, a continuación situarse sobre una “cifra estable”, que supone una disminución real de presupuestos desde el máximo histórico alcanzado en el año 2001.

En todo caso y para ajustar estas cifras, podemos tomar como base 100 el año 1986. En el periodo transcurrido hasta el año 2006, el aumento del IPC ha supuesto un 238%, lo que implica que en términos reales los presupuestos del INJUVE han aumentado en estos 20 años en un 36%. No podemos hacer la misma comparación con los Presupuestos Generales del conjunto de las administraciones estatales, porque en 1986 apenas se había iniciado el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas y el presupuesto de gasto de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, suponía el 40,8% de los gastos de los Presupuestos Generales, mientras que en 2005 sólo ha sido el 25,2%.

Hecha esta salvedad, los PGE en el periodo considerado han aumentado un 376% tomando como base 100 el año 1985. Lo cual implica que en todo caso, y a pesar de su incremento, los presupuestos del INJUVE se han mantenido ligeramente por debajo del crecimiento global del gasto en la Administración General del Estado (Fuen-

tes: [www.meh.es](http://www.meh.es); [www.ine.es](http://www.ine.es)). En todo caso también conviene mencionar que la ejecución del presupuesto suele rondar en torno al 85% salvo justamente en el periodo 1991-1992 que alcanzo prácticamente el 100%.

En cuanto al personal del Instituto, en 1988, en plena fase de consolidación y transferencias, el INJUVE contaba con 455 trabajadores, 237 de ellos funcionarios y 218 laborales. De manera progresiva su personal se ha reducido a un ritmo continuo hasta estabilizarse a partir de 2002, con unos 125 funcionarios y 60 laborales. Como el aumento real de los presupuestos del INJUVE, es decir estaflactados, se sitúa en torno a un 36%, y la proporción del personal supone sólo un 40% del existente en 1988, podemos destacar como componente del proceso, un importante “incremento de la productividad”, que en este caso implica que una parte mayor del presupuesto se destina al capítulo inversiones, que a su vez se traducen en acciones y programas, al tiempo que disminuyen los costes de personal.

Tabla 4.2. **Presupuesto de gastos definitivo por capítulos (Miles de euros)**

Año	Personal	Bienes y servicios	Trasferencias corrientes	Inversiones reales	Trasferencias de capital	Activos financieros
1985	5.542	4.044	16	519	—	—
1986	5.140	4.860	1.400	345	1.132	—
1987	5.615	5.340	1.400	310	1.068	—
1988	5.615	5.594	1.300	384	235	—
1989	5.919	6.018	1.607	396	235	6
1990	5.917	6.704	2.174	817	3.938	36
1991	6.290	6.691	2.174	1.647	3.938	36
1992	6.605	7.503	1.962	1.647	3.788	36
1993	8.573	7.310	2.941	3.214	2.143	65
1994	7.631	6.959	3.934	1.928	463	79
1995	7.450	8.650	3.083	1.092	112	64
1996	6.757	6.871	3.434	597	112	70
1997	7.413	8.118	4.979	300	923	54
1998	7.647	8.059	5.939	300	1.104	51
1999	8.340	8.708	7.497	481	1.486	44
2000	8.203	8.982	9.624	300	1.923	39
2001	8.224	9.486	13.521	432	2.524	36
2002	7.142	10.480	14.252	420	2.524	36
2003	7.236	10.280	11.817	429	2.524	36
2004	7.420	9.515	12.175	437	2.524	36
2005	7.947	8.997	11.594	996	3.024	36
2006	7.152	9.617	13.364	755	3.024	36

Fuente: Memorias del INJUVE años citados. Elaboración propia

La tabla 4.2 nos informa del detalle de esta evolución al desagregar el presupuesto de gastos definitivo en capítulos. Podemos observar, en primer lugar, como los gastos de personal se reducen a lo largo del periodo (con un IPC del 237% sólo se incrementan en un 143%), lo que es coherente con la disminución del personal antes aludida (60%), pero corregida por el incremento de sueldos ya que el perfil se ha modificado y mientras en 1988 predominaban los niveles más bajos, en la actualidad aparece un gran predominio de técnicos y titulaciones superiores. Por su parte los gastos en bienes y servicios aumentan un 224%, lo que coincide con el incremento del IPC.

Por su parte las transferencias corrientes que no existían cuando se creó el INJUVE y que fueron muy escasas los primeros años se convierten, en cambio, en los últimos cinco años, en el capítulo más importante de su presupuesto. Las inversiones reales son escasas, tienen que ver con mantenimiento y rehabilitación de instalaciones, salvo el periodo 1991-1994 en el que se construyó y se puso en marcha el CEULAJ. En cuanto a las transferencias de capital y los activos financieros los segundos ocupan un lugar discreto, mientras que los primeros parecen seguir ciclos relacionados con el volumen total de los recursos presupuestarios del propio INJUVE. Así en los años 1990-1992 alcanzan su nivel más elevado, después pasan la crisis intermedia de los años 1994-1998, para recuperarse en la última etapa pero sin llegar a las cifras de los años 1990-1992.

A modo de resumen, podemos afirmar que la Administración General del Estado, representada de forma casi exclusiva por el INJUVE, mantiene, en términos monetarios, de forma discreta su participación en las Políticas de Juventud, aunque con los años ha aumentado su eficiencia, habiendo consolidado y estabilizado su modelo casi fijo de presupuesto, lo que quizá signifique que sus funciones y tareas están bien determinadas.

### 4.3. Las Políticas Estatales de juventud

#### 4.3.1. El contenido de los Planes de Juventud

Sin embargo el INJUVE no representa todas las Políticas de Juventud en el nivel de Estado, porque además hay que considerar la existencia de los Planes de Juventud que involucran a otros departamentos. Aunque para hacer más comprensible el análisis vamos a visualizar tales Planes desde la perspectiva del INJUVE. En realidad la mayor parte de los Agentes institucionales interpreta que los Planes de Juventud **son un producto** del INJUVE y esta asignación institucional es uno de los elementos que, como veremos, más contribuye al reconocimiento de su liderazgo técnico por parte del resto de las administraciones públicas. Son en total cuatro Planes que se extienden desde 1991 hasta 2008, aunque no cubren todo el periodo porque aparecen dos “espacios en blanco” en los que no estuvo en vigor ningún Plan, en concreto los años 1998-2000 y el año 2004.

Vistos en perspectiva y aunque, en su momento, cada Plan pretenda ser singular, los cuatro Planes representan un bloque bastante homogéneo, que con pequeñas adaptaciones constituye el discurso del Estado democrático sobre Juventud. Como van a reiterar nuestros entrevistados, los Planes son muy importantes y constituyen la parte central de las Políticas de Juventud, pero porque son la guía, la metodología y el contenido de las Políticas de Juventud que realizan las diversas administraciones en España. Sin los Planes habría que inventar y fantasear, mientras que con los Planes simplemente hay que priorizar y seleccionar.



El primero de ellos es el **Plan Integral de Juventud (1991-1993)** aprobado el 6 de noviembre de 1991, va a ser el primero de los planes de juventud de la Administración General del Estado y es posterior incluso a otros planes de juventud locales y autonómicos. El retraso de la Administración General del Estado en adoptar un Plan de Juventud, del que se venía hablando, como hemos visto en el capítulo 2 y en el inicio de este mismo capítulo 4, desde 1983, tiene mucho que ver con sus grandes ambiciones. Se trata de un documento muy completo, que va a establecer el formato y el estilo de los siguientes Planes de Juventud, tanto en la Administración del Estado como en las otras administraciones.

El Plan contempla las cinco áreas que van a ser más o menos habituales en Políticas de Juventud y que representan a la vez políticas de transición, participativas y afirmativas. Se trata de: (1) educación, formación y empleo, (2) calidad de vida, (3) igualdad de oportunidades, (4) participación y asociacionismo y (5) cooperación internacional.

El Plan incluye los presupuestos atribuidos a cada acción, lo que permite visualizar mejor sus características, así algo más del 96% del dinero se dedica a acciones transversales y poco más del 3% son presupuestos propios de ámbitos de Juventud interpretados en un criterio amplio. La gran partida es el desarrollo de la LOGSE a la que se atribuye el 25,4% del gasto, también destacan el Plan FIP de formación profesional (11,1% del gasto), las subvenciones al fomento del empleo (14%), y las becas (7%). En este sentido las acciones emblemáticas, por sí mismas, de los Ministerios de Trabajo y Educación suponen el 88% del Plan. Por su parte el Plan Nacional sobre Drogas es la principal aportación del Ministerio de Sanidad y las aportaciones de vivienda, aunque se citan, no aparecen presupuestadas. Las acciones afirmativas no superan el 2% y la atención al mandato Constitucional de la participación supone el (0,7%), la cooperación internacional, una parte importante de la cual se realiza con presupuestos propios de Juventud supone el 0,2% del Plan (INJUVE, 1992).

El segundo de los planes de la Administración General del Estado es el **Plan de Juventud (1994-1997)**, que incluye cinco líneas de actuación, (1) autonomía, (2) solidaridad e igualdad, (3) salud y prevención, (4) calidad de vida y (5) participación. Que a su vez se subdividen en 35 medidas, cada una de ellas con sus correspondientes objetivos específicos y que relacionamos a continuación para que quede constancia de las mismas.

**AUTONOMIA** (77% del presupuesto y 12 medidas)

- Adaptación de la FP a las demandas del mercado de trabajo.
- Mejora de la FP ocupacional.
- Formación en alternancia en programas de empleo formación.
- Mejora de la universidad y adaptación a necesidades mercado.
- Adaptación del sector cultural a las nuevas tecnologías.
- Mejora de la información y orientación profesional.
- Nuevas modalidades de contratación juvenil.
- Apoyo a jóvenes emprendedores.
- Sensibilización del sector inmobiliario hacia las necesidades de los jóvenes.
- Apoyo al acceso de los jóvenes a la vivienda en alquiler.
- Promoción de viviendas en alquiler.
- Incentivos para la adquisición de viviendas.

**SOLIDARIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES** (4% del presupuesto y 6 medidas).

- Fomento del voluntariado.
- Cooperación para el desarrollo
- Servicio militar y prestación social sustitutoria.

- Igualdad de oportunidades para los colectivos más desfavorecidos.
- Solidaridad con los jóvenes inmigrantes.
- Solidaridad con los jóvenes gitanos.

#### SALUD Y PREVENCIÓN (3% del presupuesto y 6 medidas)

- Fomento de la Educación para la Salud.
- Educación sexual.
- Prevención del consumo de alcohol y drogas.
- Prevención de accidentes de tráfico en los jóvenes.
- Prevención del racismo, la intolerancia y la violencia.
- Prevención de la marginación.

#### CALIDAD DE VIDA (15% del presupuesto y seis medidas)

- Educación y formación en materia de medio ambiente.
- Divulgación de temas medio-ambientales.
- Formación sobre el consumo de los jóvenes
- Fomento de la actividad deportiva entre los jóvenes.
- Promoción de nuevos creadores.
- Programas de turismo e intercambios.

#### PARTICIPACIÓN (1% del presupuesto y cinco medidas)

- Fomento de la participación social y poética de la juventud
- Promoción del asociacionismo juvenil
- Movilidad en Europa
- Ampliación de la red de CIJ.
- Protección de la imagen de los jóvenes en los MCS.

El presupuesto total del segundo Plan era de 328.000 millones anuales de las pesetas de la época (1.972 millones de Euros), cifra muy inferior al presupuesto del primer Plan que era de 1.675.000 millones de pesetas (10.072 millones de Euros) para todo su desarrollo (en 3 años, es decir la media anual sería de 558.000 millones de pesetas). Esta reducción presupuestaria puede atribuirse a dos circunstancias, de una parte el Primer Plan se diseñó en un momento de euforia económica y social con el horizonte de los acontecimientos de 1992, y el segundo en plena crisis económica. De otra parte el primer Plan fue acusado de “apropiarse de medidas y acciones de política general que tenían poco que ver con los problemas de los jóvenes” (ver más adelante el Informe del Senado). Algunas de estas críticas obligaron a eliminar estas medidas del segundo Plan, que estableció un ajuste y una definición de cuales eran las “medidas transversales” propias de Juventud que se ha mantenido, con algunas modificaciones metodológicas y funcionales, desde entonces.

En todo caso en estas medidas del segundo Plan los Ministerios de Educación y Trabajo seguían contribuyendo al 85% del presupuesto y la aportación del propio IN-JUVE apenas alcanza el 1% del Plan, en un momento en el que, como hemos visto, sus recursos presupuestarios habían disminuido de una manera notable.

Conviene también recordar que el primer Plan se vivió como algo muy positivo por el conjunto de las Organizaciones Juveniles, e incluso como una rectificación del Gobierno ante la Huelga General del 14 de diciembre de 1988 que obligó a la retirada del Proyecto de Ley sobre Empleo Juvenil (que suponía una primera desregulación del mercado de trabajo). En cambio el segundo Plan incluía las nuevas modalidades de contratación juvenil que provocaron otra Huelga General (el 27 de enero de 1994), pero que el Gobierno apenas modificó.

No deja de ser significativo que de cuatro Huelgas Generales convocadas en España durante el periodo democrático (14D88; 28MY92; 27E94 y 20J02) dos de ellas tenían que ver con la cuestión de la desregulación del mercado de trabajo como procedimiento para promocionar el empleo juvenil. Un hecho que demuestra la importancia que ha tenido, al menos para el imaginario social y sindical, la cuestión del empleo juvenil durante todo este periodo.

En el tercero de los planes, el **Plan Global de acción en materia de Juventud** (2000-2003), se puede observar cómo el nivel de detalle en la formulación de cada una de las acciones ha crecido, es decir son Políticas similares pero más minuciosas en su formulación. Por este motivo aparecen más acciones y están especialmente detalladas las que corresponden a los propios ámbitos de Juventud. Sin embargo, en este Plan **ya no figuran** los presupuestos relacionados con cada una de estas acciones, aunque la proporción entre acciones transversales y acciones propias del INJUVE parece mantenerse.

Podemos asimismo observar como se mantiene la continuidad e incluso las áreas tradicionales, aunque participación y cooperación se unifican, pero se desagrega vivienda (signo de una nueva preocupación social que adopta el formato de “problema de los jóvenes”) y también otras tres áreas, educación para la salud, ocio y exclusión social (INJUVE, 2000). Los cambios detectados obedecen, en primer lugar, a otros cambios en las orientaciones de las políticas generales de los que el Plan es subsidiario, aunque la importancia atribuida a las “alternativas de ocio y tiempo libre” parece ser, al menos en parte, una respuesta a la reivindicación de políticas afirmativas lanzada por la Diputación de Barcelona entre 1998 y 1999.

Finalmente, el cuarto, el **Plan Interministerial de Juventud (2005-2008)**, parece presagiar un fin de ciclo y aporta algunas novedades. Primero se fundamenta en un **proceso de consulta abierto**, con resultados discretos, pero que representa un avance notable hacia la democracia participativa. La consulta supone, aparte de las experiencias de algunos municipios con la elaboración del “presupuesto participativo”, el primer paso en romper con el excesivo verticalismo bonapartista de las instituciones públicas de nuestro país y apostar por la vuelta a un “modelo de Consejos” tradicional de la historia política española. Un modelo que las nuevas tecnologías facilitan y del que no existe otro antecedente, al menos en la Administración General del Estado.

Los otros fundamentos del Plan se ubican sobre los Agentes habituales, como la Comisión Interministerial y las otras administraciones y entidades consultadas. Pero además se han tenido muy en cuenta las aportaciones del Informe Juventud en España 2004. En este sentido los dos primeros Planes de Juventud ni tan siquiera citaban los Informes Juventud en España y preferían basarse en los datos más generales de los Informes sobre la Situación Social de España del INE y otros organismos públicos, con la clara intencionalidad de “contribuir al desarrollo del Estado del Bienestar en España” (INJUVE, 1992). Por su parte el Plan Global del 2000 entreabrió la puerta de los propios datos del IJE, y finalmente el Plan Interministerial del 2004 incluye una extensa síntesis del IJE-2004, que además justifica, en compañía de otros Estudios recientes del INJUVE, todas y cada una de las áreas y acciones del mismo. La sinergia establecida, entre el Plan y los Estudios del propio INJUVE es clara.

Las áreas del Plan Interministerial son seis, las medidas 34 y el número de acciones previstas de 255. Las áreas son: 1) emancipación: empleo y vivienda; 2) participación; 3) convivencia y diversidad; 4) hábitos de vida saludable y medio ambiente; 5) ocio, cultura y tiempo libre; 6) formación. Es decir con una nueva reagrupación pero muy similares a los anteriores Planes. Los cambios más significativos, especialmente en el nivel de las medidas, tienen que ver con el impacto de las migraciones y la creciente importancia atribuida al ocio y a sus relaciones con el empleo y la sociabilidad.

#### 4.3.2. Una reflexión en torno a la trayectoria y funcionalidad de los Planes de Juventud

La valoración de los Planes de Juventud, ofrece una doble versión, la de aquellos que consideran que es una movilización general de los recursos del Estado para afrontar “los problemas de los jóvenes” y aquellos que consideran que es “un sumatorio de programas y actividades pre-existentes” que no añade nada nuevo a lo que las administraciones públicas ya estaban haciendo. Se trata de opciones aparentemente agónicas y antitéticas sobre las que los diversos Agentes se posicionan de manera muy matizada según circunstancias, en ocasiones, muy coyunturales.

La versión de la “movilización general” se enuncia desde los responsables del Plan, la versión del “sumatorio de programas pre-existentes” se enuncia desde la oposición y de forma permanente por una parte sustancial de los analistas académicos. Pero la visión amplia que ofrece la trayectoria de las Políticas de Juventud en España durante los 20 últimos años, nos indica que teniendo ambas versiones algunos argumentos válidos, ninguna de ellas supone una valoración adecuada del significado de los Planes de Juventud.

Porque el valor más sustancial de los Planes de Juventud de la Administración General del Estado reside en su condición de esquema lógico y cultural que **predica un modelo** de cómo deberían hacerse las cosas. Así para las otras administraciones públicas es **un antecedente** que les orienta en sus propios planes y políticas. Para el conjunto de la sociedad supone **un apunte** para pensar e imaginar compromisos y acciones razonables y para los propios jóvenes es **un logotipo** sobre sus necesidades y deseos. Los Planes de Juventud (en compañía de los Estudios de Juventud) trascienden el ámbito de la Administración del Estado para, a través de redes más o menos informales que incluyen a los Medios de Comunicación, **adquirir la condición de “discurso social paradigmático”** sobre los jóvenes, en la imagen que estos tienen de sí mismos y en la proyección de sus deseos y ansias de futuro. La propia **continuidad** de los Planes de Juventud ha contribuido a que adquieran este papel socio-histórico.

Ciertamente los Planes de Juventud suponen una movilización de recursos que sin ellos no se produciría, o al menos no se produciría en el sentido y con la jerarquización que proporcionan los mismos. Ciertamente los Planes de Juventud también acumulan, en ocasiones más y en otros menos, programas y acciones pre-existentes, pero sin este cúmulo no producirían el efecto social deseado. Por este motivo ambas verdades son verdades a medias, que ayudan a conformar la verdad completa: los Planes representan **la política de los jóvenes** y uno de los pilares ideológicamente más activos del Estado de Bienestar. Un pilar cuya creciente autonomía aparece reflejada en los comentarios que hemos realizado sobre el actual Plan Interministerial.

En el capítulo 8 vamos a constatar cómo viven los técnicos de juventud de las otras administraciones esta funcionalidad moral y social de los Planes de Juventud de la Administración General del Estado.

#### 4.3.3. Las propuestas y el rol institucional del Consejo de la Juventud

Al llegar a este punto parece interesante señalar que el Consejo de la Juventud ha lanzado, en este periodo, diversas propuestas de acciones para una Política de Juventud. Se supone que estas propuestas son críticas o completan las de la administración. Pero en realidad lo son porque simplemente son más extensas, es decir porque prevén más acciones y algunas reivindicaciones, no porque sean estructural o cualitativamente diferentes (Consejo de la Juventud, 1987; 1991; 1995, 1996; 1999; 2005).

De hecho la primera de las sucesivas BASES PARA UNA POLÍTICA DE JUVENTUD del CJE, aparece antes que el primer Plan de Juventud y resulta muy concordante con el curso de la UIMP aludido unas páginas más atrás y al que se le ha atribuido la condición de “documento fundacional” (Dirección General de Juventud, 1983). Lo cual no es de extrañar ya que el CJE participó activamente en aquel Seminario.

Aparece, por tanto, una estrecha correspondencia entre los Planes de Juventud y los sucesivos documentos de BASES... del CJE, que en la práctica real establecen una especie de “diálogo interno” entre dos Agentes institucionales, uno de los cuales necesita reivindicar su singularidad (adoptando una actitud reivindicativa que se sustenta sobre la máxima amplitud de los contenidos de las Políticas de Juventud), pero cuyos lazos de subsidiariedad, como ya hemos expuesto, son evidentes. Que además se ha convertido en una subsidiariedad mutua, si se me permite la expresión, a partir de la aprobación del Estatuto del INJUVE en el año 2005.

El texto del año 1991 define el documento de BASES... como *“una tarea destinada a conseguir un corpus ideológico exhaustivo que pueda ser presentado a la sociedad y a los poderes públicos como la propuesta global de la juventud asociada”*. ¿Se ha logrado este objetivo? Pienso que sí.

Así, por ejemplo en 1999, para elegir un año cualquiera, el Consejo de la Juventud detalló cuales eran las “acciones para una política de juventud”. En general son las mismas (y algunas más) de las propuestas por los dos Planes anteriores de Juventud, lo que se ajusta al rol reivindicativo que deberían ejercer estos organismos (Consejo de la Juventud, 1999). A la vez el Plan Global en materia de Juventud de 2001 se elabora, en la parte técnica, siguiendo el guión de este documento del CJE.

Ciertamente el Consejo de la Juventud de España elabora otros documentos y en 1996 realiza un completo Informe sobre la vivienda en España (Conejo, 1996). En el año 2002 la preocupación por la vivienda se orientó hacia la creación del Observatorio de la Vivienda Joven que con carácter trimestral emite un Informe sobre la evolución del precio, y el esfuerzo laboral equivalente, por Comunidades Autónomas, que deben realizar los jóvenes para adquirir una vivienda. ¿Supone este Informe una actividad que trasciende el contenido programático de los documentos de la serie BASES...?, más bien no, sino que representa un refuerzo del contenido y la funcionalidad de tales documentos y además contribuye a sensibilizar a la opinión pública y a las administraciones sobre esta cuestión. De ahí su importancia.

Aparece por tanto una continuidad funcional en las prácticas del Consejo y en lo que se refiere a su vínculo reivindicativo con el INJUVE (así como otras administraciones y la ciudadanía en general). Como culminación de la trayectoria el último de los documentos elaborados por el Consejo de la Juventud (Consejo de la Juventud, 2005), mantiene esta tónica, pero a la vez comienza a plantearse qué es esto de las Políticas de Juventud y realiza una serie de consideraciones y propuestas bastante originales.

Entre las consideraciones de este último documento destaca una aproximación al ideal de las políticas afirmativas, con el rechazo a considerar que la juventud es sólo “una etapa a superar que se define en negativo”, con el rechazo a la linealidad de las políticas de transición y a los excesos de la transversalidad (que sin embargo aparece aún como demanda en el propio documento). A la vez mantienen en el centro del discurso el concepto de emancipación, reclamando una “verdadera perspectiva integral y unos adecuados mecanismos de coordinación”. De hecho, se indica que los principios que deben guiar la acción de la administración son la transversalidad y la integridad, lo cual debería propiciar algún tipo de explicación si tenemos en cuenta la crítica, antes aludida, a estas nociones.

Los documentos del CJE se enfrentan sin duda al problema de la pluralidad de posiciones presentes en el conjunto de organizaciones que lo componen y para este tipo

de documentos no hay votaciones sino discusiones, lo que produce una acumulación de propuestas, en ocasiones poco compatibles entre sí.

Las consideraciones del documento de 2005 del CJE concluyen con una demanda de desarrollo de la participación de tal manera que las Políticas se realicen “para, desde y con” la juventud, lo que de nuevo refleja un adecuado deber ser reivindicativo de los Consejos de la Juventud.

En cuanto a las propuestas, su contenido es el habitual, aunque con un matiz: esta vez se encabezan con el artículo 48 de la Constitución y, aunque conforman una especie de cascada algo desordenada de propuestas de participación y actividades ligadas a la misma, nos ofrecen una buena aproximación a lo que debería ser la respuesta a esta exigencia Constitucional.

#### **4.3.4. Un balance histórico del grado de participación de los jóvenes**

Esta cuestión, la reclamación de medidas y actividades que promocionen la participación y se realicen “para, desde y con” la juventud, nos abre el camino, para plantear el tema del impacto de dichas políticas sobre la participación juvenil en España. Un tema que debemos incluir en este Informe no para evaluar el impacto de dichas políticas sino para seguir realizando el análisis de uno de los componentes de las mismas. Expresado en otras palabras, hemos explicado, en el capítulo segundo, cómo uno de los déficits (al que hemos calificado de “herencia”) que muestran una cierta continuidad entre el Régimen de la Dictadura y la Democracia es “la debilidad de la sociedad civil y la desconfianza hacia las instituciones”.

En el último periodo del franquismo, aquel que se supone contempló “la movilización de los jóvenes a favor de las libertades”, el interés del conjunto de los jóvenes por la política y la participación en organizaciones cívicas era muy escasa. Las encuestas de 1968, 1975 y 1977 sobre este tema nos ofrecen un panorama desolador: una minoría de jóvenes politizados, que lo están porque se oponen a la dictadura y una gran mayoría de jóvenes desconfiados frente a cualquier forma de participación. Aunque quizá podamos interpretar la promoción de esta desconfianza como uno de los objetivos de la propia Política de Juventud de la dictadura (Durán, 1970; Torregrosa, 1972; Caballero, 1971).

En 1972 Salustiano el Campo, aprovechando todas estas fuentes de datos realiza un análisis comparativo del compromiso político y la participación cívica de los jóvenes españoles en relación a italianos y franceses: en España los jóvenes “comprometidos” se aproximaban a las cifras europeas, en nuestro caso un 4% y en los países vecinos entre un 6-7%. Pero luego mientras en nuestro entorno democrático los que se consideraban interesados por la participación cívica y política se movían en torno al 38%, en España eran un escaso 15%. Los poco interesados eran en España el 30% y en Francia e Italia el 44%. Pero la gran diferencia eran los que rechazaban cualquier tipo de activismo, en Europa se situaban en el 11% y en España representaban casi a la mitad de los jóvenes, concretamente el 40% (Torregrosa, 1972).

Pero no acaban ahí las diferencias, en España no tenían interés en votar (o afiliarse a un partido político) el 52% de los jóvenes mientras que en Europa este rechazo descendía hasta el 19%. Por cierto, un 37% pensaba que debería haber más libertad (incluidas las libertades políticas) y un 49% pensaba que las libertades que otorgaba la dictadura eran suficientes. Claro que estos mismos datos se contemplaban de forma esperanzadora, en un capítulo en el que José Ramón Torregrosa los comparaba con las respuestas de los adultos que eran aún más desoladoras. De hecho el autor encabezaba el capítulo en el que realizaba esta comparación con la letra de la canción de Raimon “*D’un temps, d’un país*”, que refleja muy bien tan exageradas expec-

tativas. También es cierto que al comparar estos mismos resultados con una población universitaria (Durán, 1970; REOP, 1972), los “estudiantes” ofrecían un perfil más activo. Pero los estudiantes “comprometidos” sólo llegaban al 8% y los que rechazaban cualquier tipo de compromiso seguían en el 46%.

¿Se ha conseguido en estos 20 años de Políticas de Juventud resolver este déficit democrático? Pues si atendemos a las conclusiones particulares de cada uno de los Estudios dedicados a este tema por parte del INJUVE parece que no, que la participación de los jóvenes sigue siendo tan escasa como siempre (Prieto, 1985; Martín Serrano, 1991; Prieto, 1993; EDIS, 1995; Prieto, 1998; Martín Serrano, 2001; Angulo, 2002; Moral y Mateos, 2002; Comas, 2003; Megías, 2005; Andréu, 2005), lo que constituiría, en términos evaluativos, **un supuesto fracaso sin paliativos**, tras veinticinco años de inversiones públicas para promocionar la participación de los jóvenes por parte de las Políticas de Juventud en la España democrática.

Pero si nos aproximamos a este conjunto de Estudios de forma global y en perspectiva observamos dos cosas que nos alejan de esta imagen de fracaso: la primera es que los datos siguen una ligera curva ascendente, aunque por las diferencias en la metodología no son directamente comparables. La segunda se refiere a que en un primer momento predomina en los análisis un tono optimista con cifras de participación discretas, pero este tono se va volviendo pesimista a pesar de la mejora en las cifras, hasta llegar, en la última etapa, cuando el Estudio que ofrece mejores resultados históricos de participación, nos habla en sus conclusiones de “*retramiento egoísta y falta de interés por lo colectivo*”. El diagnóstico es cierto en términos de fracciones importantes de jóvenes, pero si tenemos en cuenta el punto de partida (tabla 4.3) la conclusión debería ser justamente la contraria. El número de jóvenes motivados por la política se ha duplicado y el de los que rechazan la acción política ha disminuido hasta una quinta parte.

Tabla 4.3. **Comparación del grado de interés por lo colectivo (y la política) por parte de los jóvenes (1972-2005)**

	1972	2005
Apolíticos/rechazan	48	11
Escépticos/desinteresados Indiferentes/desinteresados	30	21 28
Pro-activos/interesados	15	18
De partido/comprometidos	4	21

Fuentes: Torregrosa, 1973 / Megías, 2005.

Por esto no podemos estar más de acuerdo con Javier Elzo, el cual a partir de los datos de una meta-evaluación de Estudios de Juventud llega a esta conclusión “*La teoría socrática de que la felicidad esta aliada con la virtud recibe un empírico y claro refrendo en la juventud española, cuando por virtud se entiende la no discriminación del diferente, la aceptación del distinto y la preocupación por la <cosa pública>. Es lo que venimos llamando las virtudes o valores públicos, que tienen su máxima manifestación en el altruismo*” (Elzo, 2006).

Conviene en este punto retener un par de datos, según las cifras de los dos últimos Euro-barómetros dedicados a los jóvenes, en 1997, la sumatoria de formas de

participación en la UE-15 era de 77, mientras que en España era de 48, lo que ponía en evidencia la debilidad de la participación de nuestros jóvenes, pero en 2001, las cifras europeas aumentaron en un punto (de 77 a 78), mientras que las españolas lo hicieron ocho puntos (de 48 a 56), con lo cual la diferencia se reducía de forma ostensible (datos re-elaborados de Merino, 2007).

Otro dato importante se refiere a la intensidad de la participación de los jóvenes comparado con los adultos (tabla 4.4). Vemos cómo los jóvenes españoles muestran un mayor grado de movilización política que los adultos, aunque su grado de participación en las organizaciones políticas y sindicales es menor. También es, lógicamente menor, su grado de participación en actividades que implican recursos dinerarios o tener una vivienda en propiedad.

Tabla 4.4. **Desviación sobre el conjunto de la población de las actividades o iniciativas en el último año.**

<b>MÁS QUE LA MEDIA</b>	<b>%</b>
Participar en una huelga	+22,9
Presentarse a algún puesto de representación pública	+19,2
Elaborar o firmar algún manifiesto público	+15,8
Acudir a alguna manifestación o acto de protesta	+8,5
Escribir alguna carta, e-mail o mantener alguna reunión con un representante público	+3,0
<b>IGUAL QUE LA MEDIA</b>	
Asistir a algún acto electoral	=
Presentarse candidato a algún puesto directivo de una asociación	=
<b>MENOS QUE LA MEDIA</b>	
Acudir a alguna reunión de un Partido Político	-19,7
Acudir a alguna reunión de una asociación ciudadana	-23,4
Acudir a alguna reunión de un sindicato	-27,7
Contribuir con dinero a alguna campaña política	-41,4
Asistir a alguna reunión vecinal	-41,6

Fuente: GETS, *Encuesta sobre tendencias sociales 2006 (Villalón, 2007)*. Re-elaboración propia.

De manera global podemos concluir que la transformación de un discurso optimista (con malos datos de participación) en otro pesimista (con mejores datos de participación), tiene mucho que ver con el análisis que hacíamos en el primer capítulo sobre la proyección de un exceso de exigencias hacia los jóvenes a los que se atribuía la condición de portadores de una esperanza histórica. Hace veinte años la esperanza en la misión redentora dominaba el discurso, pero como la redención definitiva en forma de sociedad civil perfecta no ha llegado, ni parece que el milagro repentino se vaya a producir en los próximos decenios, la leve mejoría en las cifras de participación causa pesimismo.

Pero además la participación se mide en España con criterios estrictos, de tal manera que ciertas formas de participación, desde el vínculo religioso hasta los grupos de interés corporativo pasando por la afiliación a organizaciones funcionales, no se miden como "participación". El análisis comparativo entre la investigación mundial del Tercer Sector de Lester Salamon (2001) y su réplica en España (Ruiz de Olabuénaga, 2000) ha puesto en evidencia este contrasentido. De hecho en un Estudio sobre este



tema (Comas, 2000) pude constatar que en España, por ejemplo, la participación en las AMPAS no se declara nunca como “asociación en la que participas”, a pesar de que se cotiza en la misma y se acude, aunque sea pocas veces, a sus reuniones. En cambio en los Estudios internacionales (Salamon, 2001) los entrevistados de los países anglosajones y del norte de Europa siempre declaran, a veces espontáneamente, su pertenencia a una AMPA porque su hijo está escolarizado, aunque no vayan nunca a una reunión.

Tenemos una sociedad civil débil, pero la imaginamos más débil de lo que es en realidad por una especie de criterio de autoexigencia extrema, fundado en la creencia de que participar consiste, necesariamente, en entregar la vida por la causa. Se trata de una manera de ver las cosas que ha estado muy presente en el propio Consejo de la Juventud de España, que en el Estudio pionero sobre sí mismo afirmaba *“la pertenencia a asociaciones es hoy una opción en la práctica social y no tanto una adscripción grupal. Nos gustaría dejar bien claro que esto último no tiene casi nada que ver con la concepción de que las asociaciones han de devenir servicios, prestos a competir con la discoteca y las salas recreativas. Ya hemos indicado claramente que la diferencia ha de establecerse no tanto en el tipo de oferta, -o en la cantidad-, sino en el sentido de la misma”* (CJE, 1987).

Hoy en día, aunque se parta de algún tópico sobre las fantasías de las movilizaciones del pasado, la posición de los analistas es muy diferente *“Respecto a la participación de sujetos y comenzando por los propios jóvenes, puede decirse que tras la intensa actividad desplegada durante la transición que fue cayendo en declive con la democracia, el asociacionismo juvenil ha ido levemente creciendo por la movilización de los líderes políticos y juveniles y merced -en cierta medida- al impulso institucional del INJUVE, si bien no cabe hablar de un elevado porcentaje de asociados. En todo caso, deben desempeñar un papel esencial en el policy making en general, dado el interés de las propias instituciones dedicadas a la juventud en su participación y por la legitimidad otorgada a sus representantes, dirección a la que cabe esperar se tienda en virtud de la progresiva maduración del entramado juvenil y del paulatino cambio de mentalidad de las cúpulas administrativas”* (Alemán y Martín, 2004).

En este sentido INJUVE y Consejo de la Juventud de España parecen encaminarse hacia una inevitable confluencia, sobre el terreno común de las Políticas de Juventud. En este camino y como un paso necesario, desde el INJUVE, convendría resolver el embrollo conceptual e ideológico del análisis de la participación social, sus indicadores y su evolución.

#### **4.3.5. El Informe de la Comisión Especial del Senado sobre Juventud**

En la cuarta legislatura de la democracia, en el año 1992, se creó en el Senado una Comisión Especial de Juventud, que comenzó una serie muy intensa de comparecencias que se prolongaron hasta finalizar aquella legislatura apenas un año después. En la siguiente legislatura (la quinta), continuaron las comparecencias y en noviembre de 1994 la Comisión emitió un amplio Informe que aprobó el pleno del Senado. Nos ha parecido relevante reflejar las recomendaciones de dicho Informe, el más completo que sobre Políticas de Juventud ha emitido el Parlamento español.

#### *RECOMENDACIONES A LOS PODERES PÚBLICOS*

*1. Se insta a la elaboración de Planes Integrales de Juventud, que han de realizarse en colaboración con las diferentes Administraciones Públicas y las Orga-*

nizaciones no Gubernamentales. Dichos Planes han de generarse desde un amplio consenso y coordinación de todas las Administraciones Públicas, respetando las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

2. En la evaluación de las políticas sobre juventud desarrolladas por las Administraciones Públicas se observa una falta de continuidad en muchos programas y prestaciones. A los efectos de evitar estas situaciones, las Administraciones Públicas deberán identificar claramente las prestaciones a los jóvenes que se comprometen a garantizar así como los fondos necesarios para su efectivo cumplimiento.

3. La puesta en marcha de los Consejos de la Juventud supuso en su momento un paso adelante fundamental en la participación de los jóvenes en la política que les afecta directamente. Hoy en día estos órganos de participación languidecen esperando un nuevo impulso. En este sentido, es fundamental que los Consejos se hagan más participativos y abiertos a los nuevos tipos de Asociaciones e incrementen sus funciones a través de la gestión directa de programas de las diferentes Administraciones Públicas, a las que se insta a que descentralicen y deleguen funciones en los Consejos.

4. Los niveles de afiliación y asociación de los jóvenes españoles son escasísimos y no se incrementan. En este sentido, como la participación directa sigue siendo uno de los ejes de vertebración social, se solicita a las Administraciones Públicas que desarrollen un programa destinado a motivar la afiliación a Asociaciones de los jóvenes españoles, difundiendo informaciones elaboradas por las Asociaciones más representativas. Se sugiere asimismo la declaración de utilidad pública para las Asociaciones juveniles y su regulación a través de una Ley que establezca un nuevo marco de oportunidades y relaciones más abierto, libre y cooperador.

5. Se insta al Gobierno a la presentación, en el plazo mas breve posible, de un Proyecto de Ley del Voluntariado que sea cauce de participación de los jóvenes en actividades comunitarias, de protección del medio ambiente, de cooperación para el desarrollo, servicios sociales y otros fines de interés general y que sea acompañado de un conjunto de medidas que, hagan posible su implantación efectiva.

6. La creación de empleo debe ser el eje prioritario de la política de juventud, dado que el paro es el principal problema de la sociedad española y la juventud lo sufre especialmente. Se insta al Gobierno a continuar en la flexibilización del mercado de trabajo a fin de posibilitar la incorporación de los jóvenes al empleo, sin perder de vista que el principal objetivo no es otro que el de conseguir empleos razonablemente remunerados y estables.

7. Corresponde a la Administración Pública un papel importante en la promoción del empleo para jóvenes a través de la política económica pero también a través de programas específicos. Se insta a los Poderes Públicos a facilitar la máxima información en materia de orientación laboral así como al mantenimiento y reforzamiento de las iniciativas de Escuelas-Taller, Casas de Oficios y experiencias similares. Asimismo, se insta al conjunto de las Administraciones Públicas a extremar la objetividad y la prevalencia del mérito y capacidad como criterio en los procedimientos de acceso a la función pública.

8. Es necesario generar una cultura que fomente la asunción del riesgo empresarial por los jóvenes, desde el sistema educativo hasta los incentivos fiscales, pasando por la modificación de actitudes sociales. La Administración Pública debe apoyar las iniciativas viables, no sólo mediante subvenciones sino a través de la asistencia técnica, avales y créditos con interés reducido.

9. Es necesario mejorar los estímulos al acceso a la titularidad de la explotación de jóvenes pescadores, agricultores y ganaderos.

10. El problema de la vivienda sigue siendo uno de los fundamentales para los jóvenes españoles. En este sentido, se insta a las distintas Administraciones Públicas a fomentar el acceso de los jóvenes a la vivienda, a través de la promoción por la propia Administración y de estímulos fiscales a la construcción y a la puesta en alquiler de viviendas desocupadas así como mediante otras medidas orientadas hacia este objetivo.

11. Se insta a los Poderes Públicos a que promuevan el respeto al medio ambiente mediante la promulgación de una Carta de Formación Medioambiental que haga de la prevención y la educación medios para asegurar la preservación del medio ambiente.

12. Se insta a las Administraciones Educativas a la profundización de las reformas en la enseñanza primaria y secundaria, a fin de incrementar la calidad a través del uso de más y mejores medios, de la formación del profesorado y de la adecuación de los planes y programas. El sistema educativo debe potenciar la pedagogía activa, el fomento del espíritu crítico y la aplicación de perspectivas flexibles que ayuden al joven a adaptarse a los cambios sociales.

13. El fracaso escolar sigue siendo una realidad por mucho que haya mejorado la sensibilidad del sistema educativo. La atención personalizada del sistema, la orientación a cada alumno y la compensación de las dificultades deben reforzarse a fin de evitar que los problemas educativos de hoy se conviertan en los problemas sociales de mañana.

14. El sistema educativo debe formar, como bien señalan los objetivos ya recogidos en la legislación, seres autónomos con una capacidad creciente de adoptar decisiones que afectan a su salud, su bienestar y su propia vida y que gocen de un sistema de valores basado en la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia y el respeto a los demás y sus derechos. La autonomía y los valores no pueden ser, en la práctica, preteridos frente a los conocimientos.

15. La política de becas debe seguir mejorando y completarse con sistemas de crédito diferido y otras iniciativas a fin de permitir que sea el mérito objetivo y no la capacidad económica el criterio que guíe el acceso a las enseñanzas universitarias, en las que el reto en la mejora de la calidad es especialmente importante en los próximos años. La selección de los estudiantes que deseen cursar enseñanzas para las que el número de plazas ofertadas sea inferior a la demanda, debe irse paulatinamente acomodando a un futuro cercano en el que la masificación sea menor y, por tanto, se incremente el número de enseñanzas y centros en que la selección sea innecesaria.

16. El acceso de los jóvenes a las actividades culturales debe tener en cuenta la especial necesidad de este acceso en una etapa de la vida en que la formación no es solo conveniente, sino inexorable. En este sentido, se insta a los poderes públicos a garantizar el acceso a estas actividades en condiciones económicas no gravosas. Asimismo se urge a las distintas Administraciones Públicas a que fomenten la lectura e incentiven el acceso de los jóvenes a los libros, en especial de aquellos que ya han abandonado el sistema educativo.

17. Es aconsejable que los jóvenes españoles que dedican una parte significativa de su tiempo de ocio al consumo de bebidas alcohólicas u otros hábitos tóxicos tengan acceso a comportamientos alternativos a los actuales. Los horarios del tiempo libre están condicionados por el hecho de que los jóvenes ni disponen de vivienda propia ni de ámbitos privados en los que disfrutar de aquel. Así, ocupan la calle y lo hacen en horas en que los adultos ya se han retirado y la ciudad "pertenece" a sus iguales. Antes que intentar restringir a través de medidas

*administrativas esta necesidad vital de espacio y privacidad se considera más conveniente:*

- *Iniciar experiencias piloto con apertura de instalaciones deportivas, cines, bibliotecas, etc, con horario nocturno para ofrecer alternativas al consumo del alcohol, única actividad recreativa posible durante la noche, y ofertar locales para fiestas y actividades a grupos de jóvenes los fines de semana.*
- *Abrir las instalaciones deportivas y los centros de enseñanza a los jóvenes fuera del horario escolar, como alternativa al ocio durante los días laborales.*

*18. El problema de las tribus urbanas, la marginalidad juvenil que se extiende en los barrios más desfavorecidos, etc, exigen una especial atención de los poderes públicos, a través de actuaciones integrales que abordarían desde el fracaso escolar, el fracaso con las familias desestructuradas, planes de actuación urbanística y prevención de la delincuencia, junto con actuaciones protagonizadas por los propios jóvenes y sus Asociaciones.*

*19. Se solicita la elevación de la edad penal a los dieciocho años y la consiguiente adecuación de la legislación penal sobre menores infractores en orden a la prevención de la delincuencia a través de la prevención de las causas antes que la represión de las consecuencias.*

*20. Los embarazos no deseados siguen constituyendo entre los jóvenes un grave problema que hace imprescindibles las campañas y los programas permanentes de educación sexual. Estos programas deben incluir en un plano de igualdad todas las opciones lícitas: el autocontrol de las relaciones sexuales y las relaciones con medios anticonceptivos.*

*21. Los accidentes de tráfico constituyen una de las primeras causas de mortalidad y morbilidad entre los jóvenes. Por ello se insta al Gobierno a la puesta en marcha de un plan educativo y formativo sobre seguridad vial como medio de prevenir los accidentes de tráfico, al mismo tiempo que se debe seguir sensibilizando a los jóvenes sobre el peligro de conducción arriesgada o bajo los efectos del alcohol.*

*22. En materia de Servicio Militar se insta al Gobierno:*

- *A impulsar programas de mejora en las condiciones de vida de los soldados y marineros para reducir el coste que el Servicio Militar tiene para los jóvenes y sus familias, y, en especial, cuanto guarda relación con las garantías para el ejercicio efectivo de sus derechos, la calidad de los alojamientos, la alimentación, la dotación de fondos para atender sus gastos personales y las gratificaciones e indemnizaciones.*
- *A promover iniciativas, públicas y privadas, que redunden en beneficio de la formación del personal de tropa y marinería de los Ejércitos y faciliten su posterior incorporación al mundo laboral.*
- *Acelerar el incremento de los efectivos de tropa y marinería profesionales, con el objetivo de hacer ganar en importancia el peso del componente profesional en nuestras Fuerzas Armadas.*

*23. En materia de objeción de conciencia, el Plan de Objeción de Conciencia elaborado por el Gobierno ha de agilizar la incorporación de objetores a la prestación social sustitutoria, facilitando la realización de la misma en tareas efectivas que redunden en beneficio del interés general y en la ayuda a los sectores sociales más desfavorecidos.*

*La prestación social sustitutoria ha de prestarse en condiciones homologables a las del servicio militar.*

*La Comisión estima que la negativa en tiempo de paz a la realización de la prestación social sustitutoria debe ser sancionada con la inhabilitación para ocupar cargos o empleos públicos o para contratar con las Administraciones Públicas, pero no con penas privativas de libertad.*

*Palacio del Senado, 14 de noviembre de 1994.*

De la lectura del texto se deducen varias consideraciones: la primera que una parte de estas recomendaciones se han cumplido y han dejado de ser reivindicaciones, por ejemplo todas las relacionadas con el Servicio Militar, la Objeción de Conciencia, la Ley del Voluntariado o la edad penal. La segunda consideración es que otras recomendaciones como los Planes Integrales, su ajuste a la realidad, dar mayor participación a los Consejos de la Juventud, aumentar la sensibilidad sobre el medio ambiente, la promoción cultural, el control de los riesgos en los espacios de ocio, la lucha contra la marginalidad y la delincuencia juvenil, los embarazos no deseados y los accidentes de tráfico, han producido acciones con un cierto nivel de éxito, aunque los problemas no han desaparecido completamente.

Pero en tercer lugar aparecen una serie de recomendaciones relativas a temas sobre los que se supone que se ha actuado pero en los que no se han cosechado grandes éxitos: el incremento de la participación en asociaciones, las políticas de empleo y vivienda (con las recomendaciones 6 a 10) y la mejora de la calidad del sistema educativo.

Estos resultados parecen indicarnos: a) que a través de decisiones políticas de hondo calado ciertos temas pueden resolverse, b) que las políticas propias de Juventud producen mejoras en la vida de los jóvenes, aunque no resuelvan de una manera “completa” tales “problemas”, y c) que los “grandes asuntos económicos” ligados a la emancipación no se resuelven con facilidad y d) que la inversión en participación ha sido insuficiente o que nuestra cultura de desconfianza institucional resulta difícil de desbrozar.

#### **4.3.6. El papel de las propuestas europeas**

No podemos cerrar este apartado sin hacer una reflexión en torno al ámbito europeo, a su relación con las políticas españolas y a algunos documentos de interés producidos en los últimos años. Porque tal y como se ha explicado en el capítulo 2, las políticas de Juventud en España se formularon durante un largo periodo de tiempo a partir de “una mirada inspiradora hacia Europa”. Durante la etapa de la Dictadura, las organizaciones juveniles opositoras, buscaban el contraste general de la imagen de “la democracia y la modernidad” que ofrecía Europa sin entrar en demasiados detalles. Con el inicio de la transición democrática, en cambio, ya se buscaban políticas más concretas. La fuente de inspiración más temprana se encontró en algunos ayuntamientos italianos. Las primeras Políticas de Juventud aplicadas en la España democrática, en particular los llamados “Plan Joven”, se inspiraban en municipios italianos gobernados por la izquierda política y se impusieron, a veces de forma mimética, entre los primeros municipios españoles que diseñaron Políticas de Juventud.

La administración estatal siguió una metodología similar, aunque como hemos visto con el caso del Informe Schwartz, su mirada se dirigió de forma preferente a Francia. En realidad esta doble mirada era muy lógica. Los municipios miraban hacia los modelos de recién estrenada autonomía municipal italiana y la administración central

miraba hacia la potente administración francesa. Las Comunidades Autónomas, que comenzaron sus tareas un poco más tarde, ya recurrieron menos a esta mirada hacia Europa. Como veremos en el capítulo 8, preferían de una parte utilizar la mediación del INJUVE y de otra parte los modelos importados de Italia por los Ayuntamientos no fueron bien aceptados porque suponían un “exceso” de autonomía municipal. Un tema que va a ser retomado en el capítulo 8.

Un ejemplo de esta “manera de mirar” y de la necesidad que se vivía en España de encontrar fuentes de inspiración, a las que luego se les aplicaba las “potencialidades propias”, lo constituye el “Carnet Joven”. Dicho carné nació en Burdeos en el año 1980 y en el año 1985 se había impuesto, sustituyendo a formas más caducas de carné, en amplias zonas del vecino país. En España durante la Dictadura el único carné con un uso similar era el “Student” al que sólo tenía derecho un grupo reducido de jóvenes universitarios, lo que refuerza la idea, expresada en el capítulo 2, de que en la dictadura solo eran “jóvenes” los “estudiantes”. Así que cuando el “Carnet joven” se lanzó en España de forma generalizada en el año 1986 el éxito de audiencia fue arrollador.

Desde que el INJUVE lo propuso, y hasta el año 1989 cuando ya lo habían adoptando todas las Comunidades Autónomas, podemos hablar de que “la mayoría de jóvenes lo conocían y lo utilizaban de forma habitual”. En noviembre de 1986 se celebró en Edimburgo la primera Conferencia Europea de “Carnet Joven” (CECJ) y España mostró su disposición a generalizar su utilización y el empeño en conseguir que los jóvenes lo adoptaran. Un año después, en 1990, el 80% de los jóvenes españoles conocían el “Carnet Joven” y la mayor parte de ellos eran usuarios del mismo (IOPE/ETMAR, 1990). En este sentido España fue posiblemente el país europeo que con mayor celeridad generalizó el “Carnet Joven”. Aparte de la funcionalidad del propio carné podemos entender esta expansión como el resultado del ansia con la que los españoles aspiraban a la “normalidad democrática y moderna”. El “carnet joven” venía de Europa y además era para todos, no sólo para unos pocos privilegiados.

La entrada de España en el Mercado Común Europeo (1986) y la firma del Tratado de la Unión (1992), apenas modificó la dirección de esta mirada, fascinados por Europa tratábamos de asumir lo que hacían los “países más adelantados”.

De hecho en lo que se refiere a Políticas de Juventud nos mantuvimos de forma voluntaria en una especie de “rol de aprendiz” que observaba a la UE en busca de inspiración, argumentos y modelos. En este sentido la Primera Presidencia española del MCE (primer semestre de 1989) se centró en mostrar la modernización administrativa española a nuestros socios (en Juventud este cambio ya se había producido, como hemos visto, de una forma plena), la Segunda Presidencia española de la UE (segundo semestre de 1995) sirvió para apoyar nuestra proyección internacional y reivindicar los vínculos con Latinoamérica (dos años antes se había creado y estaba en pleno funcionamiento el CEULAJ), la Tercera Presidencia de la UE (primer semestre de 2002), vivió muy condicionada por la implantación del Euro y el tema del terrorismo internacional.

No vamos a repasar de forma sistemática las Políticas Europeas en materia de juventud durante todo este periodo porque nos limitamos a tomarlas como la fuente de inspiración cuyo resultado se puede observar en este Informe.

Sin embargo a partir del año 2000 se produjo un cierto giro, en parte porque el tema de Juventud comenzó aparecer como uno de los grandes ejes de las políticas de la Unión Europea y en parte porque España estaba ya en una posición que le permitía formar parte del propio discurso europeo en materia de Políticas de Juventud. En marzo de aquel año se celebró en Lisboa un Consejo Extraordinario de la UE donde se materializó una fuerte apuesta por el crecimiento económico en el que emergieron las Políticas de Juventud. Se trata de la llamada “Estrategia de Lisboa” que marca las pautas básicas de actuación de la UE hasta el año 2010.

Como consecuencia de los acuerdos de Lisboa, la Comisión de la UE elaboró un **Libro Blanco sobre Políticas de Juventud en Europa** (Comisión UE, 2002), el cual orienta estas políticas sobre dos grandes objetivos, el primero “facilitar la transición de los jóvenes al mercado de trabajo” y el segundo “desarrollar su ciudadanía activa”, dos objetivos que están incluidos de forma habitual y tradicional en los Planes de Juventud españoles sólo que acompañados de algunos más.

Se supone que ambos objetivos responden a los dos grandes “problemas o características” de los jóvenes europeos, de una parte “la individuación y las dificultades para la transición hacia el mercado de trabajo” y de otra parte “el desinterés hacia los asuntos públicos”.

Pero la base argumental del Libro Blanco, al menos desde una perspectiva personal, es muy débil. No hay una justificación ni datos que permitan deducir que los dos “problemas o características” mencionados representen las necesidades (objetivas o subjetivas) de la propia juventud europea actual, ya que la explicación del contexto sociológico que conduce a tal conclusión es más bien escueta (menos de dos páginas en las que además se reproduce el artículo 149 del tratado de la Unión). La idea de “los dos problemas clave de los jóvenes europeos”, parece más bien una reelaboración y una proyección, en cuya base aparece la “estrategia de Lisboa”. Es cierto que el Libro Blanco hace referencia a una Consulta que llevó a establecer cuales eran los problemas de los jóvenes europeos y cuales las soluciones, pero si uno revisa la metodología de dicha Consulta los participantes son la propia elite institucional de la UE. Sustituir las formas clásicas de hacer análisis de la realidad por una Consulta es una buena metodología para la planificación de intervenciones sociales (Comas, 2001), pero cuando no hay una análisis sociológico de la realidad y la Consulta se auto-limita, podemos sospechar que todo estaba decidido de antemano y los supuestos “problemas de los jóvenes” se habían definido en las instituciones.

Creo que esto es así porque la Estrategia de Lisboa, que es una especie de apuesta por mejorar la competitividad europea frente a EEUU y las otras economías emergentes, se consideró en su momento como la Gran Política de la Unión Europea. Además las Políticas de Juventud se suponía que iban a formar parte de esta estrategia y de hecho una simple lectura de la Agenda de Lisboa viene a confirmar algo que vamos reiterando a lo largo de este informe: los jóvenes son utilizados como un argumento retórico para planificar acciones económicas, de tal forma que acaban por representar la “gran esperanza” con la que se va a superar un problema social y económico global de la pérdida de competitividad europea. Entonces las Políticas de Juventud dejan de ser algo relacionado con los propios jóvenes y se convierten en la expresión del procedimiento para lograr determinados objetivos económicos en un mundo globalizado y altamente competitivo.

Si esto es así, el Libro Blanco también es el anuncio de un inevitable fracaso. No se puede escamotear la propia condición juvenil, la autonomía para imaginar el propio futuro y ponerla al servicio de un fin espurio por muy lícito y necesario que sea. No pueden argüirse las “dificultades para la emancipación” para poner en marcha un procedimiento que trata de resolver no tanto estas dificultades como la crisis de competitividad de la Unión Europea. Además los jóvenes se dan cuenta, de una manera más o menos consciente, de estos propósitos y reaccionan contra los mismos, provocando respuestas que operan en el sentido contrario al deseado.

De hecho, estamos a fines de 2006 y la Estrategia de Lisboa no ha alcanzado, ni va alcanzar me temo, los objetivos previstos, a pesar de la revisión intermedia realizada por la Comisión Europea en 2005, que insiste en medidas como una mayor flexibilidad del mercado, un aumento del volumen de la población activa, una “modernización” de los sistemas de protección social y una transformación de los sistemas educativos para adaptarlos al mercado de trabajo. Una serie de medidas que hacen sentirse incómodos a los jóvenes más activos y comprometidos.

La imagen poco favorable que acabo de proporcionar de la “Estrategia de Lisboa” y del “libro Blanco”, ha sido compartida por otros analistas. En el año 2000 la Comisión Europea encargó una evaluación de las Políticas de Juventud realizadas en Europa a un grupo de expertos (IARD, 2001). Se suponía que los resultados de la evaluación iban a utilizarse para la planificación de futuras políticas. El Informe IARD condiciona el éxito de las futuras políticas (y en particular las de transición) a ciertas condiciones previas que suponen “otorgar la palabra a los propios jóvenes”, y para hacerlo propone seis medidas previas:

1. Mejorar la conciencia de ciudadanía europea.
2. Promocionar la participación cívica de los jóvenes.
3. Mejorar la cooperación entre la UE y los Estados en materia de juventud.
4. Ampliar los programas de movilidad.
5. Facilitar el aprendizaje de lenguas extranjeras.
6. Facilitar el desplazamiento y las experiencias de trabajo en otros países.

Estos seis componentes previos a cualquier política de emancipación, dicen los autores de la evaluación, son necesarios, porque sin ellos no se puede contar con la colaboración de los jóvenes, que observan con mucha desconfianza los intentos, aunque les sean favorables, de reglar el mercado de trabajo.

Quizá por este motivo la siguiente propuesta europea, en concreto el **Pacto Europeo por la Juventud**, aprobado el 25 de marzo de 2005, aparece como un desarrollo lógico de esta misma estrategia y como un ajuste ante el fracaso parcial de la misma. En este caso España ya no juega además un rol subordinado, sino que junto a Francia, Suecia y Alemania, se convierte en proponente del mismo. El pacto se ajusta a la Estrategia de Lisboa en términos de objetivos de empleo, pero a la vez trata de superar el marco estricto del mercado de trabajo, para ir desarrollando otras medidas complementarias, como la movilidad o la solidaridad. Se alude a los “problemas de los jóvenes” pero también a sus potencialidades, con tres ejes de trabajo: 1) empleo, integración y promoción social, 2) educación, formación y movilidad, 3) conciliación de la vida familiar y laboral.

Vemos cómo para conseguir el objetivo final se introducen los objetivos y las medidas intermedias y previas, como sugería el Informe IARD. Aunque es cierto que estas medidas no son las mismas. Pero quizá no sea tan importante cuál sea la medida mientras sea motivadora para los jóvenes.

Todo esto implica que las meras medidas de fomento del empleo resultan insuficientes, aunque sean necesarias, para una política de transición. En todo caso recientes Informes de la Comisión Europea (2006/C70), señalan “las dificultades de muchos países de la UE para asumir una metodología con objetivos diversificados en esta materia”. Es decir se siguen centrande en medidas formales (legales y económicas) relacionadas con el empleo lo que bloquea una participación motivada de los jóvenes y un cierto fracaso de tales medidas.

De ahí la importancia del nuevo programa europeo **Juventud en Acción 2007-2013**. Un programa que integra políticas afirmativas y participativas que se ajusta al papel de un complemento necesario del Pacto Europeo por la Juventud. O al menos ésta es una conclusión que vamos a tratar de justificar en el capítulo 11. Las acciones del programa que entra en vigor el 1 de enero de 2007 son:

1. *“La juventud con Europa”*: tiene como objetivo reforzar el compromiso activo de los jóvenes, apoyando los intercambios, la movilidad y las iniciativas y proyectos de los jóvenes.
2. *“Servicio voluntario europeo”*: cuyo objetivo es potenciar la solidaridad de los jóvenes y promover el compromiso activo y el entendimiento mutuo entre ellos.



3. *“La juventud con el mundo”*: contribuye al entendimiento mutuo y al compromiso activo de los jóvenes en un espíritu de apertura al mundo.
4. *“Animadores socioeducativos y sistemas de apoyo”*: trata de mejorar la calidad de las estructuras de apoyo a los jóvenes, acción que permite respaldar la labor de los organismos activos a nivel europeo en el ámbito de la juventud.
5. *“Apoyo a la cooperación política”*: tiene por objeto favorecer la cooperación en materia de política de la juventud, apoyando el diálogo estructurado entre los jóvenes y los responsables de la política de juventud, la cooperación con las organizaciones internacionales y las medidas destinadas a promover un mejor conocimiento del ámbito de la juventud.

#### 4.4. Las acciones y los programas reales

Los apartados precedentes han reiterado una de las cuestiones cuya impronta más se deja sentir en las Políticas de Juventud. Se trata de la cuestión de la distancia entre el enunciado de las políticas y las políticas efectivamente realizadas. En el primer capítulo ya hemos introducido esta cuestión al afirmar que una parte sustancial del debate sobre Políticas de Juventud tenía como objeto dilucidar un “deber ser” muy alejado de las prácticas reales de estas mismas políticas. La cuestión va a ser retomada al analizar las políticas autonómicas y municipales en los próximos capítulos y aquí la vamos a tratar desde tres perspectivas: la imagen pública del INJUVE, los programas efectivamente realizados por el propio INJUVE (y su evolución) y las preocupaciones expresadas por sus publicaciones.

##### 4.4.1. El grado de visibilidad del INJUVE y las demandas de los jóvenes

Entre 1990 y 1993 se realizaron varios estudios sobre la imagen pública del INJUVE (IOPE/ETMAR, 1990; IOPE/ETMAR, 1992; SOFEMASA, 1993). Tales estudios mostraron que el INJUVE era un organismo relativamente conocido por los jóvenes (uno de cada tres o uno de cada cuatro dependiendo de la encuesta) lo cual es una cifra alta para un organismo público de esta naturaleza, aunque en parte algunos lo confundían con las estructuras de juventud locales y autonómicas. Pero lo más interesante se refería a conocimientos concretos sobre programas y a la imagen de “los problemas de la juventud” que se suponía debía afrontar el INJUVE.

En conocimientos concretos destacaba el “Carnet Joven” que, como ya hemos mencionado, conocía el 80% de los jóvenes españoles de la época, es decir casi todos los jóvenes y muchos más de los que conocían el INJUVE. Una cifra coherente con la explicación sobre el éxito de la rápida implantación del “carnet joven” que he explicado más atrás. A continuación aparecían (en el entorno de un 30% cada uno de ellos) un buen grado de conocimiento de los diversos programas de servicios del INJUVE (y los organismos locales y autonómicos de Juventud). En particular los de información y asesoramiento, la cooperación internacional, las ayudas para viviendas, el apoyo a los movimientos juveniles y el teléfono joven. Curiosamente los servicios de TIVE apenas eran conocidos entonces por el 10% de los jóvenes.

Después se preguntaba por los “problemas” sin relacionarlo con los servicios y aquí las respuestas eran muy contundentes (y coincidentes en los tres estudios) porque sobre tres respuestas posibles en torno a un 71% señalaba las dificultades del mercado de trabajo, un 64% “la droga” que se convertía en un 74% (y por tanto el primer problema) si añadimos la respuesta “alcohol”, un 17% la falta de información y orientación, un 16% la vivienda y 11% la masificación de la enseñanza, que por las edades de esta selección, suponemos se referían a la universitaria.

En los estudios de 1992 y 1993 aparecía un amplio apartado sobre ocio y viajes, con un resultado que reflejaba el grado de deseo, deseo insatisfecho en una gran medida, sobre estas actividades. Pero a la vez esta carencia no aparecía en la descripción de los “problemas”, que decían sufrir los jóvenes. La cuestión del ocio y los viajes era, por tanto visualizada como un deseo insatisfecho, pero esta insatisfacción no “podía” ser un “problema” como los otros, porque para los propios jóvenes no era, al menos en aquel momento, un “derecho”.

En resumen, una década después de la transición democrática el INJUVE, y de alguna manera todos los ámbitos de juventud se habían consolidado. Sus programas son bien conocidos y utilizados por un creciente número de jóvenes. Pero a la vez asistimos a la construcción de un argumentario peculiar, porque esta consolidación no parece tener importancia, ya que “los problemas de los jóvenes” son otros. Hay que “resolver” en primer lugar el “problema de la droga” y hay que “resolver” en segundo lugar el “problema del desempleo”. En cambio los programas que se han consolidado demuestran la “despreocupación” de los ámbitos de juventud (y de los propios jóvenes) hacia los “verdaderos problemas de la juventud”.

¿Cómo es esta misma imagen en la actualidad? Un sondeo realizado por el INJUVE con la colaboración del CIS en 2004 para pulsar la opinión nos dice que las grandes preocupaciones de los jóvenes son actualmente el trabajo (55%) que llega a un 74% si incluimos “la precariedad en el empleo”, seguido de la vivienda (30%) y en tercer lugar la educación (17%). Los otros temas ocupan lugares más minoritarios. El gran cambio con los datos de principios de los años 90 es la “práctica desaparición” del temas de las drogas, el ascenso del empleo a un primer y destacado lugar, el refuerzo del tema de la vivienda y la aparición de la cuestión de la educación como “problema”, algo que a principios de los años 90 ni tan siquiera se mencionaba.

En cuanto a las demandas se centran, lógicamente, en el empleo (58%), seguido de la vivienda (50%), la educación (20%) y las “ayudas económicas a los jóvenes” (19%). El tema del ocio sigue ocupando el mismo lugar (7%), que quince años antes.

Las medidas para mejorar la calidad de vida siguen la misma lógica, aunque con matices, porque “favorecer el acceso a la vivienda”, pasa a ocupar el primer lugar (74%), porque la cuestión del empleo se subdivide en dos opciones, de una parte el fomento de la contratación (62%) y de la otra facilitar el auto-empleo (30%), un tema, el auto-empleo que no aparecía en los sondeos de principios de los años 90. En todo caso la diferencia más importante tiene que ver con las drogas, ya que los jóvenes no las perciben como un problema, ni realizan una demanda, pero piensan que para mejorar la calidad de vida hay que “prevenir el consumo de alcohol y drogas” (24%). Lo mismo que prevenir el racismo, la intolerancia y la violencia” (22%) y los accidentes de tráfico (21%).

#### **4.4.2. La evolución de los programas del INJUVE**

Un elemento central, a la hora de considerar la evolución de las Políticas de Juventud en el ámbito estatal lo constituye la evolución de los programas propios del INJUVE y el enunciado que el mismo realiza de los programas transversales. Se trata de un conjunto de acciones que aparecen reflejadas en sus MEMORIAS anuales y cuyo análisis completo extendería este relato de manera excesiva.

Por este motivo nos hemos limitado a unos años distribuidos de forma equitativa a lo largo del periodo analizado. La tabla 4.5 refleja los índices de las MEMORIAS de los años 1989, 1998 y 2005, y en las mismas pueden observarse cuáles son las grandes áreas programáticas así como su evolución.

Tabla 4.5. **Evolución de programas y actividades del INJUVE**

1989	1998	2005
*	PLAN DE JUVENTUD	PLAN DE JUVENTUD
<b>Asociacionismo:</b> Subvenciones, actividades y CJE. Encuentros de Cabueñes	<b>Apoyo al asociacionismo y CJE:</b> subvenciones e IRPF	<b>Fomento del asociacionismo juvenil:</b> subvenciones, ayudas y CJE
<b>Cooperación Internacional:</b> Europa, NNUU, Latinoamérica	<b>Servicio de Europa:</b> Cooperación, "La juventud con Europa", Voluntariado europeo	<b>Cooperación internacional:</b> Programa "Juventud" de la UE, cooperación, "jóvenes cooperantes", movilidad juvenil y cooperación en materia de Información
	<b>América Latina:</b> Cooperación y NNUU	
<b>Cooperación Institucional:</b> Convenios, CCAA, FEMP y corporaciones locales	<b>Relaciones con CCAA y corporaciones locales</b>	<b>Cooperación con CCAA y Corporaciones locales</b>
<b>Cultura:</b> Artes plásticas, música, teatro y jóvenes investigadores.	<b>Promoción cultural:</b> Artes plásticas y visuales, música, teatro e investigación científica.	<b>Creación joven:</b> Artes plásticas y visuales, música, teatro, Centros de Juventud y Espacios para la creación joven.
<b>Información:</b> tratamiento documental y difusión en CIJ	<b>Información:</b> Difusión CIJ, cooperación con entidades europeas.	<b>Información Juvenil:</b> CIJ, Difusión y formación informadores
	<b>Formación:</b> cursos y Foro joven.	<b>Programa de formación:</b> Escuela INJUVE, encuentros interculturales, jóvenes investigadores y Master en Juventud.
	<b>Estudios y Documentación</b>	<b>Estudios, estadísticas y biblioteca de juventud:</b> estudios e investigaciones, revista DE JUVENTUD, Sondeos, documentación y biblioteca.
	<b>Publicaciones</b>	<b>Publicaciones</b>
<b>Naturaleza:</b> educación e investigación	*	*
<b>Turismo (TIVE)</b>	*	*
<b>Comisión interministerial:</b> universidad, cooperativas, servicio militar, drogas y empleo	<b>Programas interministeriales:</b> Fomento del empleo, vivienda y prevención	*
		<b>Emancipación:</b> Empleo y vivienda.
	<b>Movilidad:</b> campos de trabajo, turismo social, albergues, carné joven y otros carnes.	
	<b>CEULAJ</b>	<b>CEULAJ</b>
	<b>Encuentros de Cabueñes</b>	

Elaboración propia a partir Memorias INJUVE.

La primera diferencia importante se refiere a la existencia, o no, de un Plan de Juventud, en el año 1989 no lo había y lógicamente no se mencionaba, en el año 1998 tampoco lo había pero se mencionaba el Plan de Juventud 1994-97 como si siguiera en vigor, y de hecho en términos de medidas seguía en vigor. También se anunciaba lo que sería el Plan Global de Juventud 2000-2003. En la Memoria 2005 se describe el Plan Interministerial de Juventud que entró en vigor este mismo año. Esta priorización de los Planes (son siempre el primer capítulo de las Memorias), refleja la importancia, y la dedicación, que les atribuye el INJUVE.

En cuanto a la cuestión de la promoción de la participación se mantiene estable a lo largo del tiempo ya que a fin de cuentas es un mandato de la Constitución. Lo mismo podemos afirmar de la Cooperación Internacional (aunque en 1998 no aparece como tal sino dividida en dos capítulos, uno para Europa y otro para Latinoamérica) y la cooperación interinstitucional.

Entrando en otro tipo de acciones, vemos cómo también se mantiene estable toda el área cultural y toda el área de información, aunque esta última se desagrega de forma progresiva para reflejar la ampliación de las actividades en particular lo relacionado con Estudios, Investigación y Publicaciones. El área cultural también va a sufrir algunas modificaciones internas relacionadas con los cambios de sensibilidad artística y la aparición de nuevos soportes. Pero en ambos casos predomina la continuidad que representa mejor que nadie “la SALA AMADIS”, la cual se creó en 1986 y sigue con su labor de promoción de jóvenes creadores.

En el año 1989 aún aparecen sendos apartados de naturaleza y turismo, la herencia de otros tiempos que se irá difuminando y en 1998 aún queda un apartado de movilidad. En 2005 todos estos apartados han desaparecido.

En las tres Memorias aparece un apartado de cooperación interministerial, cuyo contenido va evolucionando, en el año 1989 se incluyen diversos aspectos desde cooperativismo a drogas pasando por el servicio militar (la objeción de conciencia), en el año 1998 se han reducido a empleo, vivienda (un primer esbozo) y prevención y en el año 2005 se refieren a emancipación y se concentran en empleo y vivienda que aparece ampliamente desarrollado. Sin duda alguna la evaluación de estos programas transversales muestra la evolución de los “problemas de los jóvenes” y la creciente preocupación que suscitan algunos (vivienda), mientras otros desaparecen (servicio militar) o pierden relevancia (drogas).

Finalmente en 1998 aparece el CEULAJ, que recordemos se inauguró en 1992 y en este mismo año figuran los Encuentros de Cabueñes, que en 1989 aparecían entre las actividades de promoción de la participación. Más adelante veremos la razón.

La Guía de Servicios del INJUVE para 2006, y el Catálogo de Publicaciones del mismo año nos permiten cerrar esta descripción y mostrar las últimas tendencias en esta evolución. En el primer caso aparecen de forma destacada los “Campos de trabajo del Servicio de Voluntariado Internacional”, el recientemente creado “Observatorio de la Juventud”, los “Sondeos de Opinión del INJUVE”, cuyo campo realiza trimestralmente el CIS para el INJUVE y “el INJUVE en Internet”, mostrando como se van consolidando estas nuevas áreas de intervención y servicios. Por su parte el Catálogo de Publicaciones ofrece referencias de los últimos ocho años y aparecen 124 títulos de libros, así como la quincenal “Guía del INJUVE”, la trimestral “Revista de Estudios de Juventud” y los 23 folletos de convocatorias que se editan cada año, lo que representa una buena muestra de la potencialidad de esta área.

#### **4.4.3. Los soportes que expresan la identidad y el contenido del INJUVE**

Entre los programas mencionados en el apartado anterior aparecen algunas actividades que expresan la identidad del INJUVE, por ejemplo la serie de Informes Ju-

ventud en España y otros Estudios de los que voy a ocuparme en extenso en el capítulo 10, nos ofrecen la perspectiva del INJUVE en torno a la cuestión de “los problemas de los jóvenes”. También la página WEB que se ha convertido en un instrumento de aproximación a los jóvenes cada vez más valioso, nos permite visualizar, de una forma rápida la identidad del organismo. Otra actividad importante, que como veremos merece el máximo reconocimiento por parte de otras administraciones, se refiere a la labor del INJUVE como Centro de Documentación e Información que aporta a los Centros de Información Juvenil de las Comunidades Autónomas y éstos a los CIJ municipales.

En esta expresión de los contenidos y sus representaciones, lugar aparte merecen los **Encuentros de Juventud de Cabueñes** que se vienen celebrando anualmente en Gijón desde 1983. Los encuentros son una serie de Seminarios de formación dirigidos esencialmente a técnicos de juventud y a responsables de organizaciones juveniles, que diseñó en su día la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocomunitaria, a los que más tarde se sumó la Dirección General de Juventud del Principado de Asturias, el Consejo de la Juventud de España y el Ayuntamiento de Gijón. A falta de otras actividades educativas más formales, los Encuentros de Cabueñes han cumplido, a lo largo de sus cerca de 25 años de existencia, una función “académica” para muchos técnicos de juventud, responsables de Organizaciones Juveniles y Concejales de Juventud. En la práctica la “cultura de juventud” de la que hablaremos en diversas ocasiones a lo largo de este texto (y en las conclusiones) se ha conformado, más que en ningún otro lugar, en los “Encuentros de Cabueñes”.

En la práctica los Encuentros Internacionales de Cabueñes representan una difusa capacitación “universitaria”, que sigue el modelo de “un curso de verano” aunque más intensivo que la mayoría y centrados de forma exclusiva en temas de Políticas de Juventud. Una capacitación que han recibido varios miles de personas, que han acudido una o más veces a los mismos. Por este motivo los seminarios impartidos en Cabueñes representan uno de los ejes (el que vertebra las prioridades del discurso y la formación de los agentes intervinientes) de las Políticas de Juventud en la España democrática.

En el periodo 1983-1996 (gestionado por el propio INJUVE que era quien los financiaba y con la participación de las otras administraciones y del CJE) los “Encuentros” se celebraban en el antiguo edificio de la Universidad Laboral de Gijón sito en Cabueñes (de ahí su nombre), duraban dos semanas, se realizaban alrededor de 20 seminarios (y muchas actividades complementarias) y acudían una media de 600 personas cada año, con muchos jóvenes participantes procedentes de asociaciones juveniles. En total hablamos, por tanto, en este periodo, de más de siete mil participantes (aunque algunos “repetían”) y más de 200 seminarios en los que participaron un millar de profesores, aunque, en este caso, las repeticiones fueron más frecuentes.

Desde el año 1996 cambió el modelo de gestión, creándose un “grupo de coordinación” en el que estaban presentes la Comunidad Autónoma de Asturias (que realiza la principal aportación económica), el INJUVE, el Ayuntamiento de Gijón (que se encarga de la gestión práctica), así como los Consejos de la Juventud de España, Asturias y Gijón. Desde entonces los Encuentros (que mantienen su nombre) vienen celebrándose en el Centro Cultural antiguo Instituto Jovellanos de Gijón, duran sólo una semana, el número de seminarios se ha reducido a 9-10 cada año y los asistentes se han reducido a unos 200, aunque su perfil técnico es más evidente. En esta segunda fase hablamos por tanto de unos dos mil participantes, un centenar de seminarios y unos quinientos profesores.

Los Encuentros de Cabueñes, la página WEB, el trabajo de los CIJ y la serie de los IJEs, conforman esta segunda vía de identidad corporativa. Pero ¿cuál es el conteni-

do de dicha identidad? Pues la que hemos tratado de describir en este capítulo a base de todos estos retazos. Pero para cerrar la narración de una forma más sistemática podemos acudir a la REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD en los últimos 10 años, es decir desde que comenzó su nueva reedición<sup>1</sup>.

El trabajo de la Revista se plantea como una sucesión de escalones que, a modo de programa de investigación, van sacando a la luz diversas cuestiones que conforman un discurso sobre los jóvenes españoles, sus “problemas” y las iniciativas más novedosas en Políticas de Juventud. Se trata de un discurso que en ocasiones tarda en llegar a la opinión pública en general y a los jóvenes en particular. Pero a través de los Medios de Comunicación siempre acaba por entrar a formar parte del imaginario social. La experiencia nos demuestra que lo que hoy publica la REVISTA DE JUVENTUD será un tópico social dentro de unos años y esto ocurre desde 1960.

Veamos un ejemplo con el tema de la emancipación: en el primer número de esta tercera época de la Revista se comienza con la afirmación de que el ocio de fin de semana entre pares es, a la vez, una posible estrategia para la emancipación y el empleo, así como un argumento para retrasar dicha emancipación (Comas, 1996), en el siguiente número se explica cómo las actividades deportivas se convierten en un factor de solidaridad para las estrategias de emancipación y en un nicho de empleo (Espín, 1996), después se muestra cómo el concepto de emancipación que manejan los jóvenes tiene poco que ver con el que manejan los Estudios de Juventud y los Planes de Juventud (Rodríguez, 1999), el ocio crea una distinción generacional que modifica los criterios de acceso a la ciudadanía (Comas, 2000), quizá el pacto social sobre transición a la vida adulta debería modificarse para adaptarse a la diversidad de opciones vitales de los propios jóvenes (Conde y Rodríguez, 2001), ¿por qué emanciparse en Francia es un proceso tan diferente a España? (Gaviria, 2002), ¿es posible pensar que en la actualidad la emancipación de los jóvenes no responde a una opción personal sino a una estrategia familiar? (Gil Calvo, 2002), ¿por qué la información juvenil se ha convertido en una red social con impactos sobre las trayectorias laborales juveniles, más allá de otros condicionantes clásicos? (Andrés, 2003).

Como remate final destacar que en el último año han aparecido varios números monográficos con más o menos referencias al tema de la emancipación, uno sobre la autonomía de la Juventud en Europa (n.º 71) que muestra la variedad en los marcos de análisis para establecer las trayectorias de emancipación. Otro sobre los campamentos de verano (n.º 72) que muestra su potencial para la formación y que reivindica su función socializadora, su impacto para la conciencia ecológica y otros valores como la solidaridad, las acciones de igualdad de género y su interés como forma de crear la cohesión europea. Un tercero sobre género (n.º 73) que establece las diferentes trayectorias de emancipación que siguen chicas y chicos. El número 74 se dedica a educación no formal y casi todos los textos establecen vínculos empíricos entre la misma y la capacitación socio-profesional. Finalmente el número 75 escenifica un cambio en el lenguaje, desde su propio título “movilización social y creatividad política de la juventud”, convirtiendo en visible algo que era hasta ahora negado “la participación social y política de los jóvenes”.

---

1 La REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD inició su publicación en 1960 y editó su último número, el 73 en febrero de 1978. Hemos descrito alguno de sus contenidos en el capítulo 2. En los años siguientes aparecieron varios CUADERNOS DE DOCUMENTACIÓN que trataban de reconstruir el contenido de la REVISTA pero adaptado a la democracia. En 1980 se inició la edición de DE JUVENTUD que se prolongó hasta el número 36 de diciembre de 1989 (aunque se modificó el diseño y de forma parcial la orientación con el número 21 de marzo de 1986). Tras un largo periodo de silencio, en octubre de 1996 se inició la edición, con el número 37 y hasta la actualidad, de la REVISTA de ESTUDIOS DE JUVENTUD. Un análisis del contenido de todas estas revistas constituirá un excelente objetivo para una tesis doctoral.

Todos estos ejemplos nos permiten visualizar como los elementos que proporcionan identidad al INJUVE adoptan dos estrategias una explícita y otra que se cuele por los resquicios de las propias actividades. La primera aparece en la formulación de las propias Políticas y Planes de Juventud, la segunda surgen como resultado de una serie de actividades que le proporciona un cierto protagonismo entre las administraciones de juventud y una clara identidad en el contexto de la Administración General del Estado.

#### 4.5. Una visión sintética de dos tercios de siglo de Políticas de Juventud en España.

El análisis realizado en las páginas precedentes nos permite establecer un modelo general y comprensible de las Políticas de Juventud en España, desde 1940 hasta la actualidad. Es un periodo de tiempo muy dilatado, pero su codificación en etapas y fases nos proporciona una mejor comprensión de la relativa importancia de los cambios, que en el momento concreto suelen percibirse como “extraordinarios y radicales”, cuando en realidad lo son menos.

Es cierto que las Políticas de Juventud en España se han desenvuelto sobre dos periodos muy diferentes<sup>2</sup>, correspondiendo a dos regímenes políticos antagónicos, de una parte una dictadura autoritaria que duró 38 años y de otra un sistema democrático que perdura desde hace casi treinta. Las Políticas de Juventud fueron muy distintas en un periodo y en otro, pero a la vez muchos mimbres para explicar el desarrollo (y las limitaciones) de las políticas democráticas se encuentran en la dictadura. Además se va consolidando una creciente equivalencia de duraciones, aunque no será hasta 2016 cuando la etapa democrática tendrá ya la misma duración que el franquismo si consideramos que 1978 fue el año frontera entre ambas etapas. En cualquier caso vamos a proponer el esquema que aparece en la tabla 4.6.

Vemos como las tres décadas, y las tres etapas, del franquismo contemplan la evolución desde unas Políticas de Juventud centradas en el encuadramiento ideológico hasta unas Políticas que formalmente siguen siendo las mismas pero que, de facto, se han convertido en políticas de transición.

Por su parte las tres décadas de la democracia, y las tres etapas correspondientes, contemplan la evolución de unas Políticas de Juventud que comienzan proponiendo un modelo de transición, que después se institucionalizan y se consolidan, pero para hacerlo necesitan apoyarse en una síntesis, real y práctica, entre la apuesta por la emancipación y las políticas más identitarias y afirmativas de la condición juvenil.

Se trata de una evolución que parte de una exigencia autoritaria de disciplina, sigue por las necesidades del mercado de trabajo, continúa por la crisis de este mismo mercado y concluye con la nueva condición juvenil en la sociedad tecnológica avanzada. En toda esta evolución los objetivos institucionales se van corrigiendo, de una forma continua, ante los embates de una realidad histórica que no admite ningún tipo de subjetivismo ideológico.

---

<sup>2</sup> No disponemos apenas de información sobre las Políticas de Juventud precedentes en particular sobre el interesante periodo de la II República, sobre el que todos los historiadores están de acuerdo en que supuso un vuelco sobre los jóvenes y en el que las “juventudes” de los distintos partidos tuvieron un acentuado protagonismo (Calleja, 2005; Souto, 2005; Báez, 2005). Pero faltan Estudios monográficos y los que existen, centrados en el Sistema Educativo, nos habrían desviado demasiado de nuestros objetivos.

Tabla 4.6. **Las fases de las Políticas de Juventud en España**

ETAPA	FASE	PRINCIPALES PARAMETROS
DICTADURA	Frente de Juventudes	Casi exclusivo en la década de los 40, va perdiendo relevancia en las siguientes, elitista, comienza con la adhesión al Régimen y acaba en el "aire libre". Efecto desmovilizador.
	Nacional catolicismo	Dominante en la década de los 50, pierde fuerza en las siguientes, se articula sobre la enseñanza religiosa (y de la religión).
	Desarrollismo	El desarrollo económico produce una política de transición implícita en un contexto de creciente diversificación entre lo real y lo formal.
DEMOCRACIA	Transición Democrática	Protagonismo jóvenes en la oposición a la dictadura en la primera mitad de los años 70, definición constitucional, organización de la participación de los jóvenes e inicio de la demanda social de atención a "los problemas de los jóvenes".
	Institucionalización	De forma implícita en los ayuntamientos a partir de 1979, concluida para la administración General del Estado en el año 1985 y asumida según el ritmo de las transferencias en las Comunidades Autónomas a lo largo de la década de los años 80.
	Consolidación	Ampliación de servicios, crisis de identidad y debilidad ante avatares económicos, consolidación relativa de los ámbitos de Juventud. Éxito de audiencia. Integralidad y transversalidad. Hegemonía del discurso de la emancipación.

Por otra parte, aunque entre la dictadura y la democracia existe una profunda discontinuidad en lo macro (y en sus efectos sobre cuestiones muy cotidianas), no cabe duda de que aparecen evidentes continuidades entre la última etapa del desarrollismo, con su planificación del crecimiento económico, la creciente capacidad de movilización de la oposición política y la actitud favorable a la reforma de una parte sustancial de la administración del Estado, y la etapa de la transición política, en la que se puede observar cómo estos deseos de cambio alcanzan sus objetivos. Las Políticas de Juventud constituyen una atalaya privilegiada desde la que contemplar tales continuidades.

Como consecuencia, visualizadas en una perspectiva temporal amplia, sin haberlo pretendido, o quizá pretendiéndolo, las Políticas de Juventud en España se han ido ajustando a las transformaciones y a las demandas, que ocasionaban los cambios políticos, económicos, sociales y culturales, tanto los del propio país, como los de su entorno europeo, en un ejercicio de pragmatismo más o menos consciente.

Pero la nueva etapa, la democracia, incluía un nuevo componente que transformó visiblemente la perspectiva de las políticas en general y de las Políticas de Juventud en particular: El Estado centralizado se convirtió en un nuevo tipo de Estado descentralizado en el que las competencias en materia de juventud se traspasaron a las Comunidades Autónomas. Hemos visualizado este proceso desde el nivel estatal, vamos a hacerlo ahora desde el autonómico.





# 5

## Las Políticas de Juventud en el marco autonómico: evolución y situación actual

### 5.1. El marco formal

Las competencias en materia de Juventud no están atribuidas expresamente a las Comunidades Autónomas en el artículo 148 de la Constitución, aunque tampoco al Estado en el artículo 149 de la misma, sin embargo por asimilación y por el contenido del artículo 149.3 de la Constitución, el cual afirma que *“las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”*, por este motivo se supone que las competencias en materia de Juventud sí corresponden a las Comunidades Autónomas.

La siguiente pregunta es ¿contienen esta competencia explícita los Estatutos de Autonomía?, pues no todos y además no de la misma manera. Así en los Estatutos de Autonomía vigentes a la fecha de 31 de diciembre de 2006, las competencias explícitas en materia de juventud son las siguientes:

1. Andalucía (cita “servicios para la Juventud”).
2. Aragón (reproduce el artículo 48 de la Constitución).
3. Asturias (no menciona).
4. Canarias (no menciona).
5. Cantabria (cita “política juvenil”).
6. Castilla-La Mancha (cita “jóvenes”).
7. Castilla y León (cita “de la juventud”).
8. Cataluña (un amplio artículo 142 en el Estatuto aprobado en 2006 con una descripción en extenso de los contenidos de una Política de Juventud y que incluye la suscripción de acuerdos con entidades internacionales, en determinadas condiciones y con limitaciones por las competencias exclusivas del Estado).

9. Comunidad de Madrid (cita “políticas de promoción integral de la juventud”).
10. Comunidad Valenciana (cita “juventud”).
11. Extremadura (reproduce artículo 48 de la Constitución).
12. Galicia (no menciona).
13. Islas Baleares (cita “juventud”).
14. La Rioja (no menciona).
15. Navarra (cita “política juvenil”).
16. País Vasco (cita “política juvenil”).
17. Región de Murcia (cita “política juvenil conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Constitución”).
18. Ceuta (no menciona).
19. Melilla (no menciona).

La situación formal es un tanto compleja, en un extremo tenemos a cuatro Comunidades Autónomas (Asturias, Canarias, Galicia y La Rioja) y las dos Ciudades Autónomas que no mencionan las competencias en la materia, lo que quizá implica que formalmente no las poseen, en otro extremo aparecen otras tres Comunidades que hacen referencia al propio articulado de la Constitución (Aragón, Extremadura y Murcia), lo que evita cualquier duda.

En el intermedio se citan las competencias pero con distintos términos como “política juvenil” (Cantabria, Navarra y País Vasco), “Juventud” (Castilla y León, Comunidad Valenciana e Islas Baleares). Por su parte Castilla la Mancha cita a los “Jóvenes” y otras añaden a “Juventud” apellidos como “servicios” (Andalucía) y “promoción integral” (Comunidad de Madrid). Cataluña constituye, en su nuevo Estatuto, un caso especial porque define en extenso en qué consisten estas Políticas de Juventud haciendo referencia a la vez a los contenidos de los tres modelos: participativas, de transición y afirmativas.

¿Significa esto que las competencias son o podrían ser distintas? Pues desde una perspectiva puramente formal sin duda, especialmente en los casos en los que no se produce una mención en el correspondiente Estatuto. Pero a la vez, y en la práctica, se ha producido una confluencia analógica que permite un ejercicio uniforme de las mismas, de tal manera que las posibles diferencias no vienen determinadas por el tipo de competencias asumidas en materia de Juventud, sino por la disponibilidad de recursos y las otras competencias asimilables que poseen las correspondientes Comunidades Autónomas. Esta lógica ha sido modificada recientemente en el caso de Cataluña, pero esto no significa que esta Comunidad Autónoma pueda ejercer otras competencias (de hecho no existen), salvo en lo relativo a acuerdos internacionales, aunque también es cierto que son muchos los “acuerdos” más o menos formales que ya han firmado muchas Comunidades Autónomas con instituciones homólogas europeas.

Hay que tener en cuenta que los Estatutos de Autonomía fueron aprobados entre 1979 y 1983, es decir antes de la fase de consolidación de las administraciones de Juventud en el ámbito estatal. Por orden, en 1979 se aprobaron los del País Vasco y Cataluña. En el año 1981 los de Galicia y Andalucía, en el año 1982 la mayoría de Comunidades accedieron a su autonomía (Asturias, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra). Para el año 1983 se aprobaron los de Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León que fue el último. Los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla se aprobaron en 1995.

Sin embargo el ritmo de las transferencias concretas (en particular las infraestructuras) fue muy variado y requirió un tiempo. Cuando se creó el INJUVE las cuatro pri-

meras Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) ya tenían todas sus competencias en Juventud e infraestructuras transferidas mediante sendos Reales Decretos (el primero fue el de Cataluña el 29 de agosto de 1980), pero las transferencias hacia el resto no concluyeron hasta 1989. En el capítulo anterior se ha mencionado además la singular situación de TIVE durante años.

No fue por tanto un proceso fácil ni lineal, ya que en el nivel Estatal las Políticas de Juventud de la democracia no acababan de definirse y en las Comunidades Autónomas el tema Juventud podía interesar a algunas pero otras no sabían muy bien qué hacer con el mismo. De hecho algunas se “olvidaron” de incluirlo en el Estatuto. Algo que no ocurre en la revisión de Estatutos que ha comenzado en 2006. Esto explica otro hecho. Algunas Comunidades comenzaron a desarrollar poco después de tener su Estatuto las Políticas y los Organismos de Juventud. Pero en otras, como veremos el proceso fue muy lento.

El asunto se complicó además porque cuando las Comunidades Autónomas aún no existían, en su territorio algunos ayuntamientos ya pusieron en marcha Concejalías de Juventud. Más adelante veremos el conflicto aún no resuelto que esto provocó. Además el mapa se vuelve muy complejo si tenemos en cuenta que otras administraciones, en particular Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y Diputaciones Forales también tienen competencias en “juventud”. Aunque hay territorios (las Comunidades uni-provinciales de Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia) en las que estos organismos no existen. Toda esta complejidad provocó un arranque muy lento de las Políticas de Juventud en algunas Comunidades Autónomas.

En todo caso todas las Comunidades consideraban que las competencias en materia de Juventud eran exclusivas y aunque en algunas el desarrollo era lento, para nada admitían la presencia del Estado en sus territorios. El asunto llegó al Tribunal Constitucional que en una Sentencia del año 1992 (13/1992) reconoció esta competencia exclusiva, aunque también consideró que la Administración General del Estado, en este caso el INJUVE, está facultado para establecer créditos finalistas y subvenciones en cualquier territorio.

Finalmente ¿cuál es la estructura administrativa desde la que se ejercen estas competencias? Pues actualmente una parte (9) son organismos autónomos con una denominación y una estructura muy similar al INJUVE. Aparece un “Instituto de la Juventud” en Andalucía, un “Instituto Aragonés de la Juventud”, un “Instituto Asturiano de la Juventud”, un “Instituto de la Juventud” en Castilla y León, en la Comunidad Valenciana y en Murcia, un “Instituto Riojano de la Juventud” y un “Instituto Navarro de la Juventud y el Deporte”. En Cataluña se ha conformado recientemente un organismo autónomo un poco distinto que es la “Agencia Catalana de la Juventud”. Otra parte no son organismos autónomos sino Direcciones Generales de Juventud (8), es el caso de Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Extremadura. En el caso de Galicia (Dirección General de Juventud y Solidaridad) y del País Vasco (Dirección General de Juventud y Acción Comunitaria) son DG pero con “apellidos”. En Ceuta existe un área de Juventud cuyo nivel administrativo no es explícito y en Melilla hay una Viceconsejería de Juventud.

En resumen, existe una clara tendencia hacia la creación de un organismo autónomo equivalente al INJUVE, desde el que se gestionan todas las Políticas Autonómicas de Juventud, incluida la planificación conjunta de las políticas de los municipios<sup>1</sup>.

---

1 En el trabajo de campo se solicitó información sobre “normativa propia” en la correspondiente ficha, muchos la han completado, pero con criterios diferentes. En cualquier caso los resultados obtenidos nos han ayudado a redactar este apartado, pero no hemos realizado una valoración de toda esta documentación porque sólo cuatro CCAA nos proporcionaron anexos con el contenido normativo y no nos ha parecido necesario reclamarla a posteriori. En parte porque podemos observar, con esta documentación, que el volumen de la normativa sobre juventud ya es inabarcable y requiere un trabajo especializado. Incluye desde las Leyes de Juventud hasta los Planes de Juventud, pasando por la creación de órganos de Participación y Consejos, normativas adminis-

¿Dónde está ubicado este organismo? Pues casi siempre en el mismo lugar que en el Estado, es decir en las Consejerías de Bienestar Social o Asuntos Sociales (y otras denominaciones similares), de las Comunidades Autónomas, aunque en tres casos depende directamente de la Presidencia o una Vicepresidencia. Esta última circunstancia parece relacionada con Gobiernos de Coalición y el hecho de que Juventud, a pesar de que sus presupuestos no son excesivos posee una cierta relevancia política o al menos electoral.

Esta es una cuestión que, como veremos en los capítulos 8 y 9, nos han planteado algunos entrevistados, para los cuales los temas de juventud ocupan mucho espacio en los programas, en los debates y en los compromisos electorales, pero luego en la práctica, tanto en las Comunidades Autónomas, como en los Ayuntamientos, Juventud ocupa un lugar residual y con poca relevancia política. Estos mismos entrevistados nos han señalado que en cualquier caso el proceso de consolidación (y en particular la adquisición de estatus de Organismo Autónomo), implican que, de manera progresiva, los ámbitos de Juventud cada día están más asentados, tienen mayores presupuestos y menos dependencia de las retóricas y los compromisos electorales.

## 5.2. La realidad del ejercicio competencial

La evidencia obtenida en el apartado precedente nos permite considerar que las Comunidades Autónomas son las instituciones con plenas competencias en materia de Juventud. Aunque en la práctica las Políticas de Juventud (en especial los programas que implican servicios), están siendo desarrolladas también por otras administraciones: la del Estado que hemos descrito en el capítulo precedente y los Ayuntamientos que describiremos en el capítulo siguiente. En este reparto de tareas aparecen además otros organismos, como Diputaciones y los Organismos Insulares, que establecen una notable complejidad territorial. Pero está claro que en el centro del entramado se encuentran las Comunidades Autónomas.

Si bien su papel resulta difícil de explicar, porque, al menos en el ámbito de juventud, son el eje central de las Políticas, pero a la vez se encuentran constreñidos por la intervención de otras administraciones con las que se suponen deben coordinarse. La actual estructura de la administración española resulta poco inteligible para un observador externo en busca de certidumbres formales, pero los españoles, que tampoco sabemos explicarlo muy bien, no sólo nos hemos acostumbrado a una lógica un tanto paradójica en el tema de las competencias, sino que además gozamos del privilegio de unas administraciones que compiten de forma abierta para dar respuesta a algunos problemas. En el caso de juventud esta competencia se ha traducido en creatividad.

Pero vamos a tratar de entender esta situación a partir de hechos concretos. Para comenzar debemos preguntarnos ¿Cómo se traduce esta exclusividad de las Comunidades Autónomas en términos presupuestarios? En el capítulo anterior hemos visto que los presupuestos de la Administración General del Estado se han situado en la última etapa sobre una cifra estable que en 2006 supuso casi 34 millones de euros. ¿Cómo son los de las Comunidades Autónomas? ¿Mayores? ¿Menores? ¿Cómo han evolucionado?

---

trativas, plantillas, presupuestos y registros. Pero también regulaciones para la formación de especialidades, de los CIJ, para la apertura de campamentos, para concursos de creatividad y becas, para otras subvenciones, concursos y ayudas... Por este motivo pensamos que el tema requiere un trabajo especializado por parte de un profesional del área jurídica que podría realizar una recopilación de la misma. Ignoro si hay alguien especializado en la normativa y la legislación de Juventud, pero no he hallado ninguna recopilación general, aunque sí la hay por parte de varias Comunidades Autónomas (se entiende la suya propia) y el INJUVE realizó durante un tiempo esta tarea con la Universidad de Comillas.

Las cifras presupuestarias recogidas en las entrevistas aparecen en la tabla 5.1, en la que se han sumado, tras trasladarlas a una tabla Excel, las cifras facilitadas por las Comunidades Autónomas en respuesta a la ficha 1 (Ver anexos). Se trata de una sumatoria desigual, porque cinco Comunidades Autónomas no nos han proporcionado un solo dato y las otras lo han empezado a hacer a partir de una determinada, y en ocasiones reciente, fecha. Por este motivo hemos incluido, entre paréntesis y después de cada cifra, el número de Comunidades Autónomas que participaban en la suma.

Antes de analizarlos, merece la pena hacer referencia a cómo se han obtenido estos datos y a lo que significan. Primero cabe reiterar, porque ya se ha dicho en el capítulo 3, que varias Comunidades Autónomas, hicieron un trabajo notable para recopilar estas cifras, que no tenían disponibles hasta entonces. Alguna incluso nos ha facilitado como anexo copia de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, para cada año, con una desagregación completa de los Organismos de Juventud. Otras en cambio han reflejado los datos ya disponibles de alguna Memoria y finalmente otras se han limitado a los últimos años. Esto significa que las cifras no son directamente comparables.

La comparación es aún menor en la columna que recoge las cifras de “otras aportaciones” ya que el nivel de respuesta es bajo y además se ha interpretado de manera diferente, o mejor expresado, los presupuestos de las Comunidades lo interpretan de manera diferente. A modo de ejemplo las aportaciones del INJUVE han sido incluidas en algunas CCAA en la columna de presupuesto propio y en otras figuran como “otras aportaciones” sencillamente porque los técnicos desconocían incluso la existencia de esta partida. En otros casos simplemente no se ha indicado. Un par de Comunidades han incluido las ayudas y los fondos europeos que administra Juventud, pero algunas han considerado que esto son programas finalistas que no están en los presupuestos. Finalmente en un caso se habla de sponsors y en otros añaden en este apartado fondos cuyo origen desconocemos. Asimismo la cifra de “gasto total” no es la suma global de “presupuesto propio” y “otras aportaciones”, porque son varias las Comunidades Autónomas que no añaden la cuantía de “otras aportaciones”, pero indican cantidades diferentes para el “presupuesto propio” y el gasto total.

En cuanto al “presupuesto específico del capítulo I” la información parece más completa, aunque no todas las Comunidades Autónomas nos han facilitado este dato. Pero parece que los datos son más precisos y de hecho algunas nos los han desagregado por niveles administrativos y tipo de relación laboral, cosa que ha supuesto un gran esfuerzo, cuando no se les pedía.

En todo caso y una visión global que puede ser bastante certera, aunque las cifras haya que tomarlas con cautela, parece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas aumentan a un ritmo mucho mayor que el INJUVE, que la parte correspondiente a presupuestos propios es la que sostiene este incremento y que el “capítulo I” supone una parte creciente del gasto. Aunque parece darse tres periodos distintos. Hasta 1994 aparece una primera fase de crecimiento que conduce hasta una cifra notable en este año.

Tabla 5.1. **Evolución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en materia de juventud**  
Cifras en Euros / Datos de la muestra

Año	Presupuesto Propio	Otras aportaciones	Específico Capítulo I	Total Gasto
1979	38.936 (01)			38.936 (01)
1980	86.154 (01)			86.154 (01)
1981	2.250.992 (02)		434.709 (01)	3.373.182 (02)
1982	6.463.589 (02)	2.741.979 (01)	422.690 (01)	12.065.445 (02)
1983	13.902.422 (03)	3.282.493 (01)	1.276.128 (01)	20.244.416 (03)
1984	20.256.251 (04)	2.292.143 (01)	1.663.692 (02)	24.600.015 (04)
1985	9.476.113 (03)	2.667.890 (01)	290.470 (02)	19.008.156 (03)
1986	12.922.525 (04)	2.062.363 (01)	637.881 (03)	20.905.617 (04)
1987	14.298.621 (04)	2.988.845 (01)	405.865 (02)	21.904.815 (04)
1988	19.100.748 (05)	3.256.553 (01)	1.063.529 (03)	27.236.742 (05)
1989	23.857.428 (05)	4.431.172 (01)	1.150.467 (03)	34.749.634 (05)
1990	30.400.005 (05)	5.658.097 (01)	1.755.604 (03)	43.243.252 (05)
1991	33.691.101 (05)	6.360.939 (01)	1.806.023 (03)	48.329.419 (05)
1992	39.305.717 (05)	8.349.175 (01)	2.899.163 (03)	58.125.784 (05)
1993	44.822.805 (05)	8.866.902 (02)	3.011.803 (03)	65.771.341 (05)
1994	53.256.041 (05)	9.720.960 (02)	3.104.780 (03)	73.589.200 (05)
1995	47.723.412 (05)	8.539.940 (02)	2.990.457 (03)	67.021.241 (05)
1996	44.391.931 (05)	4.467.085 (02)	2.892.607 (03)	65.633.453 (05)
1997	42.202.815 (06)	4.370.193 (02)	2.922.557 (03)	49.451.879 (06)
1998	39.809.242 (06)	5.481.990 (02)	2.246.218 (03)	48.677.395 (06)
1999	42.416.561 (06)	7.005.773 (02)	2.213.592 (03)	53.111.321 (06)
2000	52.494.622 (07)	6.635.653 (02)	10.455.175 (04)	63.380.941 (07)
2001	73.737.537 (09)	7.222.231 (04)	12.713.511 (06)	85.456.427 (09)
2002	90.907.383 (10)	8.329.243 (05)	16.437.277 (07)	104.412.563 (10)
2003	102.723.326 (11)	9.536.140 (05)	18.119.784 (08)	117.641.411 (11)
2004	111.713.471 (11)	10.025.831 (05)	19.213.091 (08)	126.952.679 (11)
2005	121.735.771 (11)	10.470.070 (05)	20.556.475 (08)	134.601.438 (11)
2006	134.834.232 (12)	9.487.876 (06)	25.817.986 (08)	147.598.747 (12)

Después, entre el año 1995 y el año 2000, se produce un bajón espectacular, que podría responder en parte a las consecuencias presupuestarias de la crisis 93-95, una circunstancia cuyo reflejo en las cuentas del Estado siempre se retrasa, aunque también fue ése el momento en el que muchas Comunidades Autónomas se dedicaron a “poner orden” en Juventud y promulgar sus Planes de Juventud. Finalmente a partir de 2001 se abre otro periodo en el que los presupuestos vuelven a crecer de una manera importante. En todo caso hay una fuerte correspondencia en la evaluación de las cifras del Estado y las de las Comunidades Autónomas, con una fase de euforia inicial, seguida de una fase de crisis y una tercera de consolidación.

Por cierto, podemos destacar que la etapa intermedia de “crisis” se refleja de forma individual en casi todas las Comunidades Autónomas y que, como puede observarse, afecta menos al “capítulo I” de personal, lo cual es muy lógico.

Si nos limitamos a los resultados de los presupuestos de 2006, debemos indicar que, tanto en lo que se refiere a las aportaciones propias, como al gasto total, se trata de cifras específicas de los Organismos de Juventud, pero sólo de doce Comunidades Autónomas, ya que faltan cinco, las de Andalucía, Asturias, Galicia, La Rioja y Valencia (así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

Para poder realizar una extrapolación de ambos datos y llegar a una cifra total de presupuestos autonómicos, sólo podemos hacerlo recurriendo a la proporción del total de la población joven. Así las Comunidades Autónomas que nos han facilitado sus datos suponen el 61,8% de la población española de 15 a 29 años, a enero de 2006 y según los datos del Padrón Municipal facilitado por el INE. Como consecuencia la extrapolación aumenta en un 38,2% las cifras obtenidas, lo que nos proporciona **un resultado de 186.634.090 Euros de recursos propios aportados, en el año 2006, por el conjunto de las administraciones autonómicas a los Organismos de Juventud, lo que se traduce en un gasto total de 203.981.145 Euros.**

Asimismo para reflejar de una manera más correcta la evolución del total de los gastos, parece adecuado establecer la media de gasto por Comunidad Autónoma informante. Es decir dividir la cifra total en cada año por el número de Comunidades que han facilitado la información. Se corrige así el factor de “mejor información cuanto más reciente” que mediatiza los datos.

El resultado de este cálculo aparece en la tabla 5.2, que nos permite observar cómo el “periodo intermedio de crisis” es especialmente profundo y que incluso en el 2006 no se ha recuperado el nivel medio de inversión de 1994. Algo que nos sorprende, aunque también es cierto que esto podría ser, en parte, un efecto estadístico, ya que en 1994 sólo eran las Comunidades Autónomas de mayor gasto las que nos han ofrecido sus datos, mientras que en el último periodo se han incorporado a la información, comunidades más pequeñas, y en particular tres uni-provinciales, con un nivel de gasto medio menor. En cualquier caso este argumento no elimina la constatación de la existencia de una “fase intermedia de crisis presupuestaria” que ya hemos observado en el INJUVE. Una extraña cuestión sobre la que trataremos de dar explicaciones plausibles a lo largo del informe.



Tabla 5.2. **Medias por Comunidad Autónoma informante del total de gasto de los organismos de juventud (Miles de euros)**

Año	Media	año	Media
1979	36	1993	13.154
1980	86	1994	14.717
1981	1.686	1995	13.404
1982	6.032	1996	13.126
1983	6.748	1997	9.890
1984	6.150	1998	8.112
1985	6.336	1999	8.851
1986	5.226	2000	9.054
1987	5.476	2001	9.495
1988	5.447	2002	10.412
1989	6.949	2003	10.694
1990	8.648	2004	11.541
1991	9.665	2005	12.236
1992	11.625	2006	12.299

*Elaboración propia*

En cuanto a los datos sobre personal el nivel de respuestas ha sido muy bajo. Sólo tres Comunidades Autónomas nos ha facilitado una serie completa de la ficha 2 (ver anexo), una desde el año 1985 y las otras dos desde el año 1991. Otras tres nos han facilitado sólo los datos de los últimos cinco o seis años, y cuatro se han limitado a indicar los datos correspondientes al año 2006. Con estos datos parciales podemos en todo caso establecer algunas conclusiones.

1. Que contrariamente a lo que ocurre en la Administración General del Estado en las Comunidades Autónomas el número de trabajadores de Juventud crece, aunque a un ritmo más lento de lo esperado. En este crecimiento el número de funcionarios se mantiene casi estable y crecen los contratos laborales y de otro tipo, incluidos los contratos de prestación de servicios, los de obra y los temporales. Extrapolando, en función de la población, los datos ofrecidos por las Comunidades Autónomas que han completado la ficha el número total de trabajadores se sitúa en torno a 2.200, de los que menos de 400 son funcionarios públicos.

2. Las instalaciones propias de los organismos de juventud de las Comunidades Autónomas no parecen muy amplias y además se van reduciendo con el tiempo en vez de ampliarse. También es cierto que los datos facilitados son aún más escasos que en el caso del personal, sólo dos Comunidades nos han facilitado la serie histórica completa, en la que se observa esta disminución de las instalaciones. Otras tres nos muestran una cierta estabilidad, con alguna ligera reducción los últimos cinco años. En todo

caso son instalaciones, muy desiguales y alguna de ellas muy escuetas, la media de 1.000 metros cuadrados por cada CCAA. Lo que a su vez nos proporciona una media de 7,7 metros por trabajador.

3. En cualquier caso se ha producido una falta de entendimiento a la hora de completar los datos, ya que dos Comunidades han incluido ciertos recursos como los albergues juveniles y otras se han limitado a hablar de la estructura de la oficina "central". También es verdad que la relación entre la administración autonómica y los dispositivos de ciertos programas, de los cuales los albergues son un buen ejemplo, son distintas en cada Comunidad Autónoma, lo que nos impide darles un tratamiento uniforme.

Conviene para cerrar este apartado destacar que en las entrevistas, en especial en las Comunidades Autónomas pero también en los ayuntamientos, ha surgido en diversas ocasiones el tema de **la idoneidad de las titulaciones y la formación específica en materia de Juventud**. En algunos casos se han aludido a los problemas administrativos para compaginar titulaciones idóneas y niveles y cargos administrativos, en otras los entrevistados se han limitado a plantear la mera idoneidad de las titulaciones y la necesidad de una formación especializada (aunque se ha aludido a los actuales masters) y en varios casos se ha hecho referencia a la debilidad de un sector en el que el porcentaje de estabilidad es muy bajo y en el que las carreras administrativas están limitadas a un grupo muy reducido de funcionarios.

En cualquier caso el núcleo de técnicos de juventud más consolidado parece conocerse entre sí, mantener una identidad y una cultura común, realizar intercambios de información y coordinarse a partir de una cierta historia compartida. En algunos casos se alude al papel del INJUVE para respaldar las reclamaciones técnico-laborales y de formación.

En el año 2002 en Cataluña se realizó un estudio empírico sobre el perfil laboral del área de juventud, con los datos de 401 técnicos de juventud (41 de la Comunidad Autónoma y el resto de entidades locales y comarcales, lo cual contradice los datos globales que venimos manejando). Tres de cada cuatro eran laborales y uno de cada siete tenía un contrato temporal. Su titulación académica era alta lo mismo que su motivación, pero uno de cada cinco no recibía ni información institucional ni directrices políticas. Un 70% se consideraban poco o nada formados para ejercer sus tareas (Soler, 2002).

Un año antes se había realizado otro estudio sobre la situación de la formación de los trabajadores de juventud en el conjunto de las Comunidades Autónomas (Galán, 2001). Dicho estudio mostró que la formación se centraba en el trabajo en ocio y tiempo libre (incluida movilidad) porque esta era la mayor demanda y la que ofrecía más oportunidades de trabajo. Esta formación la ofrecían básicamente las escuelas de animación juvenil y de ocio y tiempo libre, de la que se señalaba un área emergente relacionada con "campos de trabajo y campamentos". Le seguía la formación en participación dirigida a los dirigentes de las organizaciones juveniles, en tercer lugar aparecía la formación relacionada con "menores" y en particular la cuestión de "adolescentes problemáticos" y por último aparecía la formación de los propios organismos de juventud con titulaciones específicas relacionadas con la "información juvenil".

Como puede observarse la formación se centraba en políticas afirmativas y de participación, así como cuestiones relacionadas con los riesgos. En cualquier caso los entrevistados afirmaban que la formación era incompleta, inadecuada y poco formalizada, apareciendo una reclamación unánime en torno *"al papel de la administración central como responsable de establecer un currículo mínimo común y adecuado a las nuevas necesidades de los ámbitos de juventud"* (Galán, 2001).

### 5.3. La evolución de la política autonómica de juventud: una interpretación

Está claro que en el nivel de las Comunidades Autónomas las Políticas de Juventud muestran una cierta diversidad. Algunas han tratado siempre de singularizarse en este tema, lo que parece conducirnos hacia la necesidad de realizar un análisis individualizado de cada una de ellas.

Pero este es un Informe de carácter general, cuya misión es la de mostrar el modelo general de Políticas de Juventud de las Comunidades Autónomas (y de los Ayuntamientos en el próximo capítulo). Pero ¿es posible una visión general? Sin duda, al menos por tres razones. La primera la existencia de un marco estatal cuya influencia se mantiene y que se ha descrito en los capítulos anteriores (y se seguirá describiendo en los próximos).

La segunda razón se refiere a un punto de partida y una historia común, la de la dictadura franquista, que ha influido mucho en las generaciones adultas que aún gestionan las Políticas de Juventud en los diferentes niveles administrativos y que, a modo de ejemplo incluye las infraestructuras físicas de la OJE y el SEU, que ahora pertenecen a las Comunidades Autónomas. Queda claro que los intentos de invisibilizar este pasado me parecen un error que hay que combatir con la memoria. En general todas las Comunidades Autónomas tienen una cierta tendencia a sustituir este pasado real por muestras más o menos marginales de elementos identitarios propios, pasando de puntillas sobre el periodo franquista. Se trata de una actitud muy generalizada, entendible tanto desde la perspectiva de la construcción de la propia identidad, como desde la perspectiva de la opción de “pasar página” de la transición democrática. Pero, al menos como analista e investigador, no puedo contribuir a la inútil tarea de construir un muro de ignorancia en torno al franquismo. Pasó lo que pasó y necesitamos saberlo con exactitud (y ser la sociedad consciente de ello) para, al menos, entender la realidad del presente. Esto es, como hemos visto, especialmente cierto en el ámbito de las Políticas de Juventud.

La tercera razón se contiene en el propio análisis: las Políticas de Juventud en España, a pesar de la capacidad de cada Comunidad Autónoma por adoptar aquel tipo de política que le parezca más conveniente son muy similares. Tanto por la influencia del marco estatal, como por la cuestión de la conciencia histórica (y su negación) que se ha descrito en el párrafo precedente. Pero también por otras razones, como el vínculo electivo de los técnicos de juventud (fruto de experiencias y conflictos institucionales similares), como la existencia de estrategias muy parecidas de construcción de la identidad (y de confrontación con el Estado) y, especialmente, por la necesidad de lidiar con las mismas paradojas entre retórica y realidad.

Creo que los entrevistados son muy conscientes de estos hechos cuando contestan a la pregunta: *“Principales hitos y acontecimientos, cambios en las líneas políticas y su relación con el nivel y las competencias atribuidas al área y a las sustituciones de responsables políticos. Incidencia programas electorales”*.

Porque las respuestas parecen diferentes pero a la vez confluyen en una única narración en tres fases: la primera de transferencias y euforia, la segunda de falta de relevancia, desmotivación y crisis y la tercera de consolidación. Tres fases que aparecen perfectamente reflejadas en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y también, según hemos visto en el capítulo precedente, en el nivel estatal.

La primera fase de **transferencias y euforia** duró unos pocos años y su intensidad varía de una Comunidad a otra. En todas ellas la recepción de las transferencias y las infraestructuras de Juventud, que coincidió con la fase de expansión de las Organizaciones juveniles y la creación de los Consejos de la Juventud, lo cual generó intensas expectativas de “respuesta a los problemas de los jóvenes”, a pesar de que “casi

sólo se trabajaba en temas de ocio, tiempo libre y movilidad, pero con la esperanza de que todo iba a cambiar muy rápido". Además existía "un buen ambiente con los Ayuntamientos y las organizaciones juveniles" así como "bastantes recursos económicos e instalaciones fruto de las trasferencias", ya que "no teníamos nada y de pronto había de todo, desde albergues, personal y oficinas, hasta dinero".

Sin embargo en este mismo periodo, en las Comunidades Autónomas, el rango del ámbito de juventud era muy bajo y "se cuenta la historia de que dejaron de prestar-nos atención".

Así que pasada la euforia inicial, y como refleja la evolución de los presupuestos, se ha pasado a la etapa intermedia de **falta de relevancia desmotivación y crisis**. Menos evidente en aquellas Comunidades en las que la primera etapa se había vivido con menor intensidad. En cualquier caso hablamos de fechas distintas porque el ritmo de las transferencias se prolongó a lo largo de diez años, la etapa inicial de euforia duró siempre muy poco y en cambio la tercera de consolidación se ha iniciado a un ritmo similar.

En cualquier caso la crisis de la etapa intermedia, con duraciones tan distintas, muestra un rostro común, que se plantea como "*Juventud ocupa un lugar secundario, irrelevante, se limita a gestionar las cosas que ha heredado y además todo el mundo se pregunta ¿qué hacemos con ellos?*". Algunos aluden a estrategias equivocadas "*de pronto todo fue transversal y nos quedamos sin nada, mientras que la transversalidad se diluía en meras declaraciones de intenciones*". También es común que todas las Comunidades Autónomas superaron esta situación para entrar en la tercera fase.

La vía que abre a la tercera fase de **consolidación** se sustenta sobre varias afirmaciones, pero que confluyen sobre dos grandes temáticas. De un lado tenemos que "*juventud adquirió importancia política y electoral*" que en algunos casos se atribuye a "*la presión del Consejo de la Juventud*", "*las organizaciones juveniles*" o "*las juventudes de los partidos*". De otro lado aparece el "descubrimiento" de las políticas transversales y de las políticas de transición, que "*reforzaron el papel de juventud*". Finalmente las alusiones a la importancia de convertirse en "organismo autónomo" aparecen en todas aquellas Comunidades Autónomas que tienen un Instituto de la Juventud.

Conviene tener muy claro que casi todas las Comunidades Autónomas viven en la actualidad un momento de intensa consolidación en la última o dos últimas legislaturas. Se trata de un fenómeno general que parece haber pasado bastante desapercibido incluso para estas mismas administraciones que se limitan a informar de que "les ha ocurrido a ellos" e incluso algunos sugieren que "a otros no".

También conviene destacar que la idea de la transversalidad parece jugar en diferentes campos, ya que en algunos casos se la hace responsable de la crisis y en otros se le atribuye el papel de factor clave en la superación de la misma. Revisando las entrevistas a la luz de los datos que nos ha aportado la investigación parece plausible sostener una hipótesis que explica esta aparente contradicción: la transversalidad y las políticas integrales jugaron papeles distintos y provocaron efectos divergentes en diversos momentos. Así cuando el primer Plan Integral de Juventud, lo que la Comisión Especial del Senado señaló como "acciones y fondos poco identificados", se relaciona con "propuestas trasversales y políticas integrales" excesivamente amplias, con una mera base intencional y con poca justificación práctica. Es decir lo que en el capítulo anterior hemos llamado "exceso de ambición". Por este motivo el segundo Plan de Juventud del Estado fue más moderado y las políticas integrales se limitaron a aquellos compromisos que se adquirirían formalmente en la Comisión Interministerial de la Juventud.

En las Comunidades Autónomas cuando se dejaron arrastrar por este "exceso de ambiciones", se produjeron crisis de credibilidad ya que "*éramos los reyes del mambo que lo coordinábamos todo pero nadie nos hacía puñetero caso*". En cambio con

un reforzamiento de la propia área de juventud y unas ambiciones transversales e integrales más moderadas, se contribuyó a entrar en la fase de consolidación.

Una reflexión imprescindible se refiere al hecho de que esta crisis no apareció con tanta intensidad en el nivel del Estado y aunque tuvo su reflejo presupuestario, lo hemos atribuido en el capítulo anterior más bien a factores externos como la crisis económica y la disminución de ingresos del Estado en 1993-94. Pero lo cierto es que la disminución presupuestaria fue, en el INJUVE, lo suficientemente fuerte como para imaginar que la profunda crisis de los ámbitos de juventud de las Comunidades Autónomas tuvo algo que ver. En el próximo capítulo tendremos ocasión de ver cómo los Ayuntamientos siguieron una lógica diferente.

Finalmente podemos señalar la existencia de numerosos **Planes de Juventud en las Comunidades Autónomas**. Desde Planes muy antiguos y aislados, pero anteriores incluso a los Planes Estatales, de los que apenas hemos obtenido información, pasando por algunos Planes Integrales muy ambiciosos en la etapa intermedia, hasta la actualidad en la que son mayoría las Comunidades Autónomas que poseen su Plan de Juventud.

## 5.4. Las actividades y los programas de las Comunidades Autónomas

### 5.4.1. Los resultados del registro de programas

Una de las tareas más costosas del trabajo de campo, aparte de reelaborar el histórico de los presupuestos lo constituyeron las Fichas del Registro de Programas (ver anexo). En lo que se solicitaba “una ficha por cada programa realizado desde el inicio del área”. En la tabla 3.2 del capítulo 3 puede observarse el nivel de respuesta obtenido ante este requerimiento. Fueron 30 los puntos de muestreo que realizaron este trabajo. De ellos once Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra y País Vasco), que nos facilitaron un total de 326 fichas de Programas.

El análisis de estas fichas nos aporta las siguientes conclusiones:

1. El tipo de respuesta ha sido bastante uniforme y la mayoría de las CCAA han reconstruido un historial de programas priorizando los más importantes y de carácter plurianual. Este historial ha sido presentado de forma muy sistemática por varias CCAA lo que implica una visión muy bien organizada de las políticas reales.

2. Los programas mejor definidos son los más clásicos, en particular la Información Juvenil, los programas de ocio, tiempo libre y movilidad, así como los programas de cooperación e intercambio internacional. También son comunes y muestran una larga trayectoria los programas de apoyo y promoción de la participación. Los programas culturales y de promoción de la creatividad son muy comunes pero no aparecen en todas las Comunidades Autónomas. En los últimos años surgen tres tipos de programas que parecen de forma progresiva estar en todas las Comunidades, se trata de programas de empleo, programas de lucha contra la marginación y la exclusión financiados por recursos europeos y programas de vivienda. Por su parte algunas Comunidades muestran programas de prevención de riesgos y otras no.

3. Los programas se repiten en casi todas las Comunidades Autónomas lo que produce una cierta sensación de uniformidad, pero la distribución presupuestaria, resulta, en términos proporcionales muy desigual. Esto sería lógico en el caso de programas transversales que cuentan con recursos ajenos a Juventud. Pero las diferencias son notables en otros temas, por ejemplo creatividad, movilidad o investigación.

4. Casi todos los programas producen materiales, bien de presentación, de difusión o descriptivos. Muchos de ellos se expresan en manuales metodológicos y algunos dan lugar a publicaciones. Analizaremos todo este material en el capítulo 12.

5. En aquellas Comunidades que han informado de manera completa este dato, la suma de personal asignado a los diferentes programas supera a la suma total de personal del Organismo de Juventud, lo que implica que hay personas que están en más de un programa.

6. En general los programas están dirigidos a todos los jóvenes y sin segmentar grupos diana específicos, salvo en los programas relacionados con prevención de riesgos.

7. Salvo raras excepciones los programas como tales no han sido evaluados. Entre las excepciones figuran varios programas de sexualidad en diversas Comunidades Autónomas.

#### 5.4.2. Los resultados de las entrevistas

Las fichas analizadas en el apartado precedente nos aportan otro dato: El desarrollo de actividades y programas por parte de los organismos de Juventud de las Comunidades Autónomas muestra una creciente complejidad en cuanto a temas y objetivos, lo que supone una mayor dedicación, lo cual a su vez implica un mayor número de contratados laborales y de empleados de empresas públicas y otras entidades privadas y asociaciones que realizan programas por encargo vía convenio o subvención. Como el número de funcionarios es estable podemos decir que pasa lo mismo que en el INJUVE: la parte de gestión de la que se ocupan los funcionarios ha aumentado de manera notable.

No debemos pasar por alto que algunas Comunidades Autónomas que incluyen dos a más provincias están desarrollando además, salvo aquellas con competencias limitadas por las diputaciones forales y organismos insulares, sus propios servicios periféricos (o territoriales) en el nivel provincial. Esto explica el crecimiento en el número de funcionarios públicos que expresan estas Comunidades, mientras que en otras disminuyen. En cualquier caso, como las Comunidades Autónomas representan el eje de las Políticas Públicas de Juventud, la expansión en las mismas de los servicios externos (en particular los realizados por el Tercer Sector), así como la preeminencia de contratos laborales, supone una cierta transformación en cuanto al papel de las administraciones.

¿Cuáles son, según los entrevistados, los programas y actividades que desarrollan los organismos de juventud en el nivel autonómico? Pues muchos, aunque no todos en todas las Comunidades Autónomas y en el mismo momento. Además algunos se desarrollan efectivamente y otros apenas están esbozados en el papel. En principio esto nos ha inducido a algunas confusiones porque, además, se adopta una terminología muy variada, que vamos a tratar de agrupar en la descripción que sigue y que considera tanto los resultados descriptivos de las entrevistas como las fichas de programas antes aludidas.

1. **Área de salud:** prevención de las drogodependencias incluido alcohol, formación en sexualidad, embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual, prevención de accidentes de tráfico y programas sobre desórdenes alimentarios (anorexia y bulimia), deporte saludable y prevención del doping.

2. **Área de emancipación:** gestión de hipotecas, acceso a la vivienda y bolsas de vivienda, bolsas de trabajo, programas de inserción laboral, programas de jóvenes emprendedores, asesoramiento para el empleo y el autoempleo, apoyo a la movilidad laboral, colaboración con programas sindicales de formación de jóvenes.

3. **Área de Participación y promoción del Asociacionismo:** Apoyo, promoción y gestión del voluntariado, apoyo a los Consejos de la Juventud y asociaciones juveniles. Formación de técnicos de Juventud de Asociaciones y municipios. Premios y galardones a tareas emprendidas por jóvenes o que beneficien a jóvenes.

4. **Área de Información juvenil:** Centros de Información, bibliotecas para jóvenes, publicaciones de folletos y dosieres sobre diferentes temas, prevención de la violencia, promoción de la multiculturalidad y/o alternativamente de interculturalidad (en ocasiones confundidos), carné joven, prevención del racismo y la xenofobia, ayudas a radios y a prensa joven.

5. **Área de promoción de la creatividad y otras expresiones culturales:** muestras de arte jóvenes, concursos y becas. Espacios para la creación. Talleres artísticos y culturales, certámenes de música clásica, moderna y popular, de arte y de moda. Voluntariado y rehabilitación de bienes culturales.

6. **Área de movilidad e intercambio:** campamentos e intercambios en otros países, turismo joven, transporte nocturno y rural, abonos de transporte, facilidades para viajes y traslados para becas y ayudas europeas. Voluntariado y cooperación internacional.

7. **Área de ocio y tiempo libre:** campamentos de verano, programas de deportes y aventura, conciertos, escuelas de tiempo libre. Incluye los programas relacionados con medioambiente que podrían estar en las áreas de Información, Voluntariado y Movilidad e intercambios.

8. **Área de promoción de las nuevas tecnologías.**

9. **Área de gestión de la red de Albergues juveniles y otras instalaciones propias.**

De manera global podemos ver cómo todos estos programas también están presentes en el INJUVE. También se subdividen en dos tipos, de una parte los que podrían desarrollar otros departamentos, y de hecho así ocurre en muchas Comunidades Autónomas, y de otra parte los que son propios y exclusivos del ámbito de Juventud.

Así, por ejemplo, los programas del área de salud los desarrollan en algunas CCAA, la Dirección General de Salud Pública, los temas de SIDA, el Plan de SIDA y los de drogas los realiza el Plan de Drogas. En algunas Comunidades incluso existen planes específicos para trastornos alimenticios, ¿por qué en cambio en otras lo hace Juventud? Pues en realidad porque Juventud se ocupa de aquellos “temas urgentes” cuando los demás “no están aún preparados para afrontarlos”. Así al ámbito de juventud se le atribuye un cierto dinamismo y una buena capacidad para innovar y responder a los nuevos problemas. Se supone además que su respuesta no tiene que ser exhaustiva sino “experimental” porque no dispone de los recursos suficientes para universalizar las posibles prestaciones. Cuando ya se ha probado la “respuesta experimental” (y se ha construido un discurso técnico en torno a la misma) entonces se “traslada” hacia otro espacio administrativo y con mayores recursos, que le proporciona mayor estabilidad.

El ejemplo de las drogas al que hemos aludido en diferentes momentos de este Informe muestra con mucha claridad este proceso, pero hay otros ejemplos más recientes. Es también el caso de los temas de vivienda, que son, y han sido, un tema de Juventud (en los que su capacidad era muy limitada) mientras la Comunidad Autónoma no tuviera un “Plan de vivienda” (joven o no joven). En el momento en el que este Plan existe, en general Juventud se limita a formar parte de una Comisión, dirigido por el propio departamento de Vivienda, el cual gestiona a su vez la casi totalidad de los programas y Juventud se limita, a aportar y canalizar demandas. Es cierto que si el tema se contempla en un Plan de Juventud (en aquellas CCAA en las que existe), el papel político de Juventud en este tema pue-

de ser relevante, pero muy diferente a cuando era un tema menor y exclusivo de Juventud.

Coexisten así dos tipos de programas, los tradicionales del ámbito de juventud, como los albergues o los Centros de Información de la Juventud, que se combinan con el también tradicional apoyo a las asociaciones juveniles. Pero cuando surge un nuevo problema, como en su día las drogas, después la educación sexual, al tiempo la prevención del SIDA, más tarde los trastornos alimentarios, después la violencia en la escuela, el retraso en la inmersión tecnológica o más recientemente la cuestión de la inmigración, los ámbitos de juventud “abren camino”, mientras que los demás se quedan a la expectativa para encarar el tema con más recursos o un mejor atisbo de solución. Obviamente para atribuir la responsabilidad en el “nuevo problema” a los ámbitos de juventud se tiene que considerar “que es un problema de jóvenes” con independencia de que esto sea o no cierto.

Así los actuales programas contra el racismo y la xenofobia, para los cuales el grupo diana debería ser toda la población, se plantean en ocasiones como un problema de jóvenes, como si estos fueran más reacios a aceptar a los inmigrantes que los adultos, sencillamente porque se diseñan y realizan desde Juventud.

Por tanto son las estructuras propias de juventud, en particular los Centros de Información Juvenil, los que “han abierto camino” y se han tenido que hacer cargo, de forma progresiva, de todas estas novedades. El ejemplo de las drogas conforma una especie de “modelo de paradigma” de este procedimiento: en el pasado, en el ámbito estatal y antes de que el Plan Nacional sobre Drogas fuera plenamente operativo, los primeros programas de prevención de las drogodependencias de las administraciones públicas, fueron desarrollados, a finales de los 70 y en la primera mitad años 80, desde Juventud, y desde los CIJ cuando estos fueron creados. Pero incluso más tarde en los años 90, cuando surgió el tema del ocio de fin de semana y el “botellón”, fue en Juventud donde se tomaron las primeras iniciativas.

Esta situación parece bien conocida por los técnicos de juventud con una cierta experiencia en el sector, lo cual da lugar a dos reacciones antagónicas. Algunos se exasperan porque consideran que *“todo lo que hacemos en Juventud si tiene éxito se lo llevan otros”*, mientras que otros se sienten satisfechos, porque *“no hay tiempo para aburrirse y siempre estás a la vanguardia de los nuevos problemas sociales”*. Sin que falte la ironía: *“la enorme ventaja de Juventud para ser el que comienza siempre a hacer las cosas es que si te equivocas no pasa nada grave”*.

Desde una perspectiva externa quizá deberíamos relacionar este hecho con la atribución de los nuevos problemas sociales a los jóvenes, es decir siempre que un nuevo fenómeno afecta a nuestras sociedades, y con independencia del segmento social alcanzado, se atribuye a los jóvenes (y en ocasiones se les culpabiliza), para poder así enfocarlo desde los ámbitos de Juventud. Cuando se atisban las soluciones intervienen otros ámbitos de la Administración y entonces ya no es sólo un problema de los jóvenes. La cuestión de la prevención del racismo y la xenofobia en el nivel de las Comunidades Autónomas, tal y como se ha aludido con anterioridad, es un buen ejemplo, de este “proceder administrativo” en la “asignación de problemas”.

Conviene destacar que este proceder afecta de una forma peculiar, y hasta paradójica, las acciones realizadas desde Juventud. Se supone que para actuar tiene que “existir un problema de jóvenes” lo que ha conducido a que, en ocasiones, para poder ofrecer servicios a jóvenes, desde movilidad a intercambios, pasando por creación cultural, se tenga que justificar en la existencia de algún problema previo, como dificultades para viajar o para expresarse artísticamente. Tales “problemas” justifican entonces la necesidad de la acción, como si los jóvenes no tuvieran el derecho (sin más) de recibir estos servicios.



### 5.4.3. Las aportaciones de la documentación anexa

#### 5.4.3.1. Los Planes autonómicos

Durante las entrevistas se solicitó a las Comunidades Autónomas que nos facilitaran diversos anexos. Entre tales anexos debían aparecer los Planes o programas de juventud formalmente editados, pero no siempre los obtuvimos, quizá, en algunos casos porque no existen, o porque en el proceso de la entrevista no fueron reclamados con la suficiente insistencia. De hecho muchos quedaron en remitirlos con posterioridad, pero no han llegado, pero tampoco han sido reclamados porque nos pareció que lo obtenido ya superaba nuestras posibilidades de revisión documental (ver capítulo 10).

No se trata, en todo caso, de una carencia ya que disponemos de una pequeña muestra documental que nos va a servir para contrastar los resultados del apartado anterior. En realidad podríamos haber completado esta documentación (y tener todos los planes de las CCAA) en el centro de Documentación del INJUVE, pero no nos ha parecido lo más adecuado, porque, como vamos a ver, esta muestra, obtenida al azar, aunque haya sido “al azar de una buena disposición”, resulta suficiente. Por otra parte este estudio ya es lo suficientemente amplio, y pesado, con el material analizado. Además la muestra de Planes reitera, en casi todos sus aspectos, los resultados obtenidos en las entrevistas y que se han reflejado en el apartado precedente.

Disponemos de documentos de “Planes” formalmente publicados, en sólo papel, de Cantabria, pero también de Aragón, País Vasco, Castilla-La Mancha y Extremadura, que además repiten en soporte electrónico, por su parte Andalucía y Castilla y León, sólo nos lo han facilitado sobre soporte electrónico, aunque en ambos casos es una publicación. En total siete Comunidades Autónomas.

¿Qué se observa en dicha documentación? Lo primero que está muy bien editada, lo segundo que hay una sucesión de planes, ya que algunas CCAA nos mandan hasta el actualmente vigente III Plan, aunque en otras es sólo el primero que se lanzó muy recientemente. En cualquier caso la historia de los Planes de Juventud de las Comunidades Autónomas comienza con un cierto retraso, se enuncian de forma progresiva muy entrados los años 90, y en algunas CCAA el Primer Plan ha sido muy reciente y aún es el que está en vigor. Podemos así enunciar que **las Comunidades Autónomas, salvo algún caso aislado, ponen en marcha los primeros Planes de Juventud en el entorno de 1995, que más de diez años después son ya mayoría las que disponen de este instrumento, pero que aún no se ha generalizado del todo.**

El tercer elemento a destacar se refiere a una cierta descripción, aunque no unánime, de exposición de los criterios con los que se ha elaborado el correspondiente Plan. Aparecen dos modelos: el que hace hincapié en la “gestión participativa” y el que hace hincapié en “el análisis profesional de la realidad”. El primero destaca por la participación de diferentes agentes sociales y en particular de las asociaciones juveniles para la elaboración del Plan, mientras que el segundo destaca por las investigaciones y análisis de la realidad juvenil. En uno de los Planes se combinan ambas metodologías. Conviene en todo caso señalar que la “gestión participativa” no supone una “consulta pública” sino sólo la participación de las organizaciones juveniles de los Consejos de la Juventud.

Tabla 5.3. Ejes de los planes actualmente vigentes en cinco CCAA arquetípicas

EJES	1	2	3	4	5
1	Educación, cultura y ocio.	Equilibrio territorial.	Emancipación, vivienda y empleo.	Trabajo e inserción laboral.	Asociaciones.
2	Emancipación, formación, empleo y vivienda.	Empleo.	Valores y participación	Enseñanza	Voluntariado
3	Participación y asociacionismo.	Educación y Cultura.	Convivencia, ocio y tiempo libre.	Salud y calidad de vida.	Vivienda.
4	Cohesión social y territorial.	Tiempo Libre.		Ocio y cultura.	Ocio.
5	Salud y calidad de vida.	Participación y asociacionismo.			Información.
6		Vivienda.			Tiempo Libre.
7		Salud y prevención.			Formación y creatividad.
8		Información.			Cooperación y Europa.

En todo caso, y éste es el cuarto elemento a considerar, todos ellos parecen conducir hacia un mismo contenido: el problema principal de los jóvenes es la emancipación y las políticas de juventud deben articularse en torno a este gran objetivo central. Es decir, con independencia del método de elaboración, siempre se llega a similares propuestas y conclusiones. Casi todos los Planes incluyen además algún tipo de argumentación político-administrativa que confirma esta propuesta general.

Pero, a pesar de tales coincidencias, los Planes, otorgan un lugar menos relevante de lo esperado a las acciones relacionadas con la emancipación y distribuyen sus contenidos, de una manera bastante uniforme, en las grandes áreas descritas en el apartado precedente, aunque los “ejes” de las acciones son diferentes en cada Plan. Una primera imagen de este quinto elemento aparece en la tabla 5.3, en la cual se han incluido los ejes de las acciones y los programas de los Planes actualmente vigentes en cinco CCAA que hemos tomado a modo de ejemplo.

El modelo de la Comunidad Autónoma 3, establece una equivalencia entre ejes y modelos de Políticas de Juventud, de tal manera que el eje 1 (emancipación, vivienda y empleo) se refiere a las políticas de transición, el eje 2 (valores y participación) se refiere a políticas de participación y el eje 3 (convivencia, ocio y tiempo libre) se refiere a políticas afirmativas. Los otros modelos simplemente desagregan en dos o más ejes cada una de estas políticas. **Lo que significa que los Planes autonómicos establecen un cierto equilibrio entre los tres tipos de Políticas de Juventud (transición, afirmativas y participativas), sin priorizar ninguna de ellas, a pesar de haber declarado en los preámbulos la preeminencia de las políticas de transición.**

Pero a la vez este equilibrio se sustenta sobre objetivos desiguales. Así cada eje aparece a su vez subdividido en cada CCAA en otras áreas menores, de tal manera que en estos cinco Planes revisamos además las subdivisiones de los ejes, podemos establecer una presencia temática global, de la que hemos seleccionado 20 cuestio-

nes que aparecen **en todos** los Planes de Juventud de las Comunidades Autónomas estudiadas (tabla 5.4). Hemos considerado que éstas son “las 20 acciones conjuntas previstas en dichos Planes” y hemos asignado cada una de ellas a un posible modelo de Política de Juventud.

Como consecuencia once de las acciones se identificarían con una política afirmativa, diez con una política de participación y ocho con una política de transición. Lo que parece haber dado la vuelta al asunto, ya que la que se había definido como prioridad esencial se ha convertido en la de menor presencia.

Tabla 5.4. **Acciones comunes de todos los planes y atribución a modelos de Política de Juventud**

ACCIONES	POLÍTICA
Variadas en el ámbito educativo, incluyendo objetivos que van desde el acercamiento al ámbito laboral, becas, educación en valores, interculturalidad e idiomas.	Afirmativas Transición Participativas
Relacionadas con el apoyo a la creatividad cultural.	Afirmativas Participativas
En el ámbito del ocio, incluyendo, campamentos, multiaventura, verano joven, ocio nocturno, movilidad e intercambios	Afirmativas Participativas
En el empleo, incluyendo relaciones con el ámbito educativo, formación continua, acceso a los programas de empleo, análisis del mercado, control condiciones de trabajo, emprendedores y autoempleo.	Transición
Facilitar acceso a la vivienda, incluyendo hipoteca joven y en algunos casos gestión de alquileres para jóvenes y acceso a VPO.	Transición
Fomento del asociacionismo y apoyo a las asociaciones juveniles.	Participativas
Información sobre cauces de participación política (no siempre explícitos).	Participativas
Programas contra la exclusión social, incluidas discapacidades.	Afirmativas Transición
Inmersión tecnológica.	Afirmativas Transición
Centros de Información (que incluyen muchas de las acciones anteriores y otras) y publicaciones para jóvenes. Teléfonos de asesoramiento y carné joven.	Afirmativas Transición Participativas
Programas para facilitar la integración de inmigrantes.	
Gestión de Albergues.	Afirmativas Participativas
Voluntariado y cooperación.	Afirmativas Participativas
Formación en titulaciones para trabajar en el área de juventud.	Afirmativas Transición Participativas
Educación para la salud y prevención de diversos riesgos.	Afirmativas
Relacionadas con la promoción del mundo rural y la cohesión territorial.	Afirmativas Transición Participativas

Aunque, claro, el coste y los recursos destinados a cada una de estas acciones no son equivalentes, por lo que su mero enunciado no permite comparaciones en cuanto a su relevancia. Pero la cuestión de los recursos no suele aparecer en los Planes y cuando aparece, como ya hemos visto al analizar el ámbito estatal, no refleja una realidad equiparable, ya que las acciones afirmativas y participativas se realizan con recursos propios del área de juventud, mientras que las acciones relacionadas con la transición se realizan, en una gran medida, con los recursos de otras áreas. En muchos casos se incluyen además otros recursos de estas áreas relacionados con la acción concreta (en particular empleo, vivienda y educación), lo que produce una notable distorsión.

Si consideramos todos los recursos presupuestarios declarados, cuando se declaran, está claro que las Políticas de Juventud son casi en exclusiva políticas de transición, en cambio cuando sólo consideramos los recursos propios de juventud, incluidos los dedicados a vivienda, empleo y educación, está claro que las Políticas de Juventud son básicamente políticas afirmativas y participativas, en las cuales el gasto se focaliza sobre cuatro conceptos: albergues, campamentos, subvenciones a asociaciones y Centros de Información.

Conviene también resaltar que estas 20 acciones (y los “ejes” que aparecen en la tabla 5.3) muestran algunas diferencias con la descripción “en extenso” que hemos hecho de las entrevistas. Así por ejemplo en las entrevistas, los temas de salud y prevención que ocupaban un lugar relevante, pero en los Planes autonómicos no ocupan un espacio equivalente. Quizá porque, como veremos en el capítulo siguiente, suelen ser acciones de los ayuntamientos, actuando las CCAA como “proveedoras de materiales y guías”.

A la vez conviene destacar la casi ausencia de dos temas de gran calado político y mediático, al menos desde hace unos años, se trata del tema del “género” y del tema de “convivencia en el ocio”, que se incluyen sólo en algunos Planes aislados.

#### *5.4.3.2. Las evaluaciones de los Planes de Juventud.*

Las evaluaciones o memorias facilitadas en el curso de las entrevistas corresponden a Andalucía, Aragón, Extremadura y Navarra en papel y la del País Vasco sobre soporte electrónico. Cinco sobre los mismos siete Planes recopilados. Un gran resultado si tenemos en cuenta que además los otros dos casos son “el primer Plan” y por tanto no han podido aún ser evaluados. Esta tasa de evaluaciones de los Planes contrasta con el bajo nivel de evaluación de los programas concretos. Quizá la explicación tenga que ver con el hecho de que los Planes suelen ser aprobados por los Parlamentos Autonómicos que suelen exigir algún tipo de documento que acredite los resultados obtenidos.

Quizá por este motivo hay que reconocer que se trata de documentos poco comparables, ya que dos son, al menos formalmente, sólo “Memorias del Plan” aunque en la practican serían “evaluaciones de procesos”, y las otras tres, las evaluaciones en sentido estricto, han seguido, por su parte, procedimientos metodológicos muy diferentes. Asimismo una de las “Memorias” es en realidad seis memorias sucesivas, que cubren el periodo 1996-2002, mientras que la otra es sólo la del año 2004. De las tres evaluaciones dos se corresponden con el último Plan en vigor y en el otro caso se nos han facilitado las evaluaciones de los tres Planes (la última la correspondiente sólo al primer año, por lo que parece más bien una Memoria) que se inician en 1996. Las metodologías utilizadas para la evaluación son también muy diferentes, desde modelos participativos y cualitativos a modelos de indicadores muy cerrados.

Pero a pesar de tanta diversidad los documentos ofrecen un notable grado de uniformidad. Porque en todos ellos prima, de una manera radical, la descripción del proceso y las acciones realizadas desde una perspectiva cuantitativa en la que el indicador más frecuentemente utilizado es la audiencia lograda o el uso del servicio. Sin duda es un indicador muy útil, pero su excesiva presencia lo hace reiterativo y sólo permite dejar constancia de una cosa: los objetivos del Plan se han cumplido exhaustivamente en términos de proceso. Al margen de la evaluación o reflexión queda el posible impacto, ya que incluso en las aportaciones más cualitativas, la mayoría de reflexiones y conclusiones se refieren a cuestiones relacionadas con la “mejora de los procedimientos”.

Muy en coherencia con este contenido aparece, de forma transversal, un argumento que trata de centrar la información facilitada: el área de juventud ha hecho lo que se le ha pedido, o incluso más, puede demostrarlo, y además sus capacidades y competencias técnicas se han visto muy reforzadas por la experiencia adquirida. El enunciado resumen podría formularse así: El área de juventud está en marcha y al andar se constituye y construye procedimientos con un intenso ritmo de innovación.

Esta no es una conclusión explícita de ninguna de las memorias o evaluaciones, pero la lectura ajena, global y comparada, de las mismas, induce a esta reflexión.

A la vez aparece una conclusión explícita que podría, de manera también global, formularse en los siguientes términos: las actividades realizadas no sólo tienen valor por sí mismas (aunque este valor haya sido recogido en términos de audiencia o uso), sino que su verdadero valor tiene que ver con su condición de factores para la cohesión y la mejora social general. Expresado en otros términos se viene a decir que lo sectorial se ha hecho muy bien, pero esto no tiene importancia, porque lo verdaderamente trascendente es “el efecto de transformación que ha producido en la sociedad”. Una reflexión, o una conclusión, que se ajusta muy bien a las expectativas retóricas de la función social atribuida a los ámbitos de Juventud. Pero ¿es cierta? No lo sabemos porque esto es algo que no se mide en las evaluaciones. Por este motivo entiendo que es más un argumento ideológico que una conclusión de las evaluaciones de los Planes de juventud.

En contraposición a estas reflexiones uno de los documentos nos facilita, a lo largo de varios años, el volumen de personal asignado, y el grado de dedicación del mismo, a cada una de las actividades o programas. El resultado, que este dato nos aporta, parece discrepar de una forma bastante rotunda de las anteriores reflexiones, ya que por orden de dedicación del personal empleado por juventud en cada programa o área de programas, el ranking de los mismos sería el que sigue:

1. Gestión instalaciones como albergues y refugios de montaña.
2. Centros Municipales de Información Juvenil y otras redes de información incluyendo servicios por internet.
3. Intercambios internacionales y cooperación internacional.
4. Certámenes culturales (fotografía, narrativa, teatro, comic, cantautores y pop-rock).
5. Programas de orientación sociolaboral.

# 6

## El proceso de conformación de las Concejalías de Juventud

### 6.1. El marco formal y la realidad de la implicación municipal

Las competencias municipales en materia de juventud se supone que están recogidas en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (7/1985), la cual en su artículo 25 enumera las competencias municipales, pero entre las mismas no figura “juventud” de forma expresa (aunque sí lo hace en el Pacto Local de 22 de Abril de 1999), sin embargo aparecen otras que se relacionan con las Políticas de Juventud, entre las cuales podemos citar:

- a) Seguridad en los lugares públicos.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión primaria de la salud.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; y turismo.
- ñ) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración Educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Como puede observarse, en términos legales y en comparación con las Comunidades Autónomas, el papel de los municipios en las Políticas de Juventud parece bastante desvaído, y aunque el Pacto Local de 1999 establece que Juventud es una competencia municipal, el propio significado legal de dicho Pacto es un tanto ambiguo mientras no se apruebe una nueva Ley de Bases de Régimen Local, cuyo trámite parlamentario se alarga, aunque en todos los anteproyectos conocidos hasta ahora las competencias en materia de Juventud se atribuyen de forma exclusiva a los Ayuntamientos. En la actualidad, para reivindicar formalmente las competencias en materia de juventud por parte de los municipios también se recurre al artículo 28 de la mencionada Ley de Bases de Régimen Local que establece que se pueden realizar “vo-

luntariamente” actividades complementarias a las de otras administraciones. A su vez son ya varias las Leyes autonómicas de juventud que explicitan las competencias municipales en esta materia<sup>1</sup>.

En cualquier caso los Ayuntamientos son unos protagonistas esenciales en las Políticas de Juventud. ¿Por qué es así? La interpretación más habitual nos dice que los Ayuntamientos asumieron tareas en esta materia en plena transición democrática y después ya no pudieron abandonarlas porque eran servicios que prestaban a los ciudadanos, en un contexto de ambigüedad legal. Es una interpretación común sobre la que no se ha ofrecido nunca una explicación alternativa. De hecho este argumento ha sido aludido incluso por varias normas de Comunidades Autónomas a la hora de transferir competencias en materia Juventud a los entes locales, ya que se afirma “*los Ayuntamientos vienen prestando*” y se añade “*su cercanía a los ciudadanos les faculta para seguir...*”

Pero la narración de la irrupción del tema juventud en los Ayuntamientos democráticos, es algo más complejo. En términos sociopolíticos globales el proceso se produjo efectivamente y así puede figurar en los libros de historia, pero los Ayuntamientos que protagonizaron aquella primavera de “jóvenes y democracia” son escasos, y el ritmo de las incorporaciones de otros Ayuntamientos resulta desconocido. Así en diciembre de 1981, se constituyó la Comisión de Juventud de la FEMP<sup>2</sup> y en la misma estaban representados una serie de Ayuntamientos que de forma emblemática habían iniciado Políticas de Juventud a partir de 1979, algunos ejercían, en aquel momento, un claro liderazgo (Barcelona, Valladolid, Zaragoza y la Diputación de Barcelona en particular), pero era aquel núcleo el que abrió el verdadero camino de las Políticas de Juventud en la España democrática<sup>3</sup>.

En 1982 la FEMP publicó una “Guía para el Concejal de Juventud” y en diciembre de 1983 realizó un balance, en forma de resolución de la Asamblea General de Municipios y Provincias, en la que detallaba las cuatro áreas de actuación que hasta entonces habían sido impulsadas: Participación, animación social y cultural, empleo y educación y lo que llamaba “desarrollo de la personalidad y la identidad juvenil”. En todo caso la resolución de la FEMP realizaba una autocrítica notable que también ayuda a describir lo ocurrido: “*Los programas que se elaboraron fueron, en su gran mayoría, muy ambiciosos sin tener su contrapartida con los recursos necesarios, —tanto económicos como políticos—, para poder conseguir su cumplimiento*”, por este motivo explicaba, se ha producido en estos cuatro años un doble fenómeno, se han tenido que reducir las ambiciones pero a la vez se han consolidado áreas de juventud. Más adelante relacionaba el exceso de ambición con el hecho de que “*eran, en general, programas excesivamente genéricos*”.

Sin embargo y una vez realizada esta autocrítica la resolución de la FEMP introducía como criterios de actuación propuestas aún más ambiciosas (como convertir a los alcaldes en responsables directos de las Políticas de Juventud) y genéricas como

---

1 Como consecuencia la relación normativa facilitada por los Ayuntamientos, en la ficha correspondiente, es más escasa y de menor entidad que la facilitada por las Comunidades Autónomas. Además no es posible realizar una buena reflexión sobre la misma porque sólo dos Ayuntamientos nos han facilitado todos los anexos normativos. Tampoco parece necesario, porque las referencias se limitan a cuestiones meramente funcionales, desde plantillas a instalaciones, pasando por subvenciones. En cualquier caso esto no invalida la propuesta del capítulo anterior en el sentido de realizar un informe especializado, aunque los Ayuntamientos tienen en este caso un interés secundario.

2 Que presidía el propio presidente de la FEMP Ramón Saiz de Baranda alcalde de Zaragoza, lo que nos proporciona una idea de la importancia que se le atribuía a dicha Comisión y a las actuaciones municipales en materia de juventud.

3 Aparte de las mencionadas pertenecían a la Comisión los Ayuntamientos de Puerto de Santa María, Alcalá de Henares, Murcia, Culleredo (La Coruña), Palma de Mallorca, Lérida, Majadahonda, Cáceres, Rubí (Barcelona), Salamanca, Vitoria, Madrid, Sevilla, Avilés (Asturias), Manises (Valencia) y San Sebastián de los Reyes. Algunos por su interés en temas de juventud y otros por casualidad ya que les había “correspondido” la Comisión. En todo caso puede observarse cómo algunos forman parte de la muestra seleccionada por su “implicación histórica en Políticas de Juventud”.

“crear una verdadera sociedad civil”, lo que sin duda era una necesidad perentoria en nuestro país, pero quizá un reto excesivo para las Concejalías de Juventud. Aunque a la vez, a la hora de determinar acciones concretas en materia de juventud, las limitaba a cuatro: servicios de información juvenil, infraestructuras en particular casas de la juventud y programas y servicios de vacaciones.

También se insiste en este documento, en la reivindicación del 1% del presupuesto municipal a temas de juventud, señalándose que aunque los presupuestos de juventud de los 22 Ayuntamientos que forman parte de la Comisión han crecido entre el año 1979 y el año 1983 en un 400%, en conjunto apenas alcanzan una media del 0,5% del presupuesto municipal, con muchas diferencias entre ellos. Conviene considerar que esta cifra, es decir el 0,5% no era extrapolable, porque se correspondía con los 22 Ayuntamientos más comprometidos en Políticas de Juventud. De hecho en Cataluña, donde el compromiso municipal en estos temas era muy fuerte, se realizó en 1987 un estudio sistemático sobre los presupuestos municipales en materia de juventud entre 1979 y 1986, mostrando espectaculares diferencias entre unos y otros. Así, en el año 1979, la media de los que tenían presupuesto específico en materia de juventud (unos pocos) arrojaban una media del 1,6% del presupuesto. En cambio en el año 1986 ya eran muchos los que tenían un presupuesto específico en juventud, pero la media había bajado al 0,5% del conjunto del presupuesto municipal con una horquilla que iba desde el 1,1% al 0,2%.

Como podemos observar, pasado el primer momento de euforia minoritaria, se instala, de nuevo y en coherencia con nuestra cultura, la paradoja de una retórica muy ambiciosa que se traduce en acciones muy discretas. Ya lo hemos explicado en el capítulo anterior al hablar de las Comunidades Autónomas. Hemos visto como algunos entrevistados consideran que los temas de juventud ocupan mucho espacio en los programas, en los debates y en los compromisos electorales, pero luego en la práctica, juventud ocupa un lugar residual y con poca relevancia política. Pero esta cuestión, y la distancia que separa la retórica política de los hechos administrativos, son mucho más claras en el ámbito municipal, porque estos temas están más presentes en el debate local. Obviamente las situaciones locales son muy variadas, pero ha sido muy frecuente, en las siete convocatorias electorales municipales de la democracia, constatar, ahora en un municipio y después en el otro, cómo algunos temas relacionados con Juventud (y los jóvenes) están en el centro de los debates electorales. Pero esto no supone, por lo general, una posterior revalorización de las Concejalías de Juventud, o al menos una revalorización equivalente a la centralidad de los temas de juventud en el debate electoral. Ésta es también la opinión de varios informantes municipales.

Otro elemento, que los informantes no han señalado, pero que surge de los datos de esta investigación, se refiere al hecho de que el proceso de confluencia entre retórica política y acciones administrativas que parece producirse en las Comunidades Autónomas y que hemos mencionado en el anterior capítulo, avanza con mayor lentitud en los Ayuntamientos. Es decir, en el ámbito municipal, aunque no en todos los Ayuntamientos, se vivió un momento de gran intensidad para las Políticas de Juventud, pero después se produjo una profunda crisis que se ha remontado a menor velocidad que la relativamente rápida consolidación de las Comunidades Autónomas. También es cierto que la variedad de situaciones en los Ayuntamientos nos obliga a relativizar estas versiones generales, mientras que las Comunidades Autónomas siguen caminos más parecidos.

La explicación de estas divergencias entre los diferentes niveles de la administración, podemos atribuirla al hecho de que el ejercicio de las Políticas de Juventud, en la post-transición y hasta que las transferencias autonómicas no alcanzaron una cierta densidad, fueron un tema esencialmente municipal (y del Estado). La irrupción de las



Comunidades Autónomas supuso, de manera global y con excepciones notables, pero excepciones en todo caso, una ralentización de las políticas locales de juventud. Después se ha vivido una cierta “recuperación” relacionada con la conformación de unas políticas autonómicas que en la práctica necesitan desarrollarse en el territorio municipal.

Se explica así que las políticas municipales de juventud también se hayan desarrollado sobre tres fases equivalentes a las analizadas para las Comunidades Autónomas, aunque los “tempos” han sido distintos. La primera fase de euforia democrática y ambición a finales de los años 70 y en la primera legislatura municipal. La segunda, una larga etapa de crisis (aunque como veremos con alguna legislatura “brillante” en el intermedio) ante las dificultades para alcanzar los objetivos previstos, y finalmente una tercera fase de consolidación, en los últimos años, ligada en parte a una cierta subsidiariedad del nivel autonómico y al proceso de consolidación del mismo.

En el proceso, hasta alcanzar esta relativa consolidación de la última fase, se pueden relatar algunos acontecimientos que le otorgan contenido.

Así, por ejemplo, en 1987 la FEMP editó la segunda de las Guías del Concejal de Juventud (FEMP, 1987), mucho más funcional que la primera tan cargada de buenas intenciones. La Guía incluía, como novedades, la contratación de un técnico exclusivo de juventud para todos los municipios con más de 5.000 habitantes (y un técnico polivalente a los de menos de 5.000). También se reclamaba un “*responsable político con nivel de Concejal para juventud*”, se establecía un marco común con los programas de desarrollo local y con la gestión de fondos europeos. Asimismo se proponía mancomunar algunos servicios y comprometer a las Diputaciones.

En 1991 la misma FEMP realizó una revisión de la situación de las Políticas de Juventud en los municipios de menos de 10.000 habitantes (FEMP, 1991), llegando a la conclusión de “*con necesidades similares a los municipios de mayor tamaño la proporción de recursos para juventud era menor*”. Proponía de nuevo mancomunar servicios y señalaba cómo “*las Diputaciones Provinciales se habían comprometido con las acciones en materia de juventud realizados por estos municipios*” al tiempo que resaltaba la “*falta de compromiso por parte de las Comunidades Autónomas*”.

En aquellos mismos años aparece una interesante literatura sobre Casa de Juventud gestionadas por los Ayuntamientos (Puig, 1990; Autores Varios, 1991; Serrano, 1992), que muestra las potencialidades de las mismas. Las Casas de Juventud ya no son sólo instalaciones para el ocio y el encuentro sino lugares físicos y simbólicos para el ejercicio de la ciudadanía y el conjunto de actividades propias de las Políticas de Juventud. Son “*lugares para la afirmación, la participación y los programas de transición, en particular la formación para el empleo*”, que los jóvenes sienten como propias y en las que desarrollan sus potencialidades.

Finalmente en 1997, en Santiago de Compostela, la FEMP realizó unas jornadas sobre “Juventud y corporaciones locales” cuyas conclusiones reproducimos al completo porque escenifican muy bien el “Estado de la Cuestión” en las políticas municipales de juventud (FEMP, 1998).

*1. Los Ayuntamientos vienen desarrollando las políticas de juventud como el instrumento más eficaz para el desarrollo integral de los jóvenes, potenciando los valores de tolerancia, libertad y solidaridad. Las distintas Administraciones Públicas deben reconocer y regular las competencias de los Ayuntamientos en materia de juventud, asignándoles los recursos necesarios para ello. Es necesario mantener y potenciar la cooperación y la coordinación con el INJUVE, para continuar y mejorar los sistemas de información juvenil, así como para incentivar la puesta en marcha de nuevos servicios dirigidos a los jóvenes.*

2. Tal y como reconoce en la propuesta de la FEMP sobre el futuro del Pacto Local y en la propia LRBRL, en su artículo 25, consideramos absolutamente necesario el reconocimiento efectivo de un marco competencial municipal en materia de juventud. Para ello, es fundamental articular la colaboración y coordinación con las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de juventud, a través de la participación en Comisiones Mixtas con las correspondientes Comunidades Autónomas.

3. Las políticas integrales de juventud deben ser una prioridad dentro de los planes de actuación municipal. Asimismo, se potenciarán los instrumentos necesarios para alcanzar un mayor nivel de coordinación interinstitucional.

4. Las políticas municipales de juventud deberán prestar especial interés a las cuestiones que más preocupan a los jóvenes, como el empleo, la vivienda o la formación. Igualmente, debemos reforzar el papel de los jóvenes como ciudadanos y como actores de los proyectos en los que participen.

5. Reforzar los mecanismos de información, generando nuevas líneas de financiación que permitan la puesta en marcha de redes informativas a nivel municipal, como garantía de una buena distribución de la información y el acceso a ella de los jóvenes, en igualdad de oportunidades, facilitando una información de calidad, especializada, gratuita, cercana y elaborada por y para los propios jóvenes, que garantice su participación efectiva en la sociedad, teniendo en cuenta las características singulares de cada municipio.

6. Es fundamental que los Consejos de Juventud se hagan más participativos y abiertos a los nuevos tipos de asociaciones y ONG, favoreciendo un incremento de sus funciones; para ello es necesario contar con un mayor apoyo de las Administraciones Públicas, facilitando el desarrollo de programas y servicios.

## 6.2. Los presupuestos municipales de juventud

Los datos presupuestarios de los Ayuntamientos son más complejos que los de las Comunidades Autónomas, en primer lugar por las notables diferencias que aparecen de un año a otro en un mismo municipio y que son debidos a factores externos como los cambios en los criterios de asignación presupuestaria.

Así, por ejemplo, los Centros de Juventud pueden ser asignados a efectos de presupuesto al área de cultura durante unos años y a la inversa, en otros años, puede estar en el presupuesto de Juventud la gestión de determinados centros deportivos. Incluso en el terreno del personal (es decir en capítulo I) también es frecuente encontrar asignaciones provisionales a otras áreas, en especial de los coordinadores, pero también de informadores o educadores que pueden ser remunerados por áreas cercanas durante un cierto tiempo. Además en ocasiones juventud puede asumir de forma provisional una tarea, o una subvención, que con el tiempo desaparece. El tema tiene la suficiente enjundia y complica tanto las cosas, como para que algunos entrevistados lo hayan señalado en la propia ficha, aunque no se les había pedido que descendieran a tal nivel de detalle.

Pero además, en segundo lugar, algunos municipios no nos han proporcionado toda la serie, alegando que era muy costosa de reconstruir y se han limitado a darnos los datos de lo que ellos mismos han considerado unos “años estratégicos” distintos según la fuente, lo cual, produce, al sumar cantidades diversas, efectos extraños. En parte se puede aislar este efecto en la propia tabla, porque en ciertos años hay más informantes que en los posteriores, pero ocurre que no siempre son los mismos Ayuntamientos, ya en ocasiones, desaparecen algunos para reaparecer más adelante. Por si esto fuera poco son muchos los Ayuntamientos que no nos han facilitado datos sobre el presupuesto propio. Como consecuencia el resultado final obtenido es indicativo pero poco congruente.

En cualquier caso tenemos también que tener en cuenta que han contestado a la ficha 1 (ver anexo) los Ayuntamientos de Zaragoza, Salamanca, La Coruña, Barcelona, Madrid y Pamplona entre las capitales de provincia. El resto de capitales de provincia entrevistadas (Málaga, Palma de Mallorca y Badajoz) no nos han facilitado estos datos. En las ciudades de un cierto tamaño que no son capitales de provincia nos han facilitado los datos Jerez de la Frontera, Gijón, Reus, Vigo y Elche. No lo han hecho Torrelavega y Mérida. En conjunto tenemos los datos de 11 ciudades que suman entre todas ellas poco más de siete millones de habitantes (el 16,43% del total nacional con los datos del Padrón de 2005)

Un detalle importante que podemos destacar de entrada es que, contrariamente a lo esperado, no reciben mucha ayuda de otros organismos, aunque de hecho todos ellos han citado el origen de estas ayudas y la mayor parte proceden de programas europeos, de la FEMP y muy pocas de Comunidades Autónomas, incluso uno de los Ayuntamientos ha señalado, con una cierta ironía, que ha recibido, durante años, 1.000 euros anuales de su Comunidad Autónoma. Además las cantidades y las fuentes de financiación externa parecen decrecientes.

Tabla 6.1. **Evolución de los presupuestos de los ayuntamientos en materia de juventud (Datos de la muestra)**

Año	Presupuesto Propio	Otras aportaciones	Específico Capítulo I	Total gastos
1979				
1980	18.000 (1)			18.000 (01)
1981				
1982				
1983				
1984	445.467 (1)		8.070 (1)	51.553 (01)
1985	663.845 (2)		10.310 (1)	672.170 (02)
1986	646.902 (1)		1.098.319 (2)	1.713.047 (03)
1987	782.647 (2)		15.719 (1)	809.281 (02)
1988	1.577.643 (3)		57.567 (1)	1.566.229 (03)
1989	3.651.654 (4)	9.000 (1)	418.634 (3)	3.814.083 (03)
1990	1.263.143 (3)	63.000 (2)	130.394 (2)	1.430.669 (03)
1991	3.688.065 (3)	63.000 (2)	522.808 (3)	3.930.452 (04)
1992	3.658.694 (6)	69.800 (3)	476.372 (3)	3.750.063 (04)
1993	2.562.431 (6)	108.319 (3)	523.871 (3)	2.605.326 (06)
1994	4.149.497 (6)	138.493 (3)	575.932 (3)	4.358.968 (06)
1995	3.848.328 (6)	174.878 (4)	1.205.967 (4)	9.164.585 (07)
1996	4.932.522 (7)	136.955 (4)	609.038 (3)	5.406.263 (07)
1997	5.604.206 (7)	256.636 (4)	513.850 (3)	6.219.991 (07)
1998	6.550.909 (7)	916.349 (4)	567.205 (3)	7.793.935 (07)

Tabla 6.1. **Evolución de los presupuestos de los ayuntamientos en materia de juventud (continuación)**

Año	Presupuesto Propio	Otras aportaciones	Específico Capítulo I	Total gastos
1999	7.768.864 (8)	602.979 (5)	1.104.136 (5)	53.912.904 (09)
2000	7.817.767 (9)	543.248 (5)	693.137 (4)	8.180.648 (08)
2001	9.966.653 (9)	461.020(4)	751.138 (6)	10.368.550 (09)
2002	7.765.472 (9)	44.199 (4)	760.562 (6)	8.216.660 (08)
2003	8.125.782 (9)	70.427 (4)	762.155 (6)	8.546.416 (10)
2004	9.597.026 (9)	160.532 (4)	978.642 (6)	10.122.057 (10)
2005	9.932.124 (9)	262.178 (4)	4.404.525 (8)	64.898.344 (11)
2006	10.737.300 (9)	56.000 (2)	1.026.418 (7)	11.213.239 (10)

Cifras en euros

Entre paréntesis aparece el número de Ayuntamientos que contesta cada año

Las complejidades antes aludidas, aparecen especialmente en la columna del total de los gastos, así los años 1986, 1995, 1999, 2005 destacan cifras más elevadas y debidas a que estos son los únicos años en los que responde el Ayuntamiento de Barcelona, que parece tener, y su Plan lo confirma, un presupuesto muy alto en Juventud, pero que además en los datos todo el presupuesto del Plan y no el presupuesto sectorial de juventud.

En todo caso, en el año 2006, para el cual Barcelona no ha facilitado datos, los otros 10 Ayuntamientos españoles estudiados, que representan el 12,73% de la población española, manejan unos gastos totales de presupuestos en juventud de algo más de once millones de euros. Pero hacer una extrapolación poblacional con sólo la información proporcionada por estos municipios, parece menos idóneo que en el caso de las Comunidades Autónomas (apartado 5.2), en parte porque podemos pensar que ésta es una muestra intencional (están municipios que sabíamos que tenían un Plan de Juventud y un cierto compromiso con las Políticas de Juventud), aunque luego nos hemos llevado algún chasco, no han querido contestar y hemos tenido que hacer sustituciones, en cambio algunos municipios que aparecen al azar (por un cierto criterio de equilibrio territorial) y de los que no sabíamos nada han mostrado una notable actividad en el área de Juventud. En este sentido hay que tener en cuenta que algo más de la mitad de la población española vive en municipios del rango de los entrevistados.

Pero en la muestra no aparecen los municipios intermedios, entre 20.000 y 100.000 habitantes que también suponen una parte importante de la población española (alrededor del 25%) y que no fueron incluidos porque el tamaño muestral no permitía tantas desagregaciones (el más pequeño de los municipios entrevistados, Reus, sí entraba en este rango, aunque sólo le faltaban, en el año 2005, apenas 200 habitantes para sobrepasar los 100.000) y además apostamos por “aquellos que nos iban a dar más información”. Pero a la vez, y por otra parte, se supone que los pequeños municipios no pueden gastar tanto en Juventud. Pero más adelante veremos como Cabildos, Consells y muchas Diputaciones Provinciales y Forales apoyan a municipios pequeños con ayudas que superan la proporción teórica que les correspondería por su población, lo que abarca el otro 25% del total de la población española.

Con todos estos elementos se puede afirmar que en la actualidad, **el gasto en el área de juventud de los municipios españoles se sitúa, de forma hipotética, en torno**

**a unos 100 millones de euros anuales, es decir la mitad que las Comunidades Autónomas.** Se trata de una hipótesis mínima y seguramente la cifra es algo más alta, ya que de hecho si añadimos a la cuenta el presupuesto de Barcelona, la cifra ponderada se incrementa hasta los 150 millones de euros.

También es cierto, como tendremos ocasión de analizar, que todas las acciones de los Ayuntamientos se gestionan desde los mismos y son realizadas en su propio territorio y con este presupuesto, mientras que, como hemos visto en el capítulo anterior, una parte importante de las acciones de los Planes de las Comunidades Autónomas se refiere a acciones que se supone realizan los municipios. Con todos estos elementos está claro que una parte sustancial de las Políticas de Juventud en España, se desarrollan desde el ámbito municipal, aunque en términos presupuestarios los Ayuntamientos ocupan un segundo lugar. En todo caso este resultado, y el argumento, arroja altas dosis de incertidumbre sobre todas estas cuestiones.

Sin duda, con esta primera aproximación, situamos los parámetros del tema, pero parecería muy necesario realizar un nuevo trabajo de investigación centrado de forma exclusiva en la cuestión de la financiación en el nivel local. Parece un paso previo necesario antes de comenzar el debate parlamentario sobre la nueva Ley de Bases de Régimen Local que propugna una "segunda descentralización", en la cual se supone se van a trasladar la totalidad de las competencias de Juventud a los Ayuntamientos. Como consecuencia, con los datos obtenidos en este Estudio los municipios españoles deberían recibir por este concepto alrededor de 200 millones de euros extras anuales por ejercer dicha competencia. Pero ésta es una cifra de partida que exige posteriores ajustes.

En cualquier caso el espectacular crecimiento global de los presupuestos municipales en la etapa de la democracia, proceso al que no es ajeno el actual nivel de endeudamiento, así como el continuo y progresivo crecimiento urbanístico, va a tocar techo en los próximos años, tanto por razones legales (en el caso del endeudamiento), como por razones coyunturales (el fin del ciclo de la adecuación de nuestro mercado inmobiliario a los parámetros europeos). Esto supone que los presupuestos de juventud, tras un tiempo largo de crecimiento, al menos se estabilizarán. En algunos Ayuntamientos ya se contempla esta expectativa y las estrategias lanzadas se aferran a dos frentes: mejorar la eficacia de los servicios prestados a los jóvenes utilizando de forma masiva el recurso de las nuevas tecnologías e impulsar la participación de tal manera que muchos de estos servicios se presten a través del Tercer Sector (López, 2006).

Otra información que se solicitaba también a los Ayuntamientos era la del **personal**. Han contestado casi todos ellos y ahí nos hemos llevado una cierta sorpresa. Porque las series históricas obtenidas nos muestran cómo en los Ayuntamientos el volumen de personal apenas varía una vez establecida la plantilla original de Juventud. En general los incrementos de personal se originan de forma repentina y después les sigue un largo periodo de estabilidad en la plantilla. Así en casi todos los Ayuntamientos aparece algún año en el que se produce un crecimiento importante, ya que, por ejemplo, de pronto se pasa de 10 a 18 trabajadores, pero luego se mantienen estables estos mismos 18 a lo largo de más de una década. Esta estabilidad de los Ayuntamientos contrasta abiertamente con el crecimiento en personal, continuo y sostenido, que han experimentado las Comunidades Autónomas en el mismo periodo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En algún Ayuntamiento también se destaca el fenómeno del "alto crecimiento" (de presupuestos y en especial de personal) durante una legislatura concreta. A la siguiente legislatura todo vuelve a su cauce. Este es un fenómeno que no se produce en las Comunidades Autónomas, donde los cambios parecen más limitados y siempre acaban consolidándose. Pero conociendo los casos concretos en los que esto ocurre en los Ayuntamientos, está claro que no tiene que ver tanto con políticas de partido sino más bien con personas concretas. Se trata de Concejales de Juventud políticamente muy potentes que aceptan el cargo a cambio de un notable desarrollo del área y los programas de juventud. Pero cuando ellos desaparecen las aguas "vuelven a su cauce" más o menos precario.

Pero la segunda sorpresa es el volumen total de personal, ya que en los Ayuntamientos entrevistados aparecen sólo 144 trabajadores propios, los cuales extrapolados al conjunto de la población española nos llevaría a la hipótesis de unos 900 trabajadores en las Concejalías de Juventud. Es decir, algo menos que la mitad que las Comunidades Autónomas, lo que más o menos se corresponde con el nivel presupuestario de cada una de las administraciones<sup>5</sup>.

Esto significa que los resultados económicos y los laborales son coherentes, lo cual pone en duda la supuesta sorpresa de los datos, pero lo cierto es que la propia cifra ha sorprendido mucho al autor de estudio, ya que nunca habría imaginado que los Ayuntamientos tenían, en el ámbito de Juventud, tanto o más personal que las Comunidades Autónomas.

Por otra parte los Ayuntamientos no indican apenas la presencia de contratos de prestación de servicios con otras entidades, aunque sí se refieren a colaboración con las organizaciones juveniles a través de subvenciones. Todo esto nos induce a pensar que los Ayuntamientos tratan de optimizar, en el área de juventud, al máximo sus recursos y su personal.

En cuanto a las instalaciones se produce una gran diversidad de situaciones, algunos se limitan a señalar la existencia de pequeñas oficinas, entre 80 y 450 metros y otros en cambio señalan todas las infraestructuras de juventud, siendo varios los que superan los 30.000 metros cuadrados, ya que incluyen Casas de la Juventud y otras instalaciones, incluidos en varios casos campamentos situados dentro del propio término municipal o en otros municipios rurales pero propiedad de algún gran municipio. No sabemos de donde consiguen personal suficiente para gestionar todas estas instalaciones.

### 6.3. Las actividades y programas reales de los Ayuntamientos

#### 6.3.1. Los resultados del registro de programas

En total doce de los Ayuntamientos entrevistados entregaron fichas de programas, lo que representa una proporción similar a las Comunidades Autónomas. Sin embargo el número total de fichas es mayor que en las Comunidades Autónomas, ya que hemos reunido 481 fichas, lo que significa que el nivel de respuesta de los Ayuntamientos ha sido mayor. Sin embargo esto no significa que tengan más programas sino que aparecen más desagregados, aunque no en todos los municipios, porque la mitad justa de las fichas (242) las han producido los dos Ayuntamientos que han hecho una mayor aportación, mientras otros cuatro no superan las 20 fichas cada uno. En el primer caso la desagregación es máxima mientras que en el segundo parecen actuar siguiendo el criterio de “aquellos programas generales descritos como tales en las Memorias”.

Como consecuencia las fichas de los Ayuntamientos reflejan algunas peculiaridades en relación a las obtenidas en las Comunidades Autónomas y descritas en el apartado precedente.

---

5 Dos Ayuntamientos se han visto en la necesidad de indicar que aparte de la Plantilla de la Concejalía existían un número importante de trabajadores indirectos en programas y servicios. Uno de ellos incluso nos ha proporcionado un estadillo, correspondiente al año 1999, con una desagregación por programa y categoría. En total son 403 trabajadores, una cifra espectacular que desdice la información precedente. Pero a la vez el presupuesto del mencionado Ayuntamiento no da para tanto personal, salvo si consideramos algunas posibilidades, como que algunos sean voluntarios, otros a tiempo parcial y otros compartidos por otras entidades o áreas de la administración local. Esto supone, en todo caso, que el personal de los programas de juventud municipales, no son los 900 trabajadores de las plantillas de las Concejalías, sino muchos más, aunque sus situaciones sean algo confusas.

1. En primer lugar aparece una cierta sobreabundancia de presupuestos “muy pequeños”, entre 1.800 y 30.000 Euros, que se repiten todos los años y que se refieren a actividades más o menos puntuales con motivo de fiestas u otros acontecimientos tradicionales de muchas ciudades, pero también hay programas de prevención, cursos de formación, concursos, encuentros, subvenciones, premios,... En general los costes descritos se refieren a la aportación dineraria del municipio sin que se contabilicen los gastos atribuibles a los técnicos que gestionan los mismos.

2. Estos “pequeños programas” en términos presupuestarios, se centran en las actividades de ocio incluyendo “ocio alternativo” (casetas en fiestas, campamentos, veranos urbanos, excursiones, fiestas y charangas), prevención (alcohol, drogas, violencia, igualdad, bulimia, anorexia, seguridad vial, sectas y otras “dependencias” y asesorías diversas en los CIJ), movilidad (tarjetas transporte, intercambios, naturaleza, turismo), voluntariado juvenil, concursos de creatividad, cómic, interculturalidad, música y conciertos (especialmente “rock”), sexualidad, SIDA, orientación sexual, tolerancia hacia las diferentes opciones sexuales, deportes de riesgo y aventura... en los cuales los técnicos municipales ocupan el papel de un “animador polivalente” que se ocupa un poco de todo.

3. Los programas mejor dotados económicamente son los de empleo y vivienda, aunque la mayor parte de las veces tales programas se limitan a “bolsas de información” y asesoramiento en los Centros de Información Juvenil (aunque también hay programas específicos como “empleo para jóvenes discapacitados”). Sin embargo casi siempre incluyen un equipo de personal especializado (y parece que exclusivamente dedicado a estas tareas) por lo que incrementa de “forma artificial” el coste diferencial de este tipo de programas ya que los “otros programas” no contemplan en sus costes el personal técnico y administrativo parcialmente asignado a los mismos. Así en el mismo Centro de Información en el que aparecen las “bolsas de empleo y vivienda” pueden existir otros programas, sin equipo específico y entonces su coste es muy reducido, porque sólo se incluyen los gastos de material, publicidad y otros similares. Otro conjunto de programas bien dotados económicamente tienen que ver con la “educación o la animación de calle”, así como a la formación de los “animadores, educadores o monitores”, de tal manera que aquellos municipios que tienen una “escuela” gastan una parte importante del presupuesto en la misma. Asimismo suelen tener presupuestos altos la gestión de las Casas de Juventud y los albergues. La última partida importante se corresponde con la financiación de las organizaciones juveniles y el impulso de la participación.

4. En la práctica cotidiana el eje de las políticas de Juventud de los Ayuntamientos pasa por los Centros de Información Juvenil de los que están “colgados” numerosos programas (aunque no en todos los municipios y no todo el tiempo), desde los ya citados de empleo y vivienda, la mayor parte de programas preventivos, los programas de viajes e intercambios (toda la gestión local del antiguo TIVE), aparte de las propias labores de Información y Asesoramiento, entre las que destaca asistencia jurídica a los jóvenes. En muchos municipios, además el CIJ está en las propias instalaciones de la Casa de la Juventud y en el mismo aparecen entonces los programas relacionados con nuevas tecnológicas, cibers y en ocasiones bibliotecas físicas. También en algunos municipios se celebran “ferias de la Información Juvenil” y en otros “semanas” y encuentros de Juventud cuya organización pivota sobre los recursos de los CIJ.

5. En general los municipios presentan un perfil combinado de políticas afirmativas, participativas y de transición, aunque estas últimas, a pesar de ser las mejor dotadas económicamente, se ajustan al propio organigrama de la Concejalía y, como hemos visto, se “cuelgan” de otros programas. Pero además algunos se limitan al modelo más tradicional de “servicios a la juventud”, veamos el ejemplo de un Municipio que nos ha proporcionado 14 fichas pero que se refieren a 12 programas o actividades:

- Ocio alternativo adolescentes y jóvenes.
- Campamentos de verano en España.
- Viajes, intercambios y campos de trabajo en Europa.
- Ludoteca.
- Campamentos infantiles en el entorno.
- Servicio de Información Juvenil.
- Boletín de Información Juvenil (en papel y digital).
- Ciber y locales de ensayo.
- Compartir coche (universitarios).
- Concurso de maquetas.
- Sala de exposiciones y concursos de creatividad.
- Fomento de la participación y apoyo organizaciones juveniles.

De los datos de las fichas se deduce que tales programas están bien dotados económicamente, satisfacen a los jóvenes de la localidad y poseen una potente cobertura mediática. Tales datos también implican que, según nos vamos aproximando al territorio, el equilibrio entre las políticas de servicios (la mayoría afirmativas o identitarias) y las políticas de transición se rompe a favor de las primeras y con independencia de lo que digan los planes nacionales y autonómicos de juventud. También parecen indicar que este desequilibrio tiene que ver con una cierta demanda social y la buena proyección mediática de estas actividades.

Son muchas las fichas que indican (11%) que los programas y las actividades han sido evaluados, lo cual contrasta con la escasa respuesta obtenida en las Comunidades Autónomas a esta misma pregunta (menos del 2%), sin embargo casi todas estas respuestas no se refieren a evaluaciones en sentido estricto, sino a “la recogida del impacto en la prensa”, “se incluye en la Memoria” o “se hacen informes por parte de los técnicos”. De hecho a pesar de haberlo solicitado no hemos conseguido ninguna de las evaluaciones de estos 53 programas que afirman haber sido evaluados.

### **6.3.2. Los resultados de las entrevistas**

En los puntos dos y tres del guión de las entrevistas, los técnicos de los Ayuntamientos fueron, con mucho, los más expresivos y los que realizaron intervenciones más extensas.

En primer lugar la narración de hitos y acontecimientos incluyó una gran diversidad de historias y anécdotas, que muestran cómo los Ayuntamientos siguen trayectorias más complejas, afectadas por historias muy cotidianas y sin la rigidez (y la seguridad) que proporciona un marco institucional estable como el de las Comunidades Autónomas. Así vemos cómo las Concejalías de Juventud aparecen y desaparecen al ritmo de las legislaturas, hasta que a partir de mitad de los años 90 parecen estabilizarse, aunque en algún municipio aún se produce alguna pérdida. Este ritmo, este Gaudiana institucional, tiene que ver con diferentes factores: por ejemplo el factor personal antes aludido, es decir un Concejal de Juventud con mucho peso político y mucha iniciativa que provoca una expansión y una innovación notable del área, aunque en ocasiones este Concejal “potente” está en un área cercana y entonces ocurre que se “come” a juventud.

Pero también tenemos el efecto de las consecuencias de los fracasos de gestión. Así un área de juventud de un municipio organizó un macro-concierto con una gran figura internacional y “arruinó al Ayuntamiento”, lo cual provocó dimisiones y que durante varias legislaturas juventud fuera sólo un negociado de Bienestar Social, que además convirtió los Centros de Juventud en Centros de Servicios Sociales.



Pero algo parecido también ocurre con los éxitos de gestión. Así en otro Ayuntamiento el área de juventud consiguió desarrollar un programa de empleo joven tan brillante y competente que a la siguiente legislatura lo reclamó el área de Empleo y como consecuencias vieron reducir de forma drástica sus presupuestos. En otro Ayuntamiento, que había creado una extensa red de recursos de juventud, en especial Centros de Juventud, gestionados por asociaciones que les proporcionaron una intensa actividad, vió como, en una determinada legislatura, se generaba un conflicto entre estos grupos de jóvenes y el Ayuntamiento, lo que provocó la desaparición de la Concejalía de Juventud y la red de recursos e instalaciones dejó de ser para jóvenes (se convirtieron en “dispositivos sociales” de carácter general) quedando juventud limitado al Centro de Información Juvenil.

Todas estas anécdotas aparecían, en los relatos, trufadas de referencias a los cambios en el “partido de gobierno”, aunque contrastan con al menos tres Ayuntamientos que indican que *“aquí siempre ha gobernado el mismo partido y esto ha provocado una gran continuidad”*, aunque en uno de estos municipios la continuidad significa que aún en la actualidad no hay Concejalía de Juventud. En otro Ayuntamiento, con un técnico de juventud muy incisivo, se indica que *“aquí no se han producido ni cambios ni sustos, porque aquí hay mucho de gestión y poco de política”*.

En cualquier caso parece que caminamos hacia una progresiva consolidación que de forma explícita, más de la mitad de los técnicos municipales, atribuyen al efecto positivo de la creación del Consejo de la Juventud local que “obliga” al Ayuntamiento a olvidarse de “decisiones de impacto”.

En cuanto a las actividades y los programas las entrevistas muestran un alto grado de detalle y un perfil que conduce hacia un cierto modelo más o menos uniforme. El eje central parece ser siempre el Centro de **Información Juvenil**, que incluye asesorías, estudios y publicaciones, cibernets,... que no faltan en casi ningún municipio y al que aparecen asociados diferentes programas en distintos municipios, aunque es muy común encontrar bolsas de empleo y vivienda. Tampoco faltan casi nunca los programas de **prevención**, que algunos Ayuntamientos, pocos, vinculan a educación. Sin embargo casi todos ellos desagregan de prevención los programas de ocio nocturno y de ocio alternativo, a los que atribuyen una singular importancia como movilizadores del tejido asociativo. En tercer lugar también se cita de forma unánime los programas de **promoción cultural** entre los que la cuestión de jóvenes creadores ocupa un lugar relevante.

También hay un alto grado de unanimidad en la descripción de la **gestión de recursos y espacios físicos**, desde Centros de Juventud, hasta locales para las asociaciones juveniles y otros locales de actividades, pasando por albergues e instalaciones para campamentos urbanos. Dicha unanimidad se extiende a **la promoción de la participación** que incluye convocatorias de subvenciones y otras ayudas.

Menos frecuente, aunque también muy mayoritaria, parece ser la presencia de una **escuela de formación** o programa equivalente, que ofrece titulaciones en materia de animación juvenil y trabajo de calle. Lo mismo cabe decir de los **campamentos, las actividades festivas y la animación de barrios**.

Finalmente algunos municipios señalan la existencia de un **Plan Joven** o un Plan Integral de Juventud como si fuera una estructura aparte y en la que cobra gran importancia las iniciativas relacionadas con la emancipación.

En varios municipios se señala la existencia de una macro-recurso que incluye un local que funciona a la vez como Casa de la Juventud y sede de las asociaciones, que integra el Centro de Información Juvenil, además de numerosos programas e incluso la administración municipal de juventud.

### 6.3.3. Las aportaciones de la documentación anexa.

#### 6.3.3.1. El contenido de los Planes

Para completar el análisis obtenido en las entrevistas podemos recurrir, también en este capítulo, a una revisión del material anexo facilitado por diversos Ayuntamientos y otras administraciones locales, en concreto los “Planes de Juventud”, así como sus memorias o evaluaciones. Como en el caso de las Comunidades Autónomas, la petición de anexos fue siempre realizada en las entrevistas, y lo mismo que en el anterior caso aquí el empeño tampoco fue excesivo, es decir, quien tenía el material a mano lo daba y algunos se comprometieron a mandarlo más tarde y no lo hicieron. De nuevo se repite el hecho de que el material entregado, aun aquel que se nos facilitó con un formato electrónico, se refiere a publicaciones formales muy bien diseñadas y editadas.

Los Ayuntamientos cuyos “Planes” vamos a revisar son: Reus, Barcelona, Elche, Pamplona y Zaragoza, así como la Diputación de Guipúzcoa (que incluimos en este apartado conjunto y no de forma única y aislada en el siguiente) que hemos obtenido como publicaciones en papel, asimismo vamos a considerar sendos documentos electrónicos de Málaga y Mérida, que no son exactamente “planes” sino “descripciones técnicas” de tales Planes, pero que nos ayudarán a completar el análisis y a ampliar la base territorial de los mismos. Como en el caso de las Comunidades Autónomas vamos a considerar que estos documentos conforman una sub-muestra al azar que nos permite contrastar las informaciones de las entrevistas.

El primer elemento a destacar es que cada “Plan” tiene un nombre distinto desde “Plan Estratégico” del Servicio correspondiente, hasta “Plan Director de las Políticas de Juventud”, pasando por diversas denominaciones que incluyen el nombre de la ciudad, la idea de algo que se organiza y la noción de jóvenes, juventud o simplemente joven.

Este primer elemento de variedad se proyecta sobre los propios documentos, con mayores diferencias de diseño que contrastan con una cierta uniformidad de los Planes autonómicos.

El segundo elemento a destacar tendría que ver entonces con esta mayor variedad, o supuesta variedad de los mismos. Porque en todos ellos se describen los criterios de elaboración del Plan y en todo ellos estos criterios son complejos e incluyen siempre consultas a los agentes sociales y algún tipo de análisis de la realidad. También incluyen un posicionamiento institucional. Pero en ocasiones esto es una simple línea y en otras se trata de aportaciones muy densas. Parece que en el nivel municipal hay una cierta sabiduría técnica muy bien consolidada pero a la vez dificultades, suponemos que exógenas, para expresarla. Se trata de dificultades relacionadas con el público diana del documento, ya que en ocasiones va dirigido a los propios jóvenes, por lo que se resalta entonces la sencillez y el diseño del documento e incluye muchas fotos o dibujos, en va dirigido a los técnicos y entonces encontramos un documento muy sesudo y finalmente en otros casos va dirigido a los diferentes grupos políticos municipales y el documento adopta el perfil de una publicación del Boletín Oficial. La cuestión es ¿tras esta aparente diversidad hay unanimidad?

De entrada parece que no ya que mientras que en las Comunidades Autónomas aparece un ámbito de juventud bien definido (una Dirección General o un Instituto de la Juventud), en el nivel local las figuras administrativas son muy variadas y aparecen algunas mezcolanzas temáticas, como infancia, menores, programas educativos y gestión de determinados servicios, desde un servicio municipal de arqueología hasta la gestión de las piscinas en verano (que no están en los Planes mencionados pero sí en otros conocidos y que no forman parte de la muestra).

Se puede pensar que tal dispersión obedece a un factor histórico. Como hemos explicado en el capítulo tres los Planes Municipales de Juventud, aunque formulados de forma espontánea en la transición, e incluso algunos son anteriores a la creación del actual INJUVE y muchos al enunciado del primer Plan estatal en el año 1991. Este origen explica las peculiaridades antes mencionadas. Son parte de una historia y la propia peculiaridad se ha convertido, con el tiempo, en una seña de identidad.

En este sentido podemos afirmar que **los Planes autonómicos son más recientes y más formales, mientras que los Planes municipales son menos formales pero mucho más maduros y con mayor experiencia real**. También es cierto que el grado de formalidad es parte del proceso histórico y que este proceso escenifica “progresivas incorporaciones”, de tal manera que en la actualidad son muchos los Ayuntamientos que aún no tienen Plan o lo han elaborado recientemente, lo que implica que carecen de esta peculiaridad histórica municipalista (y la madurez) y se limitan a adoptar las formas que prevén las Comunidades Autónomas. Dicho de una manera más simple “hay Ayuntamientos de muchos tipos”.

Pero si revisamos el contenido (que es finalmente lo que importa) la uniformidad reaparece y, como ocurría en las Comunidades Autónomas, podemos definir un ejemplo estándar de Plan municipal que se centra en los tres ejes que se corresponden a las tres políticas posibles: emancipación (transición), participación y calidad de vida (afirmativas). A partir de ahí, y de la misma manera que en el capítulo anterior, los demás Planes amplían los ejes temáticos porque subdividen estos tres en diferentes acciones o programas, siguiendo una lógica distributiva, entre los tres tipos de políticas, muy similar a las Comunidades Autónomas, que no vamos a relatar porque ya está expuesta en el capítulo anterior.

Esta coincidencia nos permite formular una pregunta que es casi una hipótesis, porque si los Ayuntamientos, y en particular los de la muestra, comenzaron antes a desarrollar sus acciones en material de juventud, ¿significa esta coincidencia que las CCAA se han limitado a formalizar, encauzar y difundir el perfil de políticas que en su día crearon los Ayuntamientos? Pues parece que sí. Aunque tampoco escapa de este proceso el ámbito estatal (el INJUVE) cuyos Planes son más tardíos que los de algunos Ayuntamientos y también siguen una lógica similar. También es cierto, como hemos visto, que en la década de los 80, especialmente en la primera mitad, la construcción del modelo fue una tarea conjunta de los expansivos Ayuntamientos democráticos y el INJUVE en busca de una nueva definición de Políticas de Juventud.

Como consecuencia esta lógica (tres políticas, tres opciones o modelos y tres posibilidades sin olvidar nunca ninguna) funciona como una verdadera jaula de hierro. ¿Por qué entonces presentan una apariencia de mayor variación los Planes municipales? Pues porque en realidad son ellos los que tratan de romper la jaula sin acabar de conseguirlo.

Así, por ejemplo, dos de los Planes aludidos optan, en su enunciado, por una apuesta precisa y explícita a favor de las políticas afirmativas, pero después desarrollan los mismos ejes de actuación que el resto de Planes, con una presencia de las políticas afirmativas, participativas y de transición, muy similar. Lo mismo ocurre, sólo que al revés, cuando se enuncia la prioridad de las políticas de transición, pero después se restablece un cierto equilibrio, una equivalencia, entre los diferentes tipos de políticas.

En realidad la mayor, y en parte la aparente, pluralidad de los Planes municipales obedece a otra razón: la optimización de los recursos pre-existentes sobre el terreno. Ocurre que las áreas municipales de juventud gestionan servicios y recursos, pero estos recursos, que muchas veces son instalaciones físicas, existen en algunos municipios, mientras que en otros o bien no existen o poseen características peculiares. En cualquier caso el área de juventud trata, por su cuenta o con el concurso de otros, de optimizar estas diversas infraestructuras y por este motivo las incluye, sean cuales sean, en los Planes de Juventud.

Así si dispongo de una biblioteca municipal puedo incluir en el Plan algunas actividades en la misma. Si tengo una ayuda europea para reconstruir, con jóvenes, un edificio medieval, esta actividad aparecerá en el Plan municipal. Si tengo ayudas europeas para el empleo lo mismo. Si existen unas fiestas tradicionales que implican la participación de charangas de jóvenes, el Plan municipal incluirá una línea de subvenciones, facilitar locales de ensayo y otras formas de apoyo a las charangas. O incluso, si en el municipio hay mucha tradición musical o teatral, y hasta un concurso, desarrollo actividades de promoción de grupos de jóvenes actores o músicos. En realidad la diversidad no es tal, sino **una adaptación al medio**, de la misma manera que los municipios costeros suelen tener actividades relacionadas con el mar y los del interior no las tienen.

### 6.3.3.2. *Evaluaciones y Memorias de los Planes.*

En cuanto a las “Memorias o evaluaciones” disponemos de las de los Ayuntamientos de Zaragoza, Elche, Vitoria y Pamplona (en papel). Uno de los Ayuntamientos nos ha facilitado las Memorias primero del área y después del servicio de juventud desde 1984, año en que comenzaron a desarrollarse actividades hasta el año 1996, lo que cubre un periodo de notable interés para este Informe. En cuanto a su descripción baste decir que se trata de un Ayuntamiento de tamaño intermedio que parece dedicar más recursos que la media a las Políticas de Juventud.

El conjunto de las Memorias de este Ayuntamiento ocupan 934 páginas, y aunque al principio son escuetas (entre 20 y 30 páginas), a partir de 1990 pasan a ocupar unas 60-70 páginas todos los años. Los primeros años (1984/1988) se caracterizan por la centralidad de programas de ocio (desde campamentos de verano hasta ludotecas) que incluyen al segmento de 12-14 años, combinados con Información y Formación de mediadores y educadores. Hay también un programa de empleo para jóvenes marginales y una campaña informativa para la objeción de conciencia.

En aquellos primeros años el equipo estaba formado por siete profesionales fijos, aunque los monitores y otro personal para actividades puntuales, suponían otras 199 personas. El presupuesto medio era de 50 millones de pesetas al año, lo que estaflactado y convertido en euros de 2006 nos daría una cantidad de 750.000 €. Un presupuesto notable sin duda para lo que resulta habitual.

En los años siguientes observamos que el presupuesto se va incrementando hasta alcanzar en 1996, un total de 189 millones de pesetas (estaflactado a 2006 serían 1.650.000 €), aunque no todos los años crece e incluso en algunos disminuye, pero los gastos mantienen una tendencia de crecimiento estable. Continúa la misma estructura de programas centrados en ocio e información, a los cuales se les ha añadido participación. Los mayores gastos corresponden a ludotecas, clubes de jóvenes y el programa de vacaciones e intercambios. Los servicios atienden además a una población creciente de menores de 14 años. Una parte de las tareas son realizadas por entidades prestadoras de servicios y organizaciones juveniles.

El proceso de crecimiento del servicio se sostiene sobre la continua aparición de nuevos y pequeños programas (o ampliación de los existentes) que van ampliando la oferta, sin que se produzcan cambios en las políticas. Parece también un crecimiento endógeno resultado de la lenta acción de los propios profesionales del servicio de juventud, con algunos momentos de crisis, aunque también es cierto que la ampliación de presupuestos también debe responder a criterios políticos. Pero si atendemos a la evolución conjunta de presupuestos y gastos, los primeros parecen más erráticos mientras que los segundos mantienen un ritmo constante. En los últimos años no se indica la composición completa del equipo, pero hay datos de algunos programas

que parecen sugerir que el personal fijo ha crecido, al menos, en la misma proporción que los presupuestos.

Otro de los Ayuntamientos nos ha facilitado las Memorias que cubren el periodo 1995-2004 y la evaluación del Plan de Juventud 2001-2004. La revisión del material nos permite constatar que los presupuestos de la unidad de juventud han crecido por encima del 25% anual, mientras que los del conjunto del área de educación, juventud y deporte lo hacían en torno al 8% anual y el conjunto del Ayuntamiento sobre el 10% anual. Tanto crecimiento por parte de Juventud no puede atribuirse a más servicios ya que son los mismos en todo el periodo, sino a una intensificación de las acciones y ampliación de instalaciones que produce un incremento espectacular del número de usuarios, según la propia memoria y la evaluación.

Los programas realizados tienen que ver con la Casa de la Juventud en la que está ubicado el CIJ, que incluye un servicio de orientación jurídica, un servicio de orientación psicosocial, una red de Corresponsalías situadas básicamente en centros educativos, salas multiusos cedidas a diferentes colectivos y para diferentes actividades básicamente de tipo cultural (y en menor medida de ocio), cursos, talleres y seminarios, publicaciones, biblioteca,... Programas de juventud que incluyen desde campamentos de verano hasta actividades de la naturaleza, pasando por apoyo a grupos musicales, concursos literarios, de comic, páginas web, fotografía, diapositivas,... y por supuesto subvenciones y ayudas a entidades para desarrollar actividades muy similares.

Parte de estas actividades se han insertado en el “Plan joven 2001-2004” que ha sido formalmente evaluado con resultados muy interesantes.

La evaluación se basa en dos muestras de opinión de los propios jóvenes, una antes de iniciar el Plan y otra al concluirlo. La tabla 6.3 indica, en una posición de cinco ítems (1 a 5 de mayor a menor aceptación) que las expectativas que levantó el Plan al lanzarse fueron superiores a las valoraciones al final del mismo, aunque la media de los programas de cada uno de los ejes seguía mostrando un aprobado alto. Pero mientras empleo y vivienda que tenían las expectativas más altas eran los ejes que más habían perdido en la valoración de los jóvenes (en particular vivienda), en cambio los ejes con menores expectativas (participación, calidad de vida e información) se habían mantenido mejor en el aprecio de los jóvenes. Esto ocurría particularmente en el eje de calidad de vida (el que menos había perdido y el mejor valorado en el cuestionario post-facto), a cuenta, esencialmente de los programas de ocio, incluido el programa de movilidad para el ocio nocturno que era el mejor valorado de todos (4,27). El programa peor valorado era el de los “incentivos para vivienda joven” (3,34).

Tabla 6.2. **Puntuaciones por áreas en la evaluación de un plan municipal (Resultados pre y post 1/5)**

	2001	2004
Empleo	4,22	3,90
Vivienda	4,22	3,41
Calidad de vida	4,16	3,96
Información	4,05	3,78
Participación	3,78	3,71

Un tercer Ayuntamiento nos ha facilitado los informes de Gestión del periodo 2000-2005 y una evolución muy completa del "II Plan joven (1998-2001)". La evaluación tiene dos puntos de interés, de un lado la sofisticación del procedimiento técnico utilizado: un sistema de indicadores sobre las acciones realizadas que mide (con catorce criterios diferenciales) el grado de cumplimiento del Plan, y de otro lado la principal conclusión que se extiende más allá del periodo en el que ha estado en vigor dicho Plan.

Esta conclusión, que combina algunos resultados del Informe de evaluación, podría formularse como sigue: Los presupuestos de juventud, al menos desde 1990 han crecido, se han consolidado y cada vez suponen un mayor porcentaje del presupuesto municipal. El ritmo de la consolidación presupuestaria permite que los indicadores de cumplimiento sean cada vez más satisfactorios. Pero no existe una proporción directa entre ambos componentes, porque a un incremento moderado de recursos le corresponde siempre un incremento notable en el cumplimiento del Plan y el volumen de audiencia o uso de los programas. Tal conclusión refrenda que **el crecimiento de los presupuestos de juventud es, en el ámbito municipal, especialmente eficiente.**

Finalmente el cuarto Ayuntamiento nos ha facilitado las Memorias de gestión del área de Juventud (1996-2005), en el que aparecen los datos correspondientes a la labor del Centro de Información Juvenil y la biblioteca municipal (que parecen ser utilizados con una cierta intensidad), de los seis centros juveniles de los que dispone el municipio, en los que también se observa un incremento continuo del número de usuarios (a costa de más actividades, más programas y mayor participación de las organizaciones juveniles), de las actividades del programa de ocio y apoyo a jóvenes creadores (que se superponen), en las cuales también se señala una importante y creciente participación de las actividades del Proyecto de ocio y tiempo libre (que incluye actividades deportivas), del programa de empleo que incluye convenios con Sindicatos, con organizaciones cooperativistas, con Asuntos Sociales y la propia Concejalía de empleo, para cursos dirigidos a jóvenes y la puesta en marcha de un servicio de orientación sociolaboral en un Centro de Juventud. La participación en el programa de empleo parece menor pero, obviamente, no es lo mismo ir a un curso o entrar en un programa de empleo, que ir a un concierto o a pedir información sobre cualquier tema.

Los dos últimos programas se refieren, el primero a la formación de animadores juveniles, con más de un centenar de titulados en cada promoción, y el segundo al apoyo al movimiento asociativo de jóvenes que ha aumentado más de un 500% en estos diez años.

Una cierta comparación entre las actividades que realizan de una parte los Ayuntamientos y otros niveles locales de juventud y de otra parte las Comunidades Autónomas, parece apuntar hacia una mayor presencia en lo local de actividades que suponen servicios de ocio e información, mientras que en las Comunidades Autónomas predominan los enunciados de los programas de transición.

Pero la cuestión es más compleja, porque lo que en realidad ocurre es que, en volumen de acciones, son los entes locales los que mayor número de todo tipo de actividades directas realizan, mientras que las actividades directas de las Comunidades Autónomas, salvo publicaciones e investigaciones, son más escasas. En el congreso sobre ocio joven que se celebró en Elche en 2001 y que ha sido el principal encuentro sobre este tema realizado en España, se presentaron 38 ponencias, de ellas 13 correspondían a investigadores y comunicadores que hablaban del tema en general, pero aparte 23 fueron presentadas como experiencias por Ayuntamientos y sólo 2 por Comunidades Autónomas (Autores Varios, 2001).

## 6.4. El marco formal, la realidad y las actividades de Diputaciones y Organismos Insulares

El papel de las Diputaciones Provinciales en las Políticas de Juventud no se asumió de inmediato, salvo excepciones no participaron en la fase eufórica de los municipios (quizá porque todos los protagonistas eran grandes municipios) y fue cuando las Comunidades Autónomas ya habían recibido sus competencias y transferencias cuando comenzaron a plantearse su papel. Los argumentos fueron simples pero contundentes: *“Por todo ello, está claro que los municipios tienen competencias en materia de juventud que legítimamente pueden ejercer. Justamente, constatando dicha realidad, a las Diputaciones les corresponde asumir, de acuerdo con la legislación vigente, competencias de cooperación y soporte a las Políticas de Juventud de los Ayuntamientos, ya que dichas políticas son de competencia municipal. En función de las características de dichas competencias, y los deseos y las necesidades de los propios Ayuntamientos, -teniendo en cuenta también el objetivo del reequilibrio territorial-, las Diputaciones pueden favorecer el desarrollo de aquellas Políticas de Juventud, según las prioridades y los criterios que legítimamente establezcan”*. (Menéndez, 1992).

En la actualidad podemos imaginar que el grado de compromiso de las Diputaciones Provinciales es muy variado. Sin embargo las entrevistadas y algunas más con las que hemos entrado en contacto al realizar este Estudio, se mueven con buenos presupuestos, desde los casi 3 millones de euros de las más potentes, hasta los 500.000 euros de las menos pobladas y rurales. Lo cual nos lleva a imaginar, como hipótesis mínima, entre 20 y 30 millones de euros de presupuesto para el conjunto de las 37 Diputaciones Provinciales existentes en España. El personal propio es escaso porque la mayor parte de este presupuesto se destina, como ayuda, a los programas de los pequeños Ayuntamientos.

Por su parte los Consells, Cabildos y las tres Diputaciones Forales, tienen competencias definidas por Ley y suelen tener un fuerte compromiso ya que comparten las competencias en materia de juventud con sus correspondientes Comunidades Autónomas. Aparte de apoyar a los pequeños municipios, realizan además programas en directo y algunos muestran una elevada productividad resultado de una cierta competitividad territorial. En todo caso esto es muy distinto si hablamos de islas que incluyen municipios grandes e islas que sólo incluyen municipios rurales o casi-rurales.

Los presupuestos facilitados tanto por el Cabildo y la Diputación Foral entrevistados, son poco indicativos porque cubren pocos años y parecen muy propios de cada institución, aunque ambos parecen tener más personal que las Diputaciones Provinciales, esto puede ser debido a que realizan algunos programas en directo. En total podemos suponer que estos organismos manejan, en el conjunto del país, un presupuesto entre 5 y 10 millones de euros.

En las entrevistas la narración de los acontecimientos históricos que conforman la evolución de juventud son muy particulares de cada Diputación y cada Cabildo. De hecho los marcos formales son distintos y la adopción de las decisiones sobre juventud es muy particular. Las leyes forales e insulares han seguido diversos trámites, y el único resultado común es que en la lógica de incorporación de las diferentes administraciones al ámbito de las Políticas de Juventud, estas administraciones son las “recién llegadas” (aunque algunos Ayuntamientos llegaron después o aún no han llegado). En las narraciones aparece lo de siempre: responsables políticos de peso que le dieron un adecuado impulso, etapas menos activas y algunos conflictos con las Comunidades Autónomas.

Conviene destacar que una de las Diputaciones entrevistadas es la de Barcelona, que ha sido una administración pionera en las Políticas de Juventud y que ha ejercido un claro liderazgo no sólo para las otras Diputaciones Provinciales, sino también

para impulsar el modelo y el debate sobre las políticas afirmativas. Quizá por este motivo su narración incluye una historia peculiar en dos etapas: la primera centrada en la emancipación y la transversalidad, lo cual implicó *“la desaparición física de programas de juventud porque se supone que son todos los servicios los que tienen que aplicar las políticas de juventud”*, lo que parece un poco radical. Para dar paso, por este motivo, a una segunda etapa, en la que fue necesario reivindicar una *“línea afirmativa”* que se identifica como *“cultura joven”*.

En cuanto a los programas efectivamente realizados, en todas estas administraciones, destaca la función de apoyo a los municipios. En general este apoyo se condensa en cuatro grandes *“espacios de intervención”*, el primero la Información Juvenil, con un fuerte apoyo a los pequeños centros de información locales, que se combina con la existencia de un, en ocasiones muy potente, Centro de Información Juvenil propio, del cual además *“cuelgan”* otros programas directos, desde empleo y vivienda hasta *“campos de trabajo en Europa”*, pasando por un programa de educación sexual.

El segundo espacio de intervención se refiere a la formación de los técnicos municipales y otros agentes que intervienen en el ámbito de juventud. El tercero la gestión de los equipamientos e infraestructuras (muy importante en el caso de los Consell, Cabildos y Diputaciones Forales). El cuarto espacio se tiene que ver con la movilidad, con los campamentos, nacionales e internacionales, así como intercambios y actividades relacionadas con la cooperación. Conviene tener en cuenta que en las entrevistas a todas estas administraciones aparecen múltiples referencias a educación, lo que no ocurría ni en la administración General, ni en las Autonomías, ni en los grandes municipios. Pero esta referencia se repetirá en el caso de las Mancomunidades y ahí podremos encontrar una posible explicación.

## 6.5. Las particularidades de las Mancomunidades

Los datos de las Mancomunidades nos indican que sus presupuestos son escasos a pesar de incluir a varios Ayuntamientos (entre 12.000 y 60.000 euros), el personal es un único técnico de juventud, que en ocasiones comparte tareas con otras áreas. Los programas son muy similares al resto de municipios, aunque parece que todo lo hace este *“técnico polivalente”* desde la información juvenil, hasta el asesoramiento para la vivienda. Hay algunos programas de ocio, que en ocasiones adquieren un carácter rotativo por los diversos municipios de la mancomunidad y las dos mayores diferencias tienen que ver con una mayor presencia de los centros escolares (o del técnico de juventud en los centros escolares) y varios programas de naturaleza y medio ambiente, que en ocasiones se comparten con áreas de juventud de municipios urbanos.

En cuanto a la información obtenida en las entrevistas apenas hay referencia a acontecimientos relevantes, salvo los hitos de la constitución de la propia mancomunidad, la contratación de este técnico de juventud y los retos que supone trabajar en una estructura demográfica tan particular. También se cita la cuestión del *“apoyo político”*, aunque en vez de señalar a personas de legislaturas completas se cita a *“pueblos de la mancomunidad”* que parecen más pro-activos en materia de juventud.

Hay algunas diferencias según la estructura y la especialización territorial. Así en las Mancomunidades formadas por pequeños pueblos, con una pirámide de edades invertida y dedicados esencialmente a agricultura y ganadería, aparecen algunos programas específicos de ocio y de prevención, pero el técnico de juventud por sí mismo representa *“los programas”*, así, por ejemplo, se supone que conoce los recursos de empleo de la Comunidad Autónoma y de la Diputación y dirige a jóvenes concre-



tos hacia los mismos. Para ello necesita colaborar con Educación y Servicios Sociales, desarrollando tareas conjuntas, que revierten sobre la población joven. Sin duda el técnico de juventud rural realiza tareas distintas y tendría que tener una formación especializada.

En cambio si la Mancomunidad se estructura con una cabecera que tiene una cierta población y se mantiene alguna actividad económica más allá del sector primario, las actividades son más parecidas a las de un “municipio intermedio”, aunque se realizan en su mayor parte en este “municipio cabecera”, al que se desplazan (en todo caso lo harían) los jóvenes de los pequeños pueblos para acceder a los servicios (porque tienen derecho a los mismos a través de la Mancomunidad). Conviene tener en cuenta que cuando existe esta estructura más “comarcal” con un “municipio cabecera”, los servicios sociales y educativos también están concentrados en la misma.

Todo esto permite entender la mayor presencia del sistema educativo en el las Políticas de Juventud en el ámbito rural: los centros educativos son la única infraestructura disponible y además un lugar de concentración de un segmento importante de jóvenes, que si no permanecerían dispersos e inaccesibles.

# 7

## La cuestión de la coordinación

### 7.1. La coordinación horizontal con otros departamentos y áreas

En el caso de **las Comunidades Autónomas** el grado y el tipo de coordinación horizontal es muy variado. En primer lugar ocurre que en aquellas Comunidades en las que se han producido diversos cambios en la dependencia administrativa (y el nivel) del ámbito de Juventud, la coordinación horizontal se ha visto afectada por todos estos cambios y ha tenido que ser reconstituida con cada uno de los mismos. Esto parece haber generado una cierta incomodidad en otros Departamentos, más estables, que no acaban de comprometerse con un ámbito errante en cada legislatura. En segundo lugar, como ha indicado un informante *“para que nos tomen en serio, debemos tener un tamaño presupuestario adecuado, personal técnico suficiente, programas estables y un cierto apoyo político. Se ha producido una progresiva consolidación, pero en muchas administraciones aún se es demasiado débil para que te respeten los poderosos como...”*.

Ambas circunstancias explican el hecho de que responden describiendo cómo se produce de forma concreta esta coordinación, sólo cuatro de las catorce CCAA entrevistadas. Las cuatro tienen en común y hacen referencia en este tema a la existencia de un Plan de Juventud (con las diferentes denominaciones) más o menos antiguo, así como a los órganos de coordinación establecidos en el mismo.

Donde mejor funciona esta coordinación es en aquellos territorios en los cuales el Plan lleva en vigor dos o más ediciones y en las que además se han producido pocos cambios administrativos en la ubicación del ámbito de Juventud, también es cierto que en todos ellos también parece producirse, a través del Plan, un cierto “aumento progresivo” en el nivel administrativo de Juventud hasta llegar a ser un “organismo autónomo” como Instituto de la Juventud. La demostración palpable de esta relación entre “posibilidades de coordinación”, “nivel administrativo” y “estabilidad”, la ofrece la respuesta de una CCAA que indica la ausencia de coordinación horizontal “hasta ahora” y las posibilidades que ofrece haber muy recientemente aprobado un Plan de Juventud que establece la creación de órganos de coordinación con otros Departamentos, al tiempo que mejora ostensiblemente el nivel administrativo (y los presupuestos) del ámbito de Juventud al pasar a ser un Instituto de la Juventud.

Estamos hablando, por tanto, de **un proceso de consolidación que implica mejor coordinación horizontal, porque se posee más poder en términos de nivel administrativo y recursos presupuestarios.**

El resto de Comunidades al hablar de coordinación horizontal adoptan tres posturas, o bien reconocen que no existe, o bien hablan de buenas relaciones personales (en el nivel político o en el nivel de los técnicos), o bien citan experiencias muy concretas de coordinación para desarrollar algún programa, que en ocasiones parecen puntuales y en otras establecen alguna continuidad.

En cuanto a ésta los ámbitos administrativos equivalentes en esta coordinación, lo más frecuente es hablar de Empleo y de Vivienda, aunque a la vez se indica que en estos Departamentos *“Juventud es como un invitado, al que se le puede tratar muy bien, pero no deja de ser un invitado y los dueños de la casa son los otros”*, refiriéndose al hecho de que suelen ser programas financiados por tales Departamentos, más o menos interesados en la opinión y la participación de Juventud (y en ocasiones de las organizaciones juveniles), pero que gestionan ellos.

También es frecuente hablar de Salud y aquí las cosas parecen ser distintas porque los programas suelen ser gestionados y aplicados por el ámbito de Juventud. Así los organismos más citados son Drogodependencias y Salud Pública, y los programas más citados los de Prevención de las Drogodependencias (incluidos los programas de ocio nocturno o alternativo), los de sexualidad, incluido SIDA y Prevención de embarazos en adolescentes, trastornos de alimentación y en menor medida violencia. En estos programas, en ocasiones, y según la dependencia administrativa, se cita el Departamento de Bienestar Social, pero a pesar de que muchas actividades se desarrollan en las Escuelas e Institutos, no se cita una sola vez a Educación en relación al desarrollo de programas concretos.

Finalmente aparecen menciones aisladas a actividades con Menores, con Nuevas Tecnológicas (en aquellas Comunidades Autónomas en las que existe este ámbito administrativo) y con transportes (con programas de movilidad) y a Medio Ambiente. Hay que señalar la existencia de algunas citas genéricas del tipo “con Educación, con Cultura, con Deporte...”, sin especificar nada más en relación a como es esta coordinación.

En general, podemos concluir que la coordinación horizontal de los ámbitos de Juventud en las Comunidades Autónomas presenta globalmente muchas deficiencias aunque ha alcanzando algunos resultados positivos, por las razones aludidas, en alguna de ellas. Parece también que cuesta reconocer las carencias en coordinación horizontal porque el discurso institucional hace de la transversalidad la piedra maestra de las Políticas de Juventud.

Conviene también señalar que una serie de programas realizados por Juventud y descritos en el capítulo anterior, no parecen requerir ningún tipo de coordinación con otros departamentos. Desde la gestión de la red de albergues, el carné joven y los Centros de Información de la Juventud (en realidad toda el área de Información Juvenil), hasta toda el área de Participación y Voluntariado, pasando por las áreas de Movilidad y Ocio y Tiempo Libre. En cuanto al área de programas de Creatividad en algunos casos se cita coordinaciones con Cultura y en otros no.

Esto nos lleva a sostener que, en términos globales, y en la actualidad, las Comunidades Autónomas realizan la mayor parte de sus acciones y programas, como cualquier otro Departamento de estas administraciones, es decir, sin necesidad de coordinarse horizontalmente, y con sus propios recursos y presupuestos. En este sentido los Planes de Juventud parecen obedecer a una lógica paradójica: son necesarios para impulsar una cierta presencia de los ámbitos de Juventud en las administraciones autonómicas, pero a la vez operan contra los intereses de estos organismos de Juventud que centran su actividad en programas propios que les garantizan un tamaño presupuestario suficiente para que “los otros” les tomen en serio.

El panorama en **los Ayuntamientos** es muy diferente. De hecho los ámbitos de Juventud de los municipios son, en su génesis originaria, “el resultado” de algún proyecto de coordinación horizontal. Las historias que cuentan en los municipios presentan a Juventud, siguiendo la lógica expuesta en el capítulo 5, como el resultado de un injerto que surge de un tronco más o menos vigoroso, como Deportes, Cultura o Bienestar Social, que será trasplantado de forma autónoma más adelante, pero que seguirá formando parte de un entramado de raíces horizontales en el subsuelo, al que, sin serlo en ocasiones muy formalmente, podemos identificar como la existencia de una cierta coordinación horizontal inter-áreas.

Además de este tipo de coordinación más o menos informal, fruto de una determinada historia, que aparece en casi todos los municipios, aquellos que tienen aprobado un Plan de Juventud, citan la existencia de una Comisión inter-departamental o inter-áreas de Juventud. De hecho son mayoría los Ayuntamientos capitales de provincia que disponen de este Plan y de esta Comisión, aunque esto puede ser un efecto de los criterios de selección de los mismos, entre los que se incluía, recordemos, “poder aportar información significativa en Políticas de Juventud”. En todo caso la coordinación horizontal en los municipios parece ser siempre más activa que en las Comunidades Autónomas, aun en aquellos que no disponen de Plan de Juventud, aunque en uno de los municipios entrevistados también se indica que *“la coordinación brilla por su ausencia”*.

También conviene señalar que todos los entrevistados le dan, de forma espontánea, mucha importancia al tema de la coordinación con otras áreas (lo cual no ocurría en las Comunidades Autónomas), e incluso citan de forma concreta y con determinada frecuencia a otros municipios, en particular Zaragoza, al que consideran un modelo de Plan Municipal de Juventud porque suponen que han resuelto las dificultades de coordinación horizontal.

Esta lógica de activismo y coordinación horizontal adquiere un gran protagonismo en los municipios más pequeños no capitales de provincia y en las mancomunidades rurales. En todos ellos, aunque con alguna excepción, Juventud se encuentra en condiciones de precariedad, ya que en la misma, *“para hacer algo se requiere la participación de varios departamentos”*, porque *“si nos dicen que Juventud debe hacer esto o lo otro, decimos ¿con qué? Y entonces el apoyo logístico viene de otra área,... y si podemos nosotros les devolvemos el favor en otra ocasión”*. En las Mancomunidades donde los técnicos están en muchas ocasiones adscritos a varias áreas al mismo tiempo, esta “coordinación natural” es algo habitual y *“todo el mundo tiene que contar con todo el mundo”*. También es cierto que algunos relatos nos hablan de conflictos en el nivel puramente político que inhiben esta coordinación natural que finalmente, en estos mismos relatos, acaba por imponerse mediante el consabido recurso de “las relaciones personales de los técnicos que sobreviven a los políticos más coyunturales”

Esta coordinación se extiende de forma prioritaria de Deportes, a Cultura (incluido fiestas, pero también bibliotecas y otras actividades lúdico-culturales), a Servicios Sociales, al Instituto Municipal de Formación (cuando existe), así como a Igualdad o Mujer, aunque no siempre las mismas ni con el mismo énfasis en todos los municipios. Tampoco se cita nunca a Educación aunque muchas actividades se realizan en las escuelas e institutos. Asimismo no aparece ninguna cita de Vivienda que era el Departamento más citado en el nivel autonómico. En algunos casos se cita a Sanidad, pero en esta área la mayor parte de actividades que implican una coordinación horizontal se realizan con el Plan Municipal de Drogas.

Varios municipios indican que en los últimos años el tema del botellón y los programas de ocio alternativo les ha ofrecido la oportunidad de coordinarse, por primera vez, con la Concejalía de Seguridad o con la Policía Local, lo cual les ha permitido

eliminar estereotipos mutuos y generar un buen nivel de entendimiento. Varios municipios y mancomunidades han mencionado también la buena coordinación con Hacienda, lo cual sorprende, con afirmaciones del tipo *“como aquí (por Juventud) nadie entiende de presupuestos ellos lo hacen todo y después nos tratan mejor que a otras áreas”*.

En cuanto a Diputaciones Provinciales y Cabildos, la falta de coordinación horizontal parece un déficit bastante común. Se dan coordinaciones puntuales, fruto de historias y programas compartidos en el pasado, pero el argumento central es aquí el de las “dificultades” para coordinación. También es cierto que, como hemos visto, aparece una cierta confusión en las competencias de las Diputaciones y organismos insulares, en una gran medida porque no son los mismos en todo el territorio nacional: tenemos provincias que son Comunidades Autónomas de una sola provincia y sin Diputaciones, tenemos Comunidades Autónomas que otorgan muy poco papel a las Diputaciones Provinciales mientras que otras, en cambio, las consideran “gestores” de algunos de sus propios programas. Por su parte las Diputaciones Forales y los Organismos Insulares tienen en cambio competencias propias muy evidentes en materia de Juventud y que además están asentadas históricamente. No hay por tanto un modelo compartido y el ámbito de Juventud a este nivel no posee vínculos inter-territoriales que posibiliten un cierto intercambio general, quizá porque la FEMP sólo contempla, en este tema, a los Ayuntamientos.

Algunos entrevistados citan el intento por parte de la Diputación de Barcelona tratando de impulsar un modelo común pero *“se mezcló con otras cosas”* en referencia al impulso de las políticas afirmativas. La propia Diputación de Barcelona no describe aquel proceso identificado como “la promoción de las políticas afirmativas” como un “modelo para Diputaciones”, sino como una “nueva forma de entender las Políticas de Juventud”.

## 7.2. La relación con las Asociaciones Juveniles y los Consejos de la Juventud

Los Consejos de la Juventud surgidos a partir de la creación del Consejo de la Juventud de España en 1984, están hoy presentes en todas las Comunidades Autónomas y en muchos municipios. Aunque en el trabajo empírico no se han incluido como informantes y no podemos valorar su presencia real, potencial y capacidad para la acción, parece evidente que en estos veintitantos años se han expandido a un ritmo notable. Sabemos que partíamos de casi cero y que hoy en día las organizaciones juveniles son uno de los puntales del Tercer Sector. La participación de los jóvenes es, como hemos visto, aún escasa, pero si tenemos en cuenta la debilidad de la sociedad civil en España al inicio de la democracia, su crecimiento es importante. Uno de los problemas más importantes de la participación social de los jóvenes es que su propia articulación bloquea la continuidad.

Es decir, cumples treinta años y si has sido un joven socialmente activo te encuentras ante un cierto páramo participativo. Hace unos años, en una curiosa investigación se ponía en evidencia esta paradoja (Angulo, 2002). En este sentido no se cumple el mandato constitucional que prevé que los jóvenes “aprendan” a participar en una sociedad civil, porque una vez realizado este aprendizaje y llegando a la vida adulta, la sociedad civil carece de articulaciones equivalentes para que el joven que ahora es un adulto pueda seguir participando. El “problema” de los jóvenes no es, por tanto, su falta de participación, sino las dificultades con las que se topan cuando llegan a adultos. Sin embargo, como hemos visto, se considera con un cierto grado de cinismo que “la falta de participación” es uno de “los problemas de la juventud”.

En este punto y como complemento al análisis realizado en el capítulo 4 sobre la evolución del grado de participación de los jóvenes, parece conveniente referirse a una reciente investigación encargada por el propio Consejo de la Juventud de España (Beltrán y Sempere, 2002). Dicho Informe se tropieza con un hecho que ya han puesto en evidencia otras investigaciones sobre el tercer sector en España (Salaman, 2001; Pérez Díaz, 2003; Casas, 2004): La sociedad civil muestra una creciente presencia en nuestro país (las organizaciones juveniles también), pero el punto de partida, en el franquismo, es tan débil que su capacidad para liderar opciones de participación autónomas a la administración es nula, lo que le obliga a mantener una clara subsidiariedad.

Además, estas mismas investigaciones ponen en evidencia que la “poderosa sociedad civil” de los países del norte de Europa y EEUU también está evolucionando hacia el modelo de entidades prestadoras de servicios (Salaman, 2001), que establecen una creciente subsidiariedad con las administraciones públicas.

La investigación citada describe cómo en España desde la transición democrática las administraciones públicas han venido apoyando a los movimientos sociales, en muchas ocasiones por encima de su propia capacidad de acción. El objetivo era promocionar la sociedad civil, pero el apoyo se ha traducido en subsidiariedad, y además, con nuestro nivel de PIB, la posibilidad de crear un Estado de Bienestar equivalente al de los países socialdemócratas del norte de Europa (nuestro modelo durante décadas), estaba seriamente limitada. En vez de comunicar a la opinión pública esta dificultad, como ya se han comprometido servicios para los que no existían suficientes recursos, la solución ha sido ofrecer estos servicios a través de las organizaciones del Tercer Sector y con un menor coste. Las organizaciones sociales en España se expanden y van tejiendo una cierta sociedad civil porque prestan estos servicios. Las que no prestan servicios desaparecen y crean agujeros negros en la trama civil.

En el ámbito de las organizaciones juveniles la situación es la misma. Según el mencionado Informe hay una conciencia clara, en casi todas las organizaciones juveniles, de que la prestación de servicios resulta ineludible para su supervivencia y que además ésta es una garantía para mantener un cierto crecimiento en la afiliación (Beltrán y Sempere, 2002). Por supuesto todas ellas desearían recibir los mismos recursos para limitarse, simplemente, a facilitar la participación. Pero esto en España y por las razones aludidas es imposible, lo que conduce a un numeroso grupo de entidades juveniles a plantear que sólo deberían prestar servicios a los jóvenes afiliados (como de hecho ocurre en algunos países). Las demás reivindicaciones como formación técnica o menos burocracia a la hora de plantear y justificar los proyectos, no desdican la principal, sino que de hecho la refuerzan.

Teniendo en cuenta tales elementos podemos ahora revisar las respuestas de los entrevistados institucionales en relación a sus relaciones con los Consejos de la Juventud y las organizaciones juveniles. No es de extrañar que las respuestas se limiten a una única cuestión: las subvenciones y la prestación de servicios.

### **7.3. Las relaciones entre los diferentes niveles administrativos de Juventud**

Esta cuestión nos parecía clave en el Informe y por ello se dividió en dos: de un lado la cuestión más abstracta de la coordinación, que se trata en este apartado y de otro lado la cuestión de las “relaciones concretas” a la que hemos dedicado todo el próximo capítulo.

Ha sido una decisión correcta, porque las respuestas han sido muy diferentes, así a modo de ejemplo, las Comunidades Autónomas han resaltado que la coordinación

con el INJUVE no era buena, pero luego han reconocido unas relaciones cordiales, frecuentes intercambios y participación conjunta en diversas actividades. En cambio se ha resaltado la supuesta “buena coordinación” con los Ayuntamientos, pero luego, como veremos, ha aparecido un intenso conflicto entre ambas instituciones cuando se desciende a lo concreto.

Seguramente esto ocurre porque por “coordinación” se ha entendido aspectos políticos y formales, mientras que por “relación” se ha entendido aspectos más técnicos.

Por este motivo no es de extrañar que en varias entrevistas, en las que participaba sólo un técnico que no era uno de los responsables del Organismo de Juventud, se nos haya remitido a estos para contestar la pregunta de la Coordinación, en cambio, estos mismos técnicos se han explayado en la cuestión de las relaciones concretas que se analiza en el próximo capítulo.

Asimismo la mayor parte de respuestas aluden a la cuestión del “partido gobernante” para definir el tipo y el nivel de coordinación.

Se producen dos situaciones, en una el eje del desencuentro es “nosotros/los otros” y en la otra el eje del desencuentro es “los unos/los otros”. El primer eje se corresponde con aquellos responsables que tienen una afiliación política (y que por este motivo asumen este rol) y el segundo eje representa a aquellos técnicos sin afiliación política reconocida. La coincidencia en la expresión de la coordinación como un conflicto político por parte de los primeros y los segundos implica la certeza del mismo.

Comenzando por **las Comunidades Autónomas** este conflicto aparece de forma muy marcada en sus relaciones con el INJUVE. Así son varias las Comunidades que afirman que “*en la actual legislatura la coordinación es buena y funciona mientras que en la anterior no existía*”, a la vez otro núcleo de Comunidades afirma que “*existía una buena coordinación en la anterior legislatura que se ha roto en la actual*”. No hay que identificar quiénes son unas y quiénes otras para adivinar cómo se posiciona cada una.

La expresión del conflicto político se matiza en ocasiones con afirmaciones paradójicas en torno a la permanente y buena coordinación en temas concretos, como por ejemplo la coordinación en materia de Información Juvenil, pero a la vez se indica que “*las Reuniones de Directores Generales no sirven para nada*”. Parece existir una cierta diferencia entre las Comunidades que reciben fondos del INJUVE y las que no, ya que las primeras señalan esta cuestión para resaltar el buen entendimiento o el desencuentro, mientras que las segundas se limitan a decir, pero lo dicen siempre como si fuera algo muy importante, “*nosotros no tenemos convenio con el INJUVE*”.

Otro elemento importante se refiere a la exclusividad de las competencias, en una larga intervención sobre este tema un entrevistado, después de afirmar que el INJUVE no debería existir (de hecho esta Comunidad Autónoma llevó este asunto al Tribunal Constitucional), diferencia etapas según quien gobierne en el Estado y en la Comunidad, de tal manera que cuando se produce coincidencia política “*se establecen buenas relaciones y se colabora estrechamente*” y cuando no la hay la relación desaparece. Algo que es del todo incierto porque en lo concreto las relaciones han sido siempre las mismas.

Por estas razones, en mi opinión, el desencuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se expresa al preguntar sobre coordinación, no es propio de los ámbitos y organismos de juventud, sino que procede del legítimo conflicto entre partidos políticos. **Un conflicto que en los últimos años se ha incrementado porque Juventud se ha convertido en un tema electoral importante.** En cualquier caso las divergencias en torno a las Políticas de Juventud reales no son tantas, ni tales, para explicar la intensidad del desencuentro.

En cuanto a la coordinación con los Ayuntamientos, Diputaciones y Organismos Insulares, la opinión general de las Comunidades Autónomas es que es muy buena o correcta, sin manifestar ningún desencuentro. Aunque en algunos casos se señala que tal Diputación o tal Ayuntamiento ha tenido un conflicto (lo ha tenido la Diputación o el Ayuntamiento se supone), porque *“los que gobernaban en XXX tenían un color político diferente”*.

Pero ésta no es la opinión general de los **Ayuntamientos** que trasladan el discurso sobre el conflicto político a las Comunidades Autónomas. Para los Ayuntamientos el INJUVE está lejos (y de esto se quejan) y afirman que *“no se pueden coordinar”* porque lo impiden las Comunidades Autónomas. Lo que implica que las citas al INJUVE reflejan primordialmente este hecho, pero además algunos ayuntamientos también citan *“que los canales con el INJUVE dependen de quien gobierne, por ejemplo, en la pasada legislatura este municipio contó con el INJUVE a pesar de lo que decía la Comunidad, en cambio en esta legislatura, ni nos hablamos y todo pasa por la Comunidad”*. Algunos Ayuntamientos señalan formar parte de redes coordinadas por el INJUVE, por ejemplo *“la bienal de jóvenes creadores del Mediterráneo y Europa”* que *“se han mantenido a pesar de los cambios políticos”*. Asimismo se citan otras colaboraciones puntuales con el INJUVE, desde vivienda a ocio, que se realizan.

Por su parte la coordinación con las Comunidades Autónomas, que como hemos visto dicen coordinarse muy bien con los Ayuntamientos, recibe una extraña respuesta de indiferencia por parte de estos últimos. Para los Ayuntamientos, y al margen del consabido conflicto de *“color político”*, la coordinación con su Comunidad refleja una especie de *“reacción de frialdad”* ya que *“nos coordinamos bien, lo que dicen las leyes vaya, pero tenemos pocas relaciones”*, *“si la coordinación funciona, ellos hacen lo que tienen que hacer y nosotros también”*, *“bien, bien, pero hemos querido hacer algunas cosas juntos y ha pasado el tiempo sin que se hiciera nada”*, *“en realidad somos como dos redes paralelas que hacen lo mismo y procuramos no encontrarnos y (como gobierna el mismo partido) no tener ningún desacuerdo. Somos muy respetuosos, añade”*. En el próximo capítulo tendremos ocasión de explicar lo que significa esto.

Por su parte las Diputaciones Provinciales y Organismos Insulares expresan un malestar difuso con todo el mundo salvo con los Ayuntamientos de su territorio con los que afirman tener una buena colaboración, a su vez las mancomunidades y los municipios que no son capital de provincia hablan de una buena colaboración con los organismos provinciales. También es cierto que estos últimos, en su relación con el INJUVE se dividen en dos grupos, los que han hecho algo con el mismo (y entonces están satisfechos) y los que no han hecho nada, no dicen nada, pero echan la culpa a las Comunidades Autónomas, *“del INJUVE no nos llega nada porque se lo quedan en la Dirección General”*, aunque otro matiza, *“antes se quedaban los sobres en la Dirección General meses y meses hasta que se pasaban los plazos, pero ahora con Internet esto se ha resuelto”*.





# 8

## Las imágenes de las Políticas de Juventud desde sus protagonistas

En el cuestionario de las entrevistas aparecían varias preguntas en relación a la valoración de las Políticas de Juventud por parte del entrevistado (o grupo de entrevistados), la primera, la cuestión siete, se refería a la propia área entrevistada y la siguiente, la cuestión ocho, a una mirada desde la propia área sobre los otros niveles administrativos relacionados con la misma. En ambos casos y para sistematizar las respuestas se preguntaba por los tres puntos débiles y por los tres puntos fuertes de esta valoración. Los resultados, vistos desde las diferentes perspectivas de cada nivel administrativo aparecen a continuación.

### 8.1. La imagen propia que maneja cada uno de los niveles administrativos

#### 8.1.1. La auto-imagen de las Comunidades Autónomas

La imagen otorgada a sí mismas por las Comunidades Autónomas en su conjunto es, de entrada, bastante confusa. Lo que son puntos fuertes para algunas son puntos débiles para otras y a la inversa. Una imagen tan contradictoria nos conduce a sostener que la percepción de lo que son “buenas Políticas de Juventud” es distinta en cada Comunidad Autónoma. Como hemos explicado en el capítulo 1 no vamos a realizar un análisis comparativo e individualizado, pero, con el nivel de paradoja que nos ofrecen las respuestas obtenidas tampoco sería posible. Todas las CCAA han respondido a esta cuestión salvo una en la que el técnico entrevistado nos remitió al responsable político en esta pregunta.

##### 8.1.1.1. Los puntos fuertes

No hay ningún consenso en relación a los puntos fuertes. Las únicas, pero limitadas, coincidencias, aparecen en relación a aspectos organizacionales, conformando

**un eje predominante de reconocimiento de buenas prácticas por parte de la propia administración** y siendo los más citados<sup>1</sup> “la estructura de gestión interna, el organigrama y la estabilidad en la gestión” (6) “una buena organización de los procesos de participación de los jóvenes” (5), una “buena coordinación horizontal y/o transversal con otros departamentos de la propia administración” (5) a los que podemos añadir “la existencia de un Plan de Juventud” (3). También podemos considerar parte de este mismo eje argumentativo “la competencia, el compromiso y la capacidad de innovación del equipo técnico” (3), “el buen nivel de inversión presupuestaria, de dotaciones e infraestructuras” (3), “el rigor en la realización de los programas y su evaluación” (2), así como la idea de “una evolución natural y coherente de las acciones desarrolladas, ajustada a las potencialidades de cada momento histórico” (1).

Estas 28 referencias a puntos fuertes contrastan con las 8 referencias a aspectos relacionados con las actividades y programas que establecen **un eje secundario de fortalezas de contenido de las Políticas**. Muy secundario por cierto, pero absolutamente paradójico. Las más citados son “el logro de objetivos y la relevancia de las acciones y programas relacionados con políticas de transición” (4), en el que una de las citas se refiere exclusivamente a vivienda, dos a emancipación y una a “integralidad”. En segundo lugar se cita “el logro de objetivos y la relevancia de las acciones y los programas relacionados con las políticas afirmativas” (3), con una cita a “creatividad cultural”, otra a “movilidad” y otra a “ocio”. Finalmente hay una cita a “el buen trabajo de apoyo a los municipios”.

### *8.1.1.2. Los puntos débiles*

Los puntos débiles muestran una mayor dispersión, aunque el conjunto de referencias más estables se sitúa también sobre **el eje de malas prácticas por parte de la propia administración**. La cita más frecuente es “la falta de recursos, presupuestos e infraestructuras” (6), seguido de las carencias que relatan la “falta de oportunidades para la participación de los jóvenes” (4), “falta de apoyo político y poca relevancia del ámbito de Juventud” (3), la “baja cualificación, falta de conocimientos e inestabilidad del personal” (3), los “desajustes en la coordinación con otros departamentos o inexistencia de la misma” (3), a la que se le puede añadir la noción de “una transversalidad teórica que no se lleva nunca a la práctica” (3). También se cita “un organigrama mal estructurado y una gestión inadecuada” (2). Asimismo aparecen algunas citas concretas relacionadas como “no se hacen evaluaciones” (1), “no hay investigación” (1), “carencia de un marco legal sobre el que apoyar los programas” (1) y “la integralidad genera un conjunto de obligaciones imposibles de cumplir con los recursos disponibles” (1).

En total 27 referencias a puntos débiles todos ellos relacionados de alguna manera con las malas prácticas de la propia administración autonómica y que contrastan abiertamente con las 28 menciones a las buenas prácticas de las mismas administraciones que aparecen en los puntos fuertes. El elevado número de referencias a la propia acción administrativa, tanto en un sentido como en otro, corrobora que son muchas las Comunidades Autónomas que se han colocado en ambos ejes al mismo tiempo.

Ciertamente no con el mismo argumento, por ejemplo los que incluyen, como punto fuerte, que tienen muchos recursos, no afirman luego, como punto débil, que no tienen recursos, pero sí pueden decir que falla la coordinación con otros departa-

---

1 Las citas no son textuales porque se han agrupado sobre ideas utilizando un lenguaje estándar.

mentos o que no hay participación de los jóvenes. También es cierto que una Comunidad Autónoma afirmaba *“en el pasado nuestro punto más débil era la baja preparación del personal, pero con el tiempo, la estabilidad y el programa de formación, la alta cualificación del personal, es uno de nuestros puntos fuertes”*. En resumen, las administraciones autonómicas de juventud ofrecen, a la vez, la imagen de un alto grado de satisfacción y de un alto grado de insatisfacción con sus propias prácticas.

Se obtiene así una estructura discursiva paradójica, centrada en exclusiva sobre la valoración de las prácticas de la propia administración, lo que permite obviar los contenidos concretos de las políticas. Ya hemos visto la baja representación de las mismas en los puntos fuertes y lo mismo ocurre en los puntos débiles que sólo acumulan 9 referencias. Una primera, y sorprendente, alegación es que *“los programas no alcanzan sus objetivos porque no se otorga el papel que deberían tener las administraciones locales”* (3), aunque a la vez *“el exceso de protagonismo de los Ayuntamientos, en esta materia, vacía de contenido la acción de las Comunidades Autónomas”* (1). También es importante destacar como punto débil *“el exceso de fijación en las políticas afirmativas y el olvido de objetivos relacionados con la transición (en particular vivienda)”* (3). Otras citas se refieren a *“la falta de participación (audiencia) de los jóvenes en los programas”* (2).

Si situamos sobre un mapa político de España todas estas respuestas, no aparece ninguna continuidad territorial, ni ninguna coincidencia ligada a factores de desarrollo ni a orientación política en las diferentes CCAA, lo que demuestra que es un discurso, **centrado en la cuestión de los procedimientos institucionales**, que se relaciona básicamente con el lugar que ocupan las Comunidades Autónomas en un modelo de Estado descentralizado.

## 8.1.2. La auto-imagen de las administraciones locales

### 8.1.2.1. Los puntos fuertes

La mirada de los municipios sobre sí mismos es muy distinta a la de las Comunidades Autónomas, ya que se fija más en las acciones y en los programas que en la propia administración.

Un elemento común que parece marcar la dinámica municipal con mayor fuerza que en el nivel autonómico, se refiere a la inestabilidad que generan los cambios políticos. Las competencias municipales en este terreno, ya lo hemos explicado, contienen una cierta dosis de ambigüedad, pero a la vez el ámbito local es el espacio sobre el que se proyectan las demandas de los ciudadanos. Puede ocurrir, y de hecho ocurre, que en una legislatura el tema juventud tenga mucha relevancia y en la siguiente sea relegada al más oscuro rincón, bien porque las demandas ciudadanas establezcan este ritmo, bien por el grado de compromiso de la Alcaldía o la relevancia política del concejal de Juventud.

En este sentido las respuestas de un municipio concreto fueron por su ironía, muy descriptivas de este problema de *“falta de estabilidad y dependencia de los avatares políticos”* en el ámbito municipal. Así citó como puntos fuertes las siguientes características: *“una visión global”*, *“el trabajo en equipo”* y *“la consolidación del servicio”*. Mientras que en los tres puntos débiles expresaron: *“la actual falta de una visión global”*, *“la inestabilidad del equipo a consecuencia de demandas puramente electorales”* y *“la falta de personal que impide llevar a cabo las actuaciones previstas”*.

A pesar de este factor temporal de inestabilidad, los puntos fuertes muestran un buen grado de consenso especialmente sobre el **eje de valoración de las acciones**

**emprendidas**, ya que de catorce entrevistas a municipios que han contestado a esta cuestión, once de ellos han citado “el apoyo social (o la buena audiencia, la participación) a los programas”, de estos once Ayuntamientos tres han añadido que el éxito debe atribuirse a “la estrecha colaboración con el Consejo Local de la Juventud”. Pero además hay cinco citas que describen un punto fuerte como “el éxito o el compromiso con el fomento de la participación”, otras cinco que citan la presencia de “un concejal (o unos políticos) muy comprometidos con las acciones y programas de juventud”. Esta valoración positiva y casi unánime de la participación y el compromiso en los municipios contrasta con la absoluta falta de referencias a la misma en el nivel autonómico.

Otras valoraciones positivas, todas ellas en relación a acciones y contenidos son: “la calidad de los equipamientos para jóvenes” (4), “el programa de ocio nocturno” (2), “la amplia oferta de actividades” (1), “el trabajo del centro de Información Juvenil” (1) y “la calidad de los concursos y actividades culturales” (1).

Estas treinta y una referencias que implican una mirada hacia el exterior se completan con nueve referencias que se dirigen hacia la propia administración local, destacando “la buena coordinación entre áreas” (5), seguido de “dinamismo y capacidad de innovación del equipo” (2), “gestión ágil y eficaz” (1) y “posibilidades de formarse” (1).

#### *8.1.2.2.- Los puntos débiles*

Los puntos débiles muestran un perfil más confuso ya que la mayoría se refieren a carencias relacionadas con los propios puntos fuertes, lo cual muestra la centralidad de dichas cuestiones, así hay quejas sobre “la falta de medios y recursos” (9) incluidos entre ellos “equipamientos obsoletos y sin renovar” (3), por “la baja participación de los jóvenes (en algunas) actividades” (4), por “la trayectoria errática de la ubicación (en diferentes concejalías o departamentos) de Juventud” (4), incluyendo entre ellos “la falta de reconocimiento o de peso específico para Juventud” (2) y finalmente “la falta de estabilidad del personal” (3).

En una posición intermedia aparecen puntos débiles que en realidad son quejas dirigidas a otros ámbitos, en particular el sistema escolar “que no se compromete o no colabora” (3) y las Comunidades Autónomas con las que hay “discrepancias o falta de apoyo” (3).

El resto de referencias son concretas, resolubles y aparecen de forma aislada: “falta de apoyo al movimiento asociativo” (2), “no acercamiento al asociacionismo informal de los jóvenes” (1), “falta de agilidad para adecuarse a las nuevas demandas” (1), “no incluir acciones o programas relacionadas con la emancipación” (2), “problemas de comunicación y difusión de actividades y programas” (2), “dificultades para interpretar (y adecuarse) al cambio social protagonizado por los jóvenes” (2) y “falta de evaluación” (1).

#### *8.1.2.3. Las Diputaciones Provinciales.*

Las Diputaciones Provinciales, que incluyen un organismo insular, muestran algunas peculiaridades en su auto-imagen. Su “vocación de servicio hacia los municipios” prioriza como punto fuerte el logro de dichos objetivos, así de seis entrevistados, cinco indican como punto fuerte su “capacidad para adaptarse a las cambiantes demandas de los municipios y los jóvenes” y cuatro expresan su satisfacción por “poder ayudar a financiar equipamientos y proporcionar otras ayudas a los municipios”. Se citan también como puntos fuertes “la formación de los técnicos (municipales)” (3) y “el apoyo técnico a los programas municipales” (2). Como puede observarse en las

respuestas de las Diputaciones hay mucha coherencia y un ajuste estricto a su misión.

Ciertamente, algunas respuestas se refieren a sí mismas, a las virtudes de la propia administración provincial. Hay dos referencias a que el equipo de juventud de la Diputación es “competente y sólido”, una referencia a que han “alcanzado el 100% del EFQM” y otra referencia a “la buena coordinación transversal en el seno de la Diputación”. En todo caso sólo 4 de 18 referencias.

En cuanto a los puntos débiles aparecen con una mayor distribución y una menor frecuencia. La mitad se refieren a los problemas de la propia administración, como “presupuestos y recursos económicos” (5), “falta de personal” (3) y “falta de coordinación transversal en la propia Diputación” (1). Pero la otra mitad se refiere a problemas metodológicos o de contenido de las políticas. La más citada se refiere a las dificultades “de comunicación, adaptación y respuesta a las heterogéneas demandas y necesidades de los Ayuntamientos” (4). También se cita “la falta de canales de comunicación formal con el INJUVE y la Comunidad Autónoma” (2), “las carencias de las Diputaciones en materia de políticas de empleo y vivienda” (1), “la escasa participación de los jóvenes (rurales) en los programas” (1) y “la focalización del trabajo sobre problemas y riesgos de los jóvenes” (1)<sup>2</sup>.

#### 8.1.2.4. Las Mancomunidades.

En este punto se han tratado de forma particular las respuestas de las Mancomunidades porque son algo diferentes de los municipios. En realidad las cinco entrevistas muestran grandes y peculiares coincidencias. En los puntos fuertes se señala “que las actividades desarrolladas son vividas en los pueblos como acontecimientos (especialmente las culturales) y toda información y material es rápidamente asumido y devorado por los jóvenes rurales” (5), “que las actividades de Juventud dinamizan y conectan el territorio” (3), “que la coordinación entre técnicos de diferentes ámbitos (el trabajador social, los maestros, los técnicos de empleo y desarrollo,...) es fácil y natural, porque son muy pocos” (3) y finalmente que “los jóvenes se hacen visibles a través de las actividades en las que se establece un vínculo cuasi-personal, especialmente cuando el técnico es vecino” (3).

Los puntos débiles son también muy coincidentes y se refieren a los conflictos entre pueblos “por impaciencia, diversidad y deseo de protagonismo de los políticos” (3), por las “dificultades objetivas de la dispersión” (3), por “la consolidación aún débil del servicio” (2) y por “la excesiva dependencia de las subvenciones que en ocasiones tienen su origen en Europa o en el Estado” (2).

Finalmente cabe destacar que, en un caso entre los puntos fuertes y en varios puntos débiles, aparecen menciones relacionadas con una “apelación genérica y difusa” al Estado, que en ocasiones se plantea como “una esperanza” y en otras como “una obligación moral” hacia el ámbito rural. Las otras administraciones no son mencionadas ni para bien ni para mal.

## 8.2. La imagen del INJUVE desde las otras administraciones

La formulación de la pregunta obligaba a mencionar tres puntos débiles y tres puntos fuertes, lo que suponía que iba a evitar las descalificaciones y valoraciones

---

<sup>2</sup> No coincide el número total de respuestas y de entrevistas porque en algunos casos las respuestas son incompletas, es decir sólo se contesta a uno o a dos puntos fuertes o débiles.

globales. Pero el resultado obtenido no ha sido el esperado ya que el nivel de respuesta ha sido relativamente bajo.

Las Comunidades Autónomas han limitado las respuesta a una o dos tanto para los puntos fuertes (que se han confundido con valoraciones positivas), como para los puntos débiles (que son más bien expresión de algunas críticas). El nivel de respuesta de los Ayuntamientos ha sido aún menor e incluso cinco de ellos se han abstenido expresamente de opinar porque “no tenían argumentos para valorar lo que hacía el INJUVE porque lo desconocían”. En el caso de las Diputaciones, Organismos Insulares y Mancomunidades el nivel de respuesta va decreciendo hasta que en estas últimas es prácticamente nulo alegando desconocimiento sobre el INJUVE.

A pesar de esta reacción, que en sí misma es un dato muy importante, está claro que hay una imagen del INJUVE, que además es muy distinta en cada uno de los niveles administrativos.

Así en las Comunidades Autónomas aparece **un claro reconocimiento, salvo escasas excepciones, del liderazgo “intelectual”, moral, metodológico y técnico que ejerce el INJUVE**. Un reconocimiento que se expresa en ocasiones sobre sus técnicos (2), estudios, documentación y publicaciones (4)<sup>3</sup>, los foros locales (1), su papel de mediador con Europa (3), - por cierto no se cita Latinoamérica-, el papel director y orientador de los Planes Estatales de Juventud (3), su capacidad para otorgar protagonismo a los jóvenes (2), la calidad de muchos de sus programas que suponen ejemplos de “buenas prácticas” (2), citándose componentes concretos como “la información Juvenil” (2) y el CEULAJ (1). Hay también algunas respuestas particulares y excéntricas como “su capacidad para orientar las acciones de los municipios” (1) y “el respeto que siente hacia las Comunidades Autónomas” (1).

Frente a este reconocimiento aparecen las críticas, que no se limitan a los “puntos débiles”, ya que la mayoría de ellas son versiones distintas pero equivalentes de **una sospecha sistemática sobre las intenciones de INJUVE en torno a la invasión de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas**, un tema que aparece casi siempre, a modo de coetilla e incluso en algunas de las valoraciones positivas de reconocimiento de liderazgo. Pero a la vez se reclama al INJUVE que haga cosas, alguna de las cuales invade la propia autonomía y las competencias exclusivas. En particular “la ordenación de la formación y la titulación de los técnicos de juventud” (4), “vencer la resistencia de los políticos locales frente a las innovaciones propuestas por el INJUVE” (2), “implicarse más en el diseño de los Planes y Programas de Juventud” (2), aunque se aclara “a modo de asesor”. También se cita “la desorganización en la coordinación inter-autonómica” (4) y en una cinta he podido oír la sorprendente palabra “disciplina”. Claro que en un caso se propone “el fin del sistema de subvenciones y su sustitución por la entrega directa de los fondos a las Comunidades” e incluso “la cogestión de los recursos del INJUVE por parte del conjunto de las Comunidades Autónomas”.

El reconocimiento del liderazgo acompañado de las sospechas sobre las intenciones del mismo y la doble exigencia de “apoyo” y “dejar hacer”, recuerdan mucho las actitudes de doble vínculo típicas de la adolescencia y que van desapareciendo con la madurez.

De hecho las críticas más directas son escasas y se refieren a “la poca relevancia política del INJUVE dentro de la Administración General del Estado” (3), aunque recordemos que son muchos los que quieren alcanzar un nivel equivalente de Instituto u Organismo Autónomo. A dificultades y ruidos en los “canales de comunicación” (1) y a “falta de objetivos claros en las Políticas de Juventud del Estado” (1).

---

<sup>3</sup> Aunque sean departamentos distintos en el INJUVE, desde las otras administraciones lo perciben de manera unificada porque ellos sólo visualizan el producto final.

En cambio las respuestas de los Ayuntamientos son radicalmente distintas. **También hay un reconocimiento de liderazgo** que se centra en “estudios, documentación y publicaciones” (9), en el “apoyo técnico” (3), la “accesibilidad del personal” (2), los diversos roles de “calidad, dirección y orientación general, asesoramiento” (3), los “Planes Estatales de Juventud como un instrumento de referencia” (2), el apoyo al “impulso de los Consejos Locales de Juventud” (2), y a los centros locales de Información Juvenil (2).

Pero luego no aparece para nada el miedo a la invasión de competencias, sino que se produce una reclamación casi unánime para que este “desembarco” se produzca, porque hay “desconocimiento, lejanía y dificultad de comunicación con el INJUVE” (12) y por ello son varios los que ya no opinan. Del resto son numerosos los que afirman “que el problema es la mediación obligatoria de las Comunidades Autónomas” (7) a las que visualizan como “un filtro” que bloquea la llegada de esta información a los Ayuntamientos. En tres casos afirman lo mismo de la FEMP. Lo cual les lleva a reclamar una “interlocución directa” (5) que a su vez se relaciona con una crítica al INJUVE al que se acusa de “estar volcado con las Comunidades Autónomas”.

Sólo surge una crítica concreta que podemos vincular con lo anterior: el INJUVE no conoce, ni reconoce la realidad de las innovaciones que se producen en lo local y en este sentido es un “organismo anclado en el pasado”. Veremos más adelante el sentido de esta crítica aislada.

Por su parte las Diputaciones y Organismos Insulares reconocen también la función de liderazgo del INJUVE y citan en el balance de lo positivo temas como “información documentación y estudios” (3), “mediación con Europa” (2) e “influencia para consolidar un discurso en torno a las políticas de transición” (1). Pero a la vez se sienten muy “olvidadas” por el INJUVE, reclaman una “interlocución directa” con el mismo (4), así como una “verdadera dirección de las políticas del Estado” (2). También indican que el INJUVE debería resolver “el tema de la formación y las titulaciones de los técnicos de juventud” (2), e incluso llegan a reclamar “otra organización del INJUVE que incluya técnicos dedicados exclusivamente a temas locales” (1). También se cita “falta de influencia para consolidar en otros departamentos de la administración General del Estado las políticas de transición” (1).

Finalmente las Mancomunidades no opinan, manifiestan una “lejanía extrema” y adoptan el papel de “víctimas del desconocimiento”, aunque reconocen utilizar “de forma preferente” los “materiales, estudios y documentos” (3) que les facilita el INJUVE. En algún caso se cita la financiación de algún proyecto.

Esta imagen del INJUVE completa y explica el discurso obtenido en el capítulo anterior cuando se hablaba en abstracto de coordinación. Hay un “conflicto político” en torno a las competencias con las Comunidades Autónomas, que adopta expresiones más o menos intensas según el partido que gobierne en cada uno de los niveles administrativos. Pero no hay un conflicto técnico.

### **8.3. La imagen de las Comunidades Autónomas en la perspectiva de los Ayuntamientos, Diputaciones y Mancomunidades**

#### **8.3.1. Puntos fuertes**

Los municipios son **poco generosos** a la hora de atribuir puntos fuertes a las Comunidades Autónomas. Salvo una excepción “(la existencia) de un Plan de Juventud (como instrumento) para facilitar y ordenar las Políticas de Juventud” que citan la mayoría de ellos (8). Otro Ayuntamiento cita “el empeño por promocionar las Políti-



cas de Juventud” (1), lo que indica que los municipios aceptan y asumen el papel de las Comunidades Autónomas como “líderes y motores de las Políticas de Juventud en su territorio”. En particular se citan, en tres casos “la cobertura que ofrecen a los Centros de Información Juvenil”.

También se reconoce, aunque en una proporción menor que en el caso del INJUVE, una cierta capacidad de liderazgo técnico, hablando de “un buen equipo” (2), “un equipo joven y dinámico” (1) y “la calidad de los programas”. Un ayuntamiento cita “la buena gestión de la red de albergues” y otro “el impulso dado al Observatorio de la Juventud”.

Pero el otro punto fuerte más citado por los Ayuntamientos contiene una aguda paradoja. Porque también ocho entrevistados hacen mención al “apoyo que presta a los Ayuntamientos”, pero cinco de ellos añaden que se trata de un apoyo que discrimina, porque va dirigido con preferencia “a municipios de los suyos” (4), y “a los más pequeños donde influye más” (1). En los otros dos municipios, de Comunidades Autónomas distintas, se señala, casi literalmente y con las mismas palabras, “la buena coordinación con todos los municipios, la margen de su tamaño y su orientación política”, pero añaden: “esto es un logro de la última legislatura”.

En cuanto a las Diputaciones señalan en sus puntos fuertes solo aspectos positivos relacionados con la capacidad de las Comunidades Autónomas para: promocionar las políticas de juventud (2), legislar (2), estabilidad (1), competencia técnica (1), recursos y estructuras (1), apoyo que prestan a los pequeños municipios (1), difusión mediática de programas (1) y formación de técnicos.

Finalmente las Mancomunidades también manejan en sus puntos fuertes una visión positiva y pragmática de las Comunidades Autónomas porque literalmente “... *si eres audaz y tienes morro, tienes dinero...*”, y hablan sólo de Información, instalaciones, Convenios, subvenciones y “*cercanía a la hora de pedir cosas*”. Estos son los únicos puntos fuertes que visualizan en las Comunidades Autónomas y que se vinculan con su función de proveedores de recursos.

### 8.3.2. Puntos débiles

Los puntos débiles señalados por los Ayuntamientos se articulan sobre la paradoja del “apoyo discriminador” que ya ha aparecido entre los puntos fuertes. Así las citas más comunes se refieren a “desigualdades en la distribución de fondos” (2), “discriminación política” (3), “rivalidad política” (2), “falta de una auténtica coordinación” (3), “*perjuicios derivados de nuestro color político*” (1) e interferencias “*al realizar políticas directas sobre el territorio municipal*” lo que confunde a “*la gente*” (1). En total doce citas de quince municipios que son once quejas en torno a esta cuestión. Por cierto, no todas ellas se refieren a administraciones de distinto signo político, aunque la mayoría sí lo son. Además uno de ellos también indica que “*esto pasaba en las anteriores legislaturas*” lo que significa que, sumando los que manejaban esta referencia en los puntos fuertes, ya son tres los que se refieren a esta cuestión.

Otras referencias reiteran, desde otros ángulos, la misma queja, como que “no se coordinan con los municipios más activos y con mayor experiencia” (2), o que “*tienen un equipo muy amplio pero poco capacitado para la gestión directa de programas, sería mejor un equipo mejor preparado capaz de establecer criterios técnicos y así apoyar a los municipios*” (1). También se cita “el bajo rango administrativo” (2), “*un equipo insuficiente*” (1) y “*desconocimiento de sus tareas por parte del público*” (1).

Por su parte las Diputaciones, que reconocían sólo aspectos positivos en los puntos fuertes, se refieren también, al desencuentro con los Ayuntamientos como punto débil más citado: “*son 23 años de desencuentros, que han producido retrasos y mu-*

*chas debilidades para las Políticas de Juventud*". En general las Diputaciones se posicionan, en esta polémica, del "lado" de los Ayuntamientos, aunque siempre se expresan por lo que "les pasa" a estos últimos, manteniendo un cierto tono de neutralidad del estilo *"demasiado afectados por los cambios de orientación política"*.

También citan algunos puntos débiles concretos como: "mucha dedicación a los temas de ocio y turismo" (2), "no apuestan por la formación" (2), "no visualizan la complejidad del territorio" (1), "no tienen personal que sepa sobre la gestión concreta de los programas" (1) y "no consiguen consolidarse en una Consejería adecuada".

Las Mancomunidades ofrecen en los puntos débiles un discurso centrado en supuestos de desatención por parte de las Comunidades Autónomas, lo que a su vez tiene mucho que ver con la condición de proveedores de recursos que les atribuyen. Así "se centran en los municipios de gran tamaño, especialmente si son del mismo signo político" (2), "se dedican a competir con los municipios grandes y se olvidan de nosotros" (2), "no reconocen las competencias de las mancomunidades" (1), "somos nosotros los que vamos a pedir, pero nunca vienen a ofrecer" (1), "montan campamentos, actividades y hasta conciertos en el municipio y ni tan siquiera nos informan" (1) y "nos engañan con las subvenciones si no somos de su mismo signo político" (1).

Como indicador del estado de malestar que genera la cuestión de "las orientaciones políticas" cabe señalar que de las 24 valoraciones sobre las Comunidades Autónomas realizadas por Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildo y Mancomunidades, son 19 las que se refieren a esta cuestión bien en los puntos débiles o en los fuertes, tres de ellas lo hacen en ambos y en cuatro entrevistas los tres puntos débiles citados reiteran, es decir repiten con diferentes términos, el mismo malestar. No parece un asunto baladí.

## **8.4. La imagen de los ámbitos locales de Juventud desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas**

### **8.4.1. Puntos fuertes**

De las trece Comunidades Autónomas entrevistadas dos no contestaron a esta pregunta sin dar más explicaciones. Las otras once se posicionaron sobre una curva normal invertida, porque cinco no fueron capaces de especificar ningún punto fuerte en relación a los Ayuntamientos (e incluso tres declararon "nada" o "ninguno") y otros cinco realizaron un relato un tanto idealista y casi romántico del papel de los Ayuntamientos: *"la enorme capacidad que poseen para estar al pie del cañón, dando respuestas a las demandas de los jóvenes y lidiando con las organizaciones juveniles"*; *"los Concejales de Juventud, por regla general, tienen un enorme compromiso personal con el tema"*; *"con pocos recursos hacen virguerías"*; *"los jóvenes descubren la vida institucional gracias a los municipios y así aprenden a ser ciudadanos"*; *"la verdadera participación es la que se produce en los municipios"*; *"los Ayuntamientos están cerca de los vecinos y los servicios de juventud mucho más cerca de los jóvenes"* y finalmente *"los Ayuntamientos, en especial los grandes municipios, tienen una Política de Juventud bien desarrollada... han mostrado un impulso muy grande en lo que es oferta de actividades, en la oferta de servicios a la juventud y en algunos casos a las políticas transversales"*.

Aunque en ocasiones este discurso laudatorio posee un cierto tono irónico: *"los Ayuntamientos van tomando conciencia de la importancia de los temas de Juventud y los van incorporando a su agenda... así aprenden a retener a los jóvenes"*; *"al final han sido capaces de introducir en sus agendas los temas de juventud"*; *"aprenden muy rápido las nuevas estrategias de trabajo y las innovaciones que reciben"*.

Queda por señalar la posición de una única Comunidad Autónoma, que ocuparía el punto central de la mencionada curva invertida y que afirma: *“la Ley de Juventud de la Comunidad Autónoma establece lo que deben hacer las distintas administraciones, a partir de ahora está claro, y unas lo harán mejor y otras peor. No hay fortalezas ni debilidades al margen de esto”*.

Hay muy pocas referencias a las Diputaciones, en parte porque no existen en algunos territorios y en parte porque como afirman dos entrevistados “no tenemos apenas relación”. En tres casos se indica respectivamente: *“es un organismo con una larga historia en Políticas de Juventud, siempre ha sido muy coherente y sus acciones muy adecuadas”*, *“cumplen una función muy importante de cara al asesoramiento y formación de los técnicos municipales”*, *“sus recursos económicos y técnicos son claves para el trabajo de muchos municipios, en especial los pequeños”*.

Sin embargo en las Comunidades Autónomas en las que aparecen Diputaciones Forales, Cabildos y Consejos Insulares, las correspondientes Comunidades Autónomas realizan un balance muy positivo de sus actividades, citando ejemplos y situaciones de “buena gestión” y de “intervenciones con los jóvenes”.

#### **8.4.2. Puntos débiles**

Los puntos débiles atribuidos a los municipios por las Comunidades Autónomas ofrecen un perfil crítico muy radical, descalificador y casi unánime con afirmaciones sobre “los presupuestos escasos” (3) y “la poca relevancia política del tema” (3), que produce “un bajo nivel de actividad real” (3), “por querer abarcar demasiado o ser muy ambiciosos” (3), lo que conduce “a la improvisación” (1), “a excesos por el voluntarismo” (2), “a carencias técnicas” (1) y a un cierto “descontrol y heterogeneidad en las políticas y las acciones” (1). Aparecen incluso expresiones poco felices: *“ni se enteran, ni piden. Están un poco ombligados (sic) de sí mismos”* y *“se limitan a dar pan y circo sin piedad”*.

Revisando cuales son las Comunidades Autónomas que realizan este discurso tan crítico se corresponden básicamente con el grupo de las cinco que no han querido señalar ningún punto fuerte, pero lo curioso es que las otras cinco, las que han realizado un discurso idealizado sobre el papel de los Ayuntamientos, no se refieren a ningún punto débil lo que no deja de producir una cierta sensación de sospecha de retórica.

En cuanto a las Diputaciones aparecen seis referencias a que “no hacen nada” (2), “no están claras su competencias” (2), “solapan funciones” (1) y “no tienen competencias” (1). En las Comunidades Autónomas con Diputaciones Forales, Consejos y Cabildos Insulares si aparecen puntos débiles explícitos, con referencias como *“priorizan en exceso a adolescencia e infancia, porque hay mas presión social y se olvidan de juventud”* y *“no acaban de entrar en los temas de emancipación”*.

#### **8.5. Un comentario metodológico**

Cuando se diseñó este Estudio no esperábamos tanta intensidad en el tipo de respuestas que se han producido a esta pregunta (ni las del capítulo siguiente). Se suponía que los técnicos y los responsables entrevistados iban a referirse más bien a cuestiones de contenido. En este sentido nuestra expectativa era más bien de respuestas más institucionales y más profesionales. Pero lo que ha emergido con fuerza es una situación de notable conflicto entre niveles administrativos. Y además están los silencios que resultan aún más preocupantes. En todo caso la puesta en eviden-

cia de esta realidad (que trataremos de explicar en el próximo capítulo), es un hallazgo empírico importante, que nos obliga a seguir profundizando en este análisis y a proponer alternativas en un futuro próximo.

La manera en la que se han producido estas respuestas, en una entrevista abierta, que adquirió el carácter de una conversación natural y confiada y cuya grabación produjo una matriz de verbatines y variables, garantiza que la descripción se ajusta a la realidad del pensamiento de los entrevistados.

También podría ocurrir que esta cuestión, que nunca había sido investigada, ni planteada, en estos términos, haya supuesto un mero desahogo, que va a cerrar en conflicto con la publicación de estos resultados. Nos agradecería que esto fuera así. Pero no parece.



# 9

## Las demandas y las competencias atribuidas a los actuales organismos de juventud

Una pregunta de las entrevistas fue formulada como sigue “¿Qué competencias debería asumir cada nivel (de las administraciones de juventud)? Citar todos los niveles (4) y al menos tres competencias propias de cada uno de ellos”. La concreción de la propia pregunta ayudó a facilitar las respuestas, aunque han sido muy pocos los que han respondido con tres citas sobre tres posibles competencias en cada nivel de la administración. Vamos a analizar las respuestas proporcionadas por cada uno de los niveles administrativos.

### 9.1. La versión de las Comunidades Autónomas

La versión de la atribución de competencias por parte de las Comunidades Autónomas debería ser coherente con el discurso descrito en el capítulo anterior que reclama un alto grado de protagonismo al tiempo que se defiende de las posibles interferencias de otras administraciones en un terreno que considera exclusivo. De hecho la versión de las Competencias de las Comunidades Autónomas es coherente con el mencionado discurso, pero sólo de una manera parcial.

Porque, en primer lugar, son seis las Comunidades Autónomas entrevistadas que no dan respuesta a esta cuestión. En dos de los casos alegan los entrevistados, que son técnicos de un cierto nivel, que “*el tema les supera o prefieren no opinar*”. Otro caso nos remite a “*lo que dicen las Leyes*”. En otros dos casos nos indican, en cambio, que “*no hay posibilidad de definir competencias porque las leyes son ambiguas y cada uno puede asumir las que le conviene o le interesan*”. Finalmente “un entrevistado” se limita a lanzar un alegato, con referencias políticas explícitas a instituciones y personas, en el que señala que “*desde la Constitución, en Juventud no hay otras competencias que las de las Comunidades Autónomas y lo que ahora pretende el INJUVE es recomponer el estado centralizado*”. Quien lo dice no es una Comunidad con presencia de algún grupo político nacionalista. Este alto índice de no respuesta refleja la presencia de argumentos (o sentimientos) muy potentes que no admiten discusiones sobre el tema.

Pero además esta actitud de “no hay nada que decir porque todo está claro”, se refuerza con el argumento manejado por otras dos Comunidades Autónomas que señalan que las Competencias en Juventud son exclusivas, aunque las **pueden delegar** a los niveles locales y provinciales. En ambos casos se reconoce además que el Estado sigue manteniendo ciertas competencias. Añaden ambas Comunidades que la delegación a la administración local es una buena opción metodológica.

En cualquier caso esta posición de exclusividad es mantenida por ocho de trece Comunidades Autónomas entrevistadas, pero además las otras cinco explicitan que las Comunidades Autónomas tienen en todo caso las Competencias en “diseño, planificación y gestión de las Políticas de Juventud en el ámbito de la propia Comunidad Autónoma”. Lo cual es una respuesta formalmente correcta.

Se añade a esta respuesta general algunas tareas más concretas como “*velar por la cohesión y una oferta de servicios a los jóvenes equivalente en todo el territorio*” (1), la de “*promocionar las políticas transversales relacionadas con la emancipación*” (1), “*garantizar la calidad de los programas*” (1) y “*apoyar las iniciativas locales*” (1).

¿Qué atribuyen a la Administración Central las siete Comunidades Autónomas que especifican cual debe ser su papel? Pues de forma sorprendente seis de ellas hablan de “velar por la igualdad en el acceso a los programas, la cohesión territorial, la armonización de las iniciativas y una adecuada coordinación de las mismas” (6), en segundo lugar se cita “las relaciones con la Unión Europea y otros vínculos internacionales” (3), a continuación su “papel como facilitador de puntos de encuentro, intercambios de información y asesoramiento” (3), después aparece el “apoyo a las administraciones locales” (2) y finalmente la idea de “*comprometer a los Ministerios y otros organismos de la Administración Central en las políticas transversales*” (1).

¿Y estas mismas Comunidades Autónomas qué papel atribuyen a los Ayuntamientos? Pues la gestión directa de servicios y actividades (5), matizando dos de ellas que “*deberían ser todos los servicios y actividades*”. El “fomento del asociacionismo” (4), la “gestión de las instalaciones” (3) y los “Centros de Información Juvenil” (2). En un caso se indica que “*depende del tamaño del municipio y los recursos disponibles en el mismo*”.

Sólo aparece una mención a las Diputaciones Provinciales indicando que “*deben apoyar a los Ayuntamientos*”, lo cual refleja la normalidad formal. En cambio es más lógico que sólo haya una mención a los Consejos Insulares a los que atribuyen competencias en “fomento del asociacionismo” y los Centros de Información de Juventud. Asimismo se produce una única y similar respuesta para los Cabildos a los que se atribuye las mismas competencias que a los Consejos Insulares añadiendo “ocio y tiempo libre”.

## 9.2. La versión de los Ayuntamientos

Aunque los 15 municipios entrevistados nada sabían de las respuestas de las Comunidades Autónomas a esta pregunta, está claro que conocen su opinión y tienen una respuesta preparada. De hecho también seis de ellos no quieren responder a la pregunta, pero no mantienen silencio ante la cuestión sino que se ofrecen, a realizar “una valoración personal” lo que contrasta abiertamente con el silencio de un número similar de entrevistados de las Comunidades Autónomas. En este sentido los técnicos municipales parecen más comprometidos, aunque en ocasiones desde una perspectiva personal, con el discurso de “quien tiene que hacer y porque en juventud”.

Veamos algunas de estas valoraciones: “*Los programas y las acciones concretas deben desarrollarse siempre en el ámbito municipal si pretendemos que sean eficaces y eficientes... las otras administraciones son instrumentos de apoyo a las acciones*”.

*reales que se realizan sólo en los municipios". "Las competencias son formalmente de las Comunidades Autónomas, pero una verdadera ejecución de los programas sólo puede realizarse en los municipios. Como consecuencia se produce una pelea en la cual la Comunidad Autónoma impone sus criterios y que nosotros sobrellevamos y adaptamos como podemos. La única solución para superar este problema, y que Juventud cumpla con su misión, es una Ley de Juventud, en el Parlamento, que definiera el papel de cada uno y obligara a una coordinación entre iguales". "La noción de cercanía no es un mero concepto, es la pura realidad, los jóvenes viven y demandan servicios a los Ayuntamientos". "Sólo puedo decir una cosa: más colaboración y menos interferencias". "Las competencias están claras, son las que tiene cada uno actualmente, y nadie debe sustituir a los municipios en la acción directa,... es decir en la gestión de todos los servicios y programas. No hay que mirar muy lejos con el ejemplo de los Servicios Sociales". "No se puede hacer nada sin la participación de los Ayuntamientos y esto debería saberlo la Comunidad Autónoma. Hay que colaborar y evitar intromisiones absurdas".*

El resto de municipios ¿qué Competencias atribuyen al INJUVE? Pues la más citada se refiere a "Estudios, documentación y publicaciones" (9), e incluso dos de ellos citan en este apartado al "Observatorio de la Juventud". Pero la segunda cita se refiere a una demanda peculiar pero muy coherente con la posición expresada en el párrafo anterior ya que solicitan para el INJUVE competencias en materia de "control" de las Comunidades Autónomas (7). Para expresar esta idea de "control" utilizan las siguientes expresiones: "*propiciar la descentralización de los servicios en las Comunidades Autónomas*", "*regular la disposición de fondos de las Comunidades Autónomas*", "*reequilibrar las relaciones entre Ayuntamientos y Comunidades Autónomas*", "*gestionar una correcta distribución de los fondos*" e incluso "*vigilar*" a las Comunidades Autónomas. Obviamente se trata de demandas ajenas a nuestro ordenamiento Constitucional pero que reflejan el profundo malestar de los municipios en esta materia.

A continuación aparecen otras Competencias que están entre las actualmente asumidas por el INJUVE, como "la representación internacional" (4) y facilitar "la Información Juvenil a los CIJ" (5), así como algunas nuevas como "convocar a los técnicos municipales en foros y jornadas" (2), "fomentar la transversalidad y nuevos temas como la inmigración" (3), lo que a su vez se relaciona con una difusa competencia en "innovación y experimentación" (4).

Para seguir con el relato ¿qué Competencias atribuyen los Ayuntamientos a las Comunidades Autónomas? Pues la más citada es, lógicamente, "apoyo técnico y económico a los municipios" (8), y otras relacionadas con esta demanda genérica, desde "ceder todas las acciones" (1), hasta "la gestión de todos los CIJ" (1), pasando por "la formación de los técnicos de juventud" (1). La segunda Competencia en volumen de citas se refiere a "la coordinación con los municipios" (5), el "fomento de la coordinación inter-municipal" (1) y "al refuerzo del trabajo en red en el territorio" (1). Finalmente aparecen algunas demandas concretas como "establecer un protocolo de mínimos en los servicios que deben prestar los municipios" (1), "comprometer a las Consejerías de Educación, Salud y Empleo" (1), "impulsar la coordinación inter-autonómica" (2) e "impulsar y facilitar la creación de CIJ" (1).

La siguiente cuestión es ¿qué Competencias se atribuyen los Ayuntamientos a sí mismos? Pues ya hemos visto que **asumen "la totalidad de la acción directa en su territorio"**, señalando muchos de ellos que son "la administración más cercana a los jóvenes y la mejor preparada para atender sus demandas y necesidades" (7). Otros hacen hincapié en su capacidad para "ser unos interlocutores directos con los jóvenes" (3). Con citas concretas a "la información" (3), "la gestión del ocio y el tiempo libre cedido por educación" (1) y "vivienda y empleo" (1). Aunque para ello se necesita "más



financiación” (4), hasta el punto de que “todos los fondos destinados a Políticas de Juventud deberían ser administrados por los Ayuntamientos” (1), de tal manera que “*las Concejalías de Juventud deberían ser organismos potentes y consolidados y la base de cualquier Política de Juventud*” (1). Como puede verse hay un consenso absoluto entre los técnicos y responsables municipales en esta reclamación.

Finalmente los propios ayuntamientos entrevistados, —recordemos que todos ellos tienen más de 100.000 habitantes y algunos están situados en Comunidades uni-provinciales sin Diputación—, apenas mencionan las posibles Competencias de las Diputaciones, a las que atribuyen “una mera función de apoyo económico y técnico a los municipios” (3), en especial los más pequeños (1). En cambio los municipios ubicados en Comunidades Autónomas Insulares, mencionan siempre Cabildos y Consejos, a los que atribuyen diferentes Competencias directas en coordinación y gestión (Información, Ocio, CIJ,...).

### 9.3. Mancomunidades y Diputaciones

Las Diputaciones y el Cabildo entrevistados realizan en el tema de las Competencias un discurso muy pragmático, en el que hablan de que “son las que son y hay tarea de sobras para todos”. Recurren a una descripción formal, y algo abstracta, de las mismas (en el ámbito Estatal y Autonómico), aunque también insisten en que la “acción directa” corresponde a los Ayuntamientos, atribuyéndose el papel de una especie de mediadores necesarios en sus territorios. En el fondo expresan que son uno más y desean sentarse en la mesa con los otros. No reclaman nuevas competencias, ni quieren realizar gestión directa y se consideran órganos de apoyo a los Ayuntamientos. El Cabildo manifiesta ciertas peculiaridades relacionadas con su situación, ya que realiza gestión directa de algunos programas.

En cambio las Mancomunidades adoptan una actitud más reivindicativa. Así también visualizan al INJUVE como un “proveedor de recursos” técnicos y económicos y le atribuyen la función de conseguirlos en el resto de la Administración General del Estado y en Europa. Piden que los Estudios de Juventud tengan en cuenta la situación de los jóvenes rurales, e incluso solicitan que el INJUVE controle “el destino final de algunos fondos”.

Su visión de las Comunidades Autónomas es un poco más amable que el resto de los Ayuntamientos y también les atribuyen el papel de “proveedores de recursos”, sin olvidar su condición de “diseñadores de políticas de equidad territorial”. En este sentido no critican la atribución de Competencias exclusivas que realizan las Comunidades Autónomas, pero reclaman la parte de los recursos que les corresponden, que son más que a otros, por sus peculiaridades y dificultades, por ejemplo “la proporción entre técnicos y población debería ser menor”. En todos los casos en los que resulta pertinente citan a las Diputaciones en el mismo sentido.

### 9.4. A modo de resumen

Está claro que tenemos un modelo de Estado, sancionado por una Constitución y unos Estatutos de Autonomía, en el cual las Competencias de los diferentes niveles están bien definidas y clarificadas. Cuando hay desacuerdos el Tribunal Constitucional los va resolviendo y el esquema, para los expertos, no ofrece hoy en día demasiadas dudas. Sin embargo, este mismo esquema, sea cual sea, para los técnicos y profesionales de los ámbitos de Juventud, no está bien cerrado, de tal manera que aparecen desacuerdos y algunos conflictos relevantes.

El conflicto de mayor trascendencia es el que enfrenta a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Se trata de una situación singular que no aparece, como decía uno de los entrevistados, en otras políticas sociales muy similares y próximas. Creemos que, al menos en parte, esto ocurre por las razones históricas que se han explicado en el capítulo 2.

Así la mayor parte de las políticas sociales que realizan las Comunidades Autónomas se derivan de transferencias realizadas desde la Administración General del Estado que, hasta el momento de la transferencia, estaban centralizadas en el propio Estado. Otras han sido Políticas puestas en marcha durante la etapa democrática y que las Comunidades (y los Ayuntamientos cuando se han ocupado de algún aspecto de las mismas) han recibido como algo “ex-novo”, lo que les ha permitido ajustarse al diseño básico de las mismas.

Pero esta no es la trayectoria de las Políticas de Juventud, que se iniciaron con singular fuerza, y como parte del propio proceso democrático, con los primeros Ayuntamientos democráticos, en ocasiones como resultado de intensas movilizaciones cívicas y del activismo y el compromiso de una determinada generación de jóvenes que reclama un cierto reconocimiento en la historia de España y las luchas por la democracia. Pero todo esto ocurrió en un periodo de tiempo en el que las Comunidades Autónomas aún no existían y en algunos lugares, entre la puesta en marcha de las Políticas de Juventud municipales y la asunción de competencias de Juventud por parte de las Comunidades Autónomas, transcurrió más de una década. Cuando en la segunda mitad de los años 80 (y en algunos casos casi al final de aquella década) las Comunidades Autónomas pretendieron ejercer sus Competencias legales, se toparon con el ejercicio previo que ya hacían de las mismas algunos Ayuntamientos, que además las habían “conquistado” como parte de las luchas a favor de la democracia en los años 70. Se produjeron entonces explicables desencuentros y se originó el actual conflicto.

En Políticas de Juventud, para muchas Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos representan el equivalente a un pelotón anárquico que no se pliega a sus exigencias formales y legales. A la vez, para muchos Ayuntamientos las Comunidades Autónomas pretenden apropiarse de un trabajo que ellos construyeron, que sólo ellos realizan y sólo ellos pueden seguir realizando.

Ciertamente en algunas Comunidades Autónomas el conflicto parece resuelto, en dichos territorios los Ayuntamientos han asumido que las Competencias formales en materia de Juventud pertenecen a las Comunidades Autónomas y éstas han asumido que deben delegar la casi totalidad de acciones, actividades y programas en los Ayuntamientos, a los que apoyan económica y técnicamente. De esta manera los Ayuntamientos asumen la coordinación desde las Comunidades Autónomas. Pero como hemos visto en el Estudio en la mayor parte del territorio prima un alto nivel de desconfianza mutua, que conduce a los Ayuntamientos a reclamar, incluso, un cierto apoyo por parte de la Administración General del Estado.

La existencia de este conflicto inter-institucional se complica debido a dos circunstancias. La primera que hasta ahora, este conflicto, no se había visualizado nunca como una reivindicación colectiva, ya que ni Ayuntamientos ni Comunidades Autónomas lo han presentado de forma conjunta. Es un conflicto diluido en el seno de cada relación territorial entre los niveles administrativos involucrados y que adopta características particulares. Lo cual es infinitamente peor, porque obliga a considerar cada peculiaridad a la hora de explicarlo o buscar una solución. La segunda circunstancia tiene que ver con las relaciones políticas, ya que el conflicto permite una utilización partidista de algunos flecos, lo que confunde los componentes del mismo. Así, al no existir consenso sobre las relaciones (y el ejercicio de las Competencias) en cada uno de los niveles, el signo político de una administración modifica los componentes del propio conflicto (o del posible acuerdo si lo hubiere).

Es la existencia de este conflicto entre Comunidades Autónomas y Ayuntamientos lo que explica las relaciones entre las primeras y el INJUVE. En general, en términos técnicos, las Comunidades Autónomas no manifiestan ni desacuerdos, ni oposición, al ejercicio de unas Competencias por parte del INJUVE, que reconocen ampliamente y para las cuales incluso reclaman un mayor grado de activismo. Pero la inseguridad que provoca el conflicto con los Ayuntamientos, convierte a las Comunidades en “celosas defensoras de un ámbito competencial que presuponen amenazado” lo cual les hace sospechar de cualquier iniciativa.

Por su parte Comunidades y Ayuntamientos no expresan demasiados conflictos cuando hablamos de coordinación en el capítulo siete, porque como decía uno de los entrevistados en un municipio *“nos coordinamos bien, lo que dicen las leyes vaya, pero tenemos pocas relaciones”*, pero a la vez detectábamos *“una cierta frialdad en las respuestas”*. Ahora sabemos por qué: existe un conflicto histórico de protagonismo, que no se refleja en lo formal pero sí en las afinidades.

Sin duda esta confrontación básica se complementa, aunque en ocasiones se resuelve, por la presencia de otros actores, en particular las Diputaciones, Consejos y Cabildos, allí donde existan. Tampoco podemos pasar por alto que, consecuentemente, los Consejos de la Juventud en los tres niveles, central, autonómico y local no pueden obviar toda esta complicada realidad. En estas circunstancias deberíamos considerar que, debido a esta falta de consenso institucional, los ámbitos de Juventud no ofrecen un buen ejemplo de perfil para el aprendizaje cívico y democrático de aquellos jóvenes que se deciden a participar en las organizaciones juveniles.

# 10

## La producción científica y la creatividad de los ámbitos de juventud

### 10.1. La producción científica y los Estudios de Juventud

#### 10.1.1. Un proyecto consolidado de I+D

Un Estudio de Juventud se define como una investigación empírica, que utiliza técnicas de recogida de datos tanto cuantitativas como cualitativas o bien una combinación de ambas, referida a la población joven<sup>1</sup> de un territorio concreto. En general los Estudios de Juventud tratan de hacer un balance o un diagnóstico sobre la situación social de los jóvenes, aunque también es muy corriente que incluyan información relacionada con percepciones, comportamientos o aspectos afectivos. En este sentido los contenidos de los Estudios de Juventud son, lo mismo que las correspondientes técnicas de recogida de datos que se utilizan en los mismos, bastante variados, pero todos ellos tienen en común el referente al segmento social de los jóvenes entendidos como un grupo de edad. Existen Estudios de Juventud en casi todos los países, los hay trasnacionales (en particular los realizados por EUROSTAT) e incluso mundiales (Banco Mundial, 2006).

En España existe una cierta abundancia de Estudios de Juventud, así en 1997, Manuel Martín Serrano realizó un censo de Estudios de **ámbito nacional** realizados hasta

---

<sup>1</sup> Esta referencia a "la población joven" puede entenderse de dos maneras, bien como una argucia para aproximarse a determinados procesos sociales o bien como una categoría social por sí misma. En el punto siguiente presentaremos el debate en torno a esta cuestión. Aunque en este momento también cabe avanzar que los jóvenes, en su conjunto, pueden considerarse una categoría social porque están identificados como tales en términos administrativos y son objeto de determinadas políticas que incluyen oportunidades, ventajas y opciones que se pierden cuando se deja de "ser joven". La existencia de una cierta pugna por alargar esta ubicación administrativa hasta una edad más avanzada para no perder estas posibilidades, escenifica muy bien el contenido de la categoría social "juventud". En este sentido, y a modo de ejemplo, podemos afirmar que "juventud" es una categoría social equivalente a "jubilado o pensionista" en su condición de tal. También es cierto que si bien las definiciones administrativas (y las consecuencias sociales y culturales que conllevan) pueden "construir" una categoría social, pero a la vez, y esto es especialmente cierto en el caso de "juventud", otros factores de tipo socio-económico, más potentes, establecen una diversidad de categorías sociales más precisas (por ejemplo "trabajador/estudiante" o "mujer/varón") que "de forma trasversal" rompen la categoría juventud. En este sentido algunos Estudios de Juventud se centran en la categoría social joven, mientras otros la implotionan en categorías diversas. El hecho de que coexistan ambos tipos de Estudios de Juventud supone una ventaja para el conocimiento que no debemos ni menospreciar ni perder.

el año 1996, en dicho censo, que incluyó a los Estudios con muestras exclusivamente de jóvenes del CIS, se localizaron hasta 110 Estudios (Martín Serrano, 1997). Una cifra impresionante aunque dicho censo no incluía los Estudios autonómicos y locales que son, al menos desde principios de los años 90, más abundantes que los de ámbito nacional. En los últimos 10 años el ritmo de realización de Estudios de Juventud ha aumentado y no es aventurado suponer que un censo completo de los mismos, superaría actualmente la cifra de unos 400 Estudios de Juventud realizados en España en el periodo democrático. Obviamente nos referimos solo a los formalmente publicados, o que están en bases de datos y que cumplen unos requisitos metodológicos mínimos.

Como consecuencia de esta estimación podemos afirmar que el conjunto de los Estudios de Juventud españoles representan una inversión notable, con un alto volumen de información, conocimiento y trabajo acumulado, por lo que no resulta extraño que los técnicos de juventud entrevistados lo consideraran una de las aportaciones más completas de las Políticas de Juventud realizadas efectivamente en España.

No vamos a revisar toda esta literatura, ya que por su volumen se requeriría un proyecto particular bien armado, pero sí vamos a tratar de realizar un esbozo bibliográfico y llegar a algunas conclusiones sobre la misma<sup>2</sup>. Conviene en todo caso resaltar que a pesar de la multiplicidad de textos que hacen referencia al conjunto de los Estudios de Juventud, muchos en términos globales y críticos, casi siempre se maneja una parte muy escueta de la bibliografía a la hora de analizar el contenido de los mismos. De hecho, aparte del mencionado censo de Martín Serrano la única aproximación sistemática a los Estudios de Juventud fue realizada por Juan Sáez en 1994 (Sáez, 1995). Su temprana muerte truncó un proyecto más ambicioso en esta materia.

No deja de ser paradójico que esta falta de sistematización de los Estudios de Juventud conviva con una notable continuidad así como con un fuerte impulso comparativo (en lo territorial y en lo temporal) de los mismos. En este sentido podemos asumir que los Estudios de Juventud realizados en España suponen un Programa de Investigación y que su vinculación directa con las políticas reales nos permite definirlo como **un Programa de I+D implícito**<sup>3</sup>, consolidado desde hace al menos dos décadas y con un buen nivel de productividad, coherencia interna e influencia sobre la Planificación de las Políticas Públicas. Estamos hablando obviamente de políticas públicas en el área social aunque, como hemos visto, las Políticas de Juventud también poseen una cierta proyección sobre el área económica

Los Estudios de Juventud se inician, tal y como se ha relatado en el capítulo tres, en el año 1960, con la primera de las Encuestas de Juventud, el estudio social pionero en nuestro país (De Miguel, 2000). Posteriormente en 1968 se realiza la segunda Encuesta Nacional de Juventud (REOP, 1969; Caballero, 1971; Torregrosa, 1972; CIS, 1031), en 1975 la tercera Encuesta Nacional de Juventud, acompañada de la "Encuesta de presupuestos mentales de la juventud española" cuyos Informes fueron publicados en el número 64 (abril 1976) de la REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD. Estas tres encuestas, en combinación con las del FOESSA (las de 1966, 1970 y 1975), y las del Instituto de Opinión Pública cuyas actividades comienzan en 1963, nos ofrecen, desde perspectivas complementarias, un buen diagnóstico de la sociedad española en los años 60.

Sin embargo este diagnóstico conjunto de los estudios sociológicos de la década de los años 60, que despejaría muchos tópicos, está por hacer o quizá no se ha hecho

---

2 El análisis que sigue no tiene un carácter sistemático, ya que solo se refiere a la bibliografía que he manejado habitualmente, aunque también incluyo los materiales aportados en el trabajo de campo de este Informe. En cualquier caso creo que es una reflexión que trata de superar anteriores aportaciones en este tema. Queda, en todo caso, pendiente una meta-evaluación de los Estudios de Juventud realizados en España.

3 No es descabellado considerarlo incluso como un Programa de I+D+I.

para evitar que se produzca este despeje. En todo caso debemos quedarnos con un dato común en tales trabajos: La sociedad civil (y la participación social de los jóvenes) en el franquismo era escasa, fugaz y formal. Su presencia se debía más a la oposición ilegal, que utilizaba las pocas franquicias que ofrecía la dictadura, que a los propios esfuerzos institucionales.

Existen además una serie de Estudios “intermedios”, los realizados en el periodo de la transición democrática y hasta la consolidación de los organismos de juventud (REOP, 1969; CIS, 1031; Torregrosa, 1972; Linz, 1978; Toharia y García Ferrando, 1982), que establecen la continuidad entre las dos etapas, ya que se produjeron coincidencias de autores y temas, mientras que otros eran nuevos, presagiando la “serie de la democracia” que se inició, también, en el año 1984.

¿Podemos realizar una síntesis similar de los Estudios de Juventud para el periodo democrático? Pues en parte sí y en parte no. En parte sí, porque los Estudios están ahí y son fáciles de localizar y en parte no, porque no es fácil sintetizarlos por su propia abundancia y la variedad de cuestiones que tratan. Tampoco podemos obviar el hecho de que los Estudios de Juventud, que constituyen una de las áreas de investigación social más visibles en términos mediáticos, son a la vez muy invisibles para la sociología más institucional.

En el ámbito nacional los Estudios de Juventud de la democracia se estructuran en series entre las que destaca los realizados por el INJUVE. Se trata de los Informes Juventud en España, los conocidos como IJEs, que han aparecido con una periodicidad cuatrianual desde el año 1984. (Zárraga, 1984; Zárraga, 1988; Navarro y Mateo, 1992; Martín Serrano, 1996; Martín Serrano, 2000 y Aguinaga y otros, 2004). La otra serie de Estudios de ámbito nacional la ha realizado la Fundación Santamaría, con un trabajo previo (Beltrán y otros, 1984) y una posterior periodicidad similar a los IJEs (Beltrán y otros, 1985; González Blasco y otros, 1989; Elzo y otros, 1994; Elzo y otros, 1999; González Blasco y otros, 2006). Ambas series se combinan con estudios monográficos, muy variados y con una media de seis estudios al año, en el caso del INJUVE (ver capítulo 4) y en el caso de la Fundación SM, más aislados (menos de uno al año) y referidos a cuestiones de interés para la propia institución, como la religión (González Anleo, J. y Elzo, J, 2002).

Desde el año 2001 el INJUVE ha completado sus Estudios con los sondeos de opinión que con carácter cuatrimestral realiza a través de un convenio con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Cada sondeo funciona como un “micro-estudio” monográfico, del que no se realiza ningún análisis pero se ofrecen los resultados, así como las bases de datos para que puedan ser utilizadas por los investigadores. Los temas de los sondeos de opinión son muy variados desde drogas, familia, violencia, participación, inmigración, valores, ocio y tiempo libre, género, sexualidad, nuevas tecnologías, emancipación, problemas de salud, identidad generacional, alcohol, vivienda, cultura política, consumo, voluntariado, empleo.

En términos comparativos, muy generales y en razón a la finalidad de este texto, podemos afirmar que la serie de Informes del INJUVE, los IJEs, mantienen un contenido mucho más próximo a las políticas de transición, aunque los valores y la participación ocupan algunos capítulos a partir de 1992 (Navarro y Mateo, 1992; Martín Serrano, 2000). En el último IJE hay un cierto equilibrio entre los aspectos relacionados con la emancipación y el mercado de trabajo (Cachón, 2005) y los identitarios (Andréu, 2005). También es cierto que es el primero de los IJEs que ciertos aspectos como ocio, educación, convivencia y género (Aguinaga, 2005; Comas, 2005; López Blasco, 2005) son tratados desde la doble perspectiva de situaciones de transición e identidades propias de la juventud. Por su parte la serie de la Fundación Santa María se orienta más hacia aspectos identitarios y de cuestiones relacionadas con las políticas afirmativas, quizá porque el tema central son siempre los valores, pero a la vez estos Informes adoptan una postura de complementariedad al asumir que los valores

son un elemento central en la construcción de la personalidad adulta.

En el ámbito nacional debemos citar también la serie de Estudios realizados en colaboración entre la FAD y el INJUVE (Megías, 2000; Megías, 2004), que han optado por los temas afirmativos de la condición juvenil, en particular cuestiones muy identitarias como la música (Megías, 2002), los videojuegos (Rodríguez, 2002b), la política y el compromiso con lo colectivo (Megías, 2005), las relaciones grupales (Rodríguez, 2002a), las tecnologías de la información (Gordo, 2006), la sexualidad (Megías, 2005) y las distancias generacionales (Rodríguez, 2004).

Se trata de una serie muy reciente, que parece haber concluido en 2006, aunque el resultado obtenido a lo largo de seis años es el de una fotografía muy completa sobre estos temas. Conviene también resaltar que las constantes referencias a la cuestión de los riesgos (a fin de cuentas “la prevención de riesgos” es la misión de la FAD), colocan a esta serie en un punto de equidistancia entre un contexto afirmativo de la condición juvenil (muy post-moderno en algunos aspectos) y los riesgos que conlleva esta misma situación social.

Aunque los Estudios de Juventud encargados por los organismos de juventud representan la mayor parte de los mismos, también existe un número reducido de Estudios de Juventud meramente académicos. La mayor parte de ellos forman parte de lo que hemos llamado “crítica nominalista” y se describirán en el próximo epígrafe.

Pero hay algunos que adoptan otras perspectivas teóricas. A modo de ejemplo se puede citar el de la “juventud liberta” que muestra a los jóvenes como un mosaico de fragmentos que se articulan sobre su propia diversidad y como estas identidades constituyen a la vez una condición juvenil más o menos homogénea (Ruiz de Olabuénaga, 1998). También es cierto que dicho Estudio resulta crítico con los “estilos de vida juveniles” lo cual le ha alejado del redil de los partidarios de las políticas afirmativas. Otros estudios que se aproximan al planteamiento de Ignacio Ruiz de Olabuénaga, no valoran moralmente estos “estilos de vida juveniles” y por tanto son mejor aceptados por las políticas afirmativas que apuestan por la “condición juvenil” (Aguinaga y Comas, 1998; Comas, 2001). Otro ejemplo lo puede constituir el de Amparo Lasén (una tesis doctoral dirigida por Michel Maffesoli y publicada en el CIS) que se utilizará profusamente en el capítulo siguiente porque presenta poderosas evidencias que ponen en duda algunas aseveraciones del modelo de las políticas de transición, mostrando los componentes subjetivos del proceso de emancipación (Lasén, 2000).

En cuanto a las series regionales ¿Qué nos aportan?, pues de entrada una gran variedad de preferencias metodológicas y temáticas a lo largo de un periodo que ya cubre algo más de dos décadas (Arribas y González, 1987; López, 1987; López, 1994; Gastón, 2002; López Blasco, 2000; López Blasco, 2004; González, 1996; Barroso, 1998; Casal, 2003), una variedad que se completa con los Estudios locales (Arenas, 2002; Fonseca, 2002; Aguinaga y Comas, 2006; Díez, 2002; Del Pino, 2002; Mula, 1998; Llés, 2003). La mayoría de estos Estudios utilizan técnicas cuantitativas aunque también se utilizan metodologías cualitativas (Arenas, 2002; Younis, 2000). Algo que es común en todos ellos, especialmente a partir de finales de los años 90, es su funcionalidad con los Planes de Juventud y de hecho la mayor parte de los Estudios citados en este párrafo nos han sido remitidos como parte integrante (o como anexos) de los correspondientes Planes de Juventud.

En todo caso el volumen de Estudios en el nivel autonómico y local es, actualmente mayor que el volumen de estudios de ámbito nacional. No es posible proporcionar un dato cuantitativo que requeriría un trabajo ad-hoc pero la mera observación nos proporciona una clara evidencia. De hecho, la Comunidad Autónoma de Cataluña es, sin duda, el segundo productor de investigaciones sobre juventud e incluso amenaza la hasta ahora incontestada hegemonía del INJUVE, además recientemente ha realizado un censo, en el que ha valorado los trabajos realizados desde el

año 2000 (Paris, 2006). Otras Comunidades aportan también un abundante número de Estudios y muchas de ellas conforman ya series más o menos estables. Aparte quedan los estudios locales, menos sistemáticos, pero en España son muchos los Ayuntamientos que han realizado al menos un Estudio de Juventud.

Entre los Estudios de nivel autonómico podemos destacar dos series. La primera la de la Comunidad Autónoma Vasca, que se inicia en 1986 y se mantiene estable a través de los años (Elzo, 1986; Elzo, 1990; Kualitate Landaldea, 1996; Gobierno Vasco, 2000; Gobierno Vasco, 2004; Gobierno Vasco, 2007). Además desde 1996 se realiza una experiencia de investigación singular, con un estudio cada año, y que responde a un proyecto llamado “Retratos de Juventud”, con una estrategia muy similar a la del Convenio entre el INJUVE y el CIS citado más arriba y que no ha tenido el reconocimiento y la difusión que se merece (Gabinete de prospección sociológica, 1997-2007). En conjunto los Estudios de Juventud generales realizados en la CAV muestran una serie, con unos contenidos, un ritmo de aplicación, innovación y variación, muy similares a las series nacionales.

La segunda se refiere a Cataluña y a los Estudios producidos por el “Grup de Recerca Educació i Tretall” (GRET), los cuales no representan una serie en el sentido que le venimos dando, sino un Programa de Investigación definido, de larga duración y con continuidad, cuyos Estudios siguen la senda marcada por la declaración fundacional (Casal, Masjoan y Planas, 1988), que establece la orientación conceptual y teórica del Programa hacia una visión centrada en las políticas de transición (Casal, 1991; Casal, 1996; Casal, 2000), aunque recientemente han emprendido la vía de los Estudios de Juventud más clásicos (Casal y otros, 2003). En todo caso, aunque el trabajo del GRET se centre en el ámbito autonómico de Cataluña, lo cierto es que este equipo ha hecho aportaciones sustanciales, de ámbito nacional, en torno a la compleja relación entre resultados escolares, clase social y mercado de trabajo. El último de los balances realizados por este Equipo sobre su Programa de Investigación, nos ha aportado innumerables sugerencias que aparecen recogidas en las conclusiones (Casal, 2006).

En general, en los Estudios de Juventud se han tratado, con todas las metodologías y muestras posibles, todos los temas que pueden afectar a la vida de los jóvenes. Los han segmentado en grupos, han cruzado variables muy diversas, han realizado constantes pruebas estadísticas, han establecido series continuas con más de 25 años de continuidad y han tratado de aplicar los resultados obtenidos a través de los Planes de Juventud. Se trata por tanto de un auténtico programa de investigación, seguramente el más antiguo y amplio de los programas de investigación realizados en España, al menos en el área de Ciencias Sociales, con un perfil claro de I+D.

En conclusión, como ya hemos señalado, los Estudios de Juventud en España no suponen un programa de investigación planificado, sino más bien implícito, pero muy completo aunque también se notan algunas carencias. Así por ejemplo apenas se ha abordado la cuestión de género, aunque esto es algo que tienen en común con los Estudios de Juventud en el resto de Europa (Aguinaga, 2007). Esto ocurre porque la cohesión final del Programa de Investigación se logra a través de mecanismos implícitos (entre los que debemos situar el origen de la financiación y la misión atribuida por los organismos de juventud a los Estudios de Juventud), lo que ha garantizado su continuidad y coherencia, pero, hasta ahora, esta condición implícita ha impedido afrontar de manera explícita algunas carencias. El tema del género es un buen ejemplo.

### **10.1.2. La “crítica nominalista” a los Estudios de Juventud**

En una reciente publicación del CIS María Eugenia Cardenal ha agrupado las críticas a los Estudios de Juventud bajo la rúbrica de “nominalista” en referencia a la fa-



mosa atribución de mero “nombre” que realizó Pierre Bourdieu en el titular de una entrevista de 1978 (“*la juventud es sólo una palabra o un nombre*”) y a la que nos referiremos ampliamente más adelante. Lo cierto es que, por otros motivos, es una expresión muy acertada, porque se trata de críticas sustentadas en la máxima de la “Navaja de Ockham” y a fin de cuentas Guillermo de Ockham fue el más significativo de los nominalistas. Esta máxima establece que si un fenómeno puede explicarse sin suponer entidad hipotética alguna, no hay motivo para suponerla. Es decir, **en igualdad de condiciones la solución más sencilla es probablemente la correcta**, lo que traducido al ámbito concreto de los Estudios de Juventud, algunos han interpretado como que la solución más correcta en todos los debates es sostener que la “juventud no existe”, aunque como veremos esto no es lo que dice Bourdieu.

La primera crítica consistente a los Estudios de Juventud se realizó en el periodo que hemos denominado la fase de euforia y puede ser asumida sin complejos. En 1984 Salvador Cardus y Joan Estruch contaban con mucho gracejo, en plena fase de construcción del modelo de políticas de transición, cómo se había construido un personaje de comedia, que comenzaba llamándose “la juventud tiene problemas”, para en la siguiente escena ser “la juventud es un problema” y en el tercer acto salir disfrazado de “los problemas son jóvenes”. Además Cardus y Estruch señalaban los continuos errores metodológicos de un conjunto de Estudios, la mayoría de ámbito municipal, realizados entre 1978 y 1983 (Cardus y Estruch, 1984). De hecho casi todas sus críticas eran bastante razonables, pero se olvidaban de una cosa: aquellos estudios eran un producto de la acción política democrática (de izquierdas y situada masivamente en el área metropolitana de Barcelona) y por tanto su rigor metodológico era, para una parte sustancial de sus autores, un asunto secundario, porque de lo que se trataba era de abrir un espacio para una política municipal de juventud.

No pretendían, aquellos Estudios pioneros, poner en marcha proyectos de investigación en sentido estricto, sino más bien buscar argumentos para actuar y crear una “cultura democrática” en el ámbito de juventud. Hacer un Estudio de Juventud era, como ya hemos explicado en el capítulo 2, una manera de abrir la agenda política municipal a los temas de juventud. Por este motivo muchos estudios fueron realizados por grupos de jóvenes con escasa preparación, pero capaces de planear la necesidad histórica de unas Políticas de Juventud democráticas y distintas a las de la dictadura.

Se generó así un malentendido entre, por una parte la funcionalidad práctica de los Estudios de Juventud, que respondían tanto a un modelo de I+D como a las necesidades del “estreno democrático”, y, por otra parte, el rigor académico (y la literatura científica y el ensayo internacional) que priorizaban un conocimiento más preciso (y más abstracto) sobre el tema “juventud”. Pero de forma paradójica aunque la casi totalidad de los Estudios de Juventud han sido realizados por académicos, lo cierto es que si observamos los programas de las asignaturas que incluyen la cuestión “juventud”, los Estudios de Juventud apenas forman parte de la bibliografía. En cambio los textos que presentan la “crítica nominalista” están muy presentes entre las lecturas recomendadas. Aparece sólo una excepción, la de aquellos programas y aquellas citas bibliográficas centradas en el modelo exclusivo de las políticas de transición.

La crítica nominalista fue siempre un tanto dispersa, pero a partir de 1998 se sintetizó sobre las aportaciones de Enrique Martín Criado que han seguido marcando la pauta de la misma. Enrique Martín parte de un argumento central: La “juventud” no es un grupo social, ni una categoría homogénea, sino que agrupa elementos heterogéneos que forman parte de otras categorías sociales verdaderas, como clase social, o la condición de trabajador. Así “juventud” es una categoría construida o inventada, alrededor de una definición de los “problemas de los jóvenes” con los que se pretende reemplazar el conflicto de clases y las reivindicaciones históricas de los trabaja-

dores. A esta argumentación teórica le añade una cuestión metodológica: los Estudios de Juventud son trabajos realizados casi en exclusiva con una metodología cuantitativa, la encuesta, que permite “construir” los problemas y que formula preguntas cerradas cuyas respuestas están pre-establecidas para retroalimentar la propia concepción de los supuestos problemas (Martín Criado, 1998).

Se trata de una crítica correcta en sus aspectos más descriptivos, ya que como hemos tenido ocasión de ver, la categoría “juventud”, lo mismo que la categoría “adolescencia” (Comas, 2004c), son construcciones históricas que responden a dinámicas sociales de “definición de problemas”. Pero es que todas las categorías conceptuales son construcciones históricas que pretenden definir problemas más o menos ajustados a las necesidades de la realidad social. La categoría “clase social” es también una categoría histórica muy ajustada a la situación social de la sociedad industrial. De la misma manera categorías como “adolescencia” y “juventud” responden a la situación de la “sociedad del conocimiento”, de la “sociedad tecnológica avanzada” o de la “sociedad liberal de la precariedad laboral de los más jóvenes”. Como además todas estas sociedades se superponen, conceptos como clase social o juventud también se superponen. No se trata por tanto de una cuestión de elección entre ellas, sino de una utilización razonable de las mismas.

Obviamente esto significa que nadie con un poco de sentido común puede sostener que la categoría “juventud” es homogénea, de la misma manera que nadie sensato puede pensar que las diversas clases sociales representan también bloques homogéneos en términos sociológicos.

En cuanto a los excesos de “profecía que se anuncia a sí misma” de algunos Estudios de Juventud más cuantitativos, es también una crítica correcta siempre que no se generalice, porque en los cerca de 400 Estudios citados más arriba la variedad metodológica es la regla. Porque una parte importante son sólo estudios cualitativos, muchos combinan estrategias cuantitativas y cualitativas, otros utilizan la encuesta como una estrategia reflexiva y otros, en fin, responden al estereotipo del “cuantitativismo ciego”. En general las críticas nominalistas no atienden a la notable diversidad de los Estudios de Juventud realizados en España (así como a su posible complementariedad) sino que se limitan a mostrar un estereotipo general que no suele justificarse con una “variedad suficiente” de referencias bibliográficas reales, entre las cuales, como afirma el dicho popular, “hay de todo”.

Como consecuencia la crítica nominalista nos ha conducido hacia una cierta paradoja: está siendo asumida, de manera más o menos ritual, por muchos trabajos sobre “juventud” (en especial tesis doctorales que no pueden ignorarla), pero que luego se desempeñan como meros trabajos cuantitativos que manejan una categoría muy rígida de “juventud”.

Para entender cómo ha ocurrido esto podemos recurrir al texto canónico de Pierre Bourdieu, que en realidad es una entrevista un tanto escueta, realizada por Anne-Marie Métaillé y publicada en el libro “Les Jeunes et le premier emploi” (París, Association des Ages). En realidad el contenido principal de la entrevista es el título de la misma: “La Juventud no es más que una palabra”, que no fue propuesto por Bourdieu sino por la entrevistadora y que ha acabado por convertirse en una de las frases comodín más celebres de la sociología. La entrevista tiene dos partes, en la primera (dos páginas y media) responde a dos preguntas conceptuales sobre “los jóvenes” y es el sostén conceptual de lo que hemos llamado crítica nominalista. El resto de las preguntas y las respuestas, que alcanzan las diez páginas, se refieren a otro asunto, también importante pero muy diferente: el potencial de equidad del sistema educativo y las estrategias de los jóvenes de clase obrera para evitar “caer en la trampa de la prolongación innecesaria de los estudios”. Un tema muy poco tratado en España, aunque hay un estudio empírico sobre este asunto (Comas y Granado, 2001).

La hipótesis de Bourdieu sobre esta cuestión se condensa en una frase *“Pienso... que para que las clases populares pudieran descubrir que el sistema escolar funciona como instrumento de reproducción era necesario que pasaran por él”*.

En cuanto a los argumentos de Bourdieu en las respuestas a las dos primeras preguntas relativas a la noción de “juventud”, se sintetizan en dos ideas, la primera que la edad es una variable y no una categoría y la segunda que la noción de “juventud” es una categoría que agrupa varias categorías sociales “muy diferentes”, aunque Bourdieu lo limita a dos “aquellos que trabajan y aquellos que estudian, teniendo ambos la misma edad”, los primeros son “los jóvenes” (aunque tengan apenas 16 años) y los segundos son “los adolescentes”, aunque tengan 25 años. Creo que los argumentos de Bourdieu son impecables, y no pienso apartarme de los mismos en este texto. Pero no puedo estar de acuerdo con un cierto uso que se hace de los mismos.

Porque la crítica nominalista a los “Estudios de Juventud” sostiene que al definir la categoría “por edades”, es decir los “jóvenes” son todos los que tienen entre 15 y 30 años y sólo creamos una categoría ficticia sostenida sobre una variable espuria. Pero utilizamos la variable edad como un instrumento para establecer categorizaciones no etarias, a través de la combinación entre una visión evolutiva global y de la superposición de situaciones vitales en cada edad, los “Estudios de Juventud” son una respuesta perfectamente válida a las preocupaciones de Bourdieu. ¿Qué han hecho en este sentido los Estudios de Juventud españoles? Pues hay un poco de todo, algunos se limitan a hablar de “los jóvenes 15-30 años”, otros establecen segmentos de edades y finalmente son cada vez más los que atribuyen a la variable edad biológica la capacidad de desbrozar las fronteras de las categorías sociales. En el próximo capítulo vamos a mostrar un ejemplo de este proceder.

En realidad el tema no tiene una respuesta lógica aceptable para todos. La opción más sencilla es la de acudir ritualmente a Bourdieu para negar el valor de los Estudios de Juventud, pero con esto bloqueamos la posibilidad de ampliar nuestro conocimiento (lo mismo decía Kant de los filósofos nominalistas), porque, aunque parezca irónico, sin Estudios de Juventud la crítica nominalista se quedaría sin objeto. La salida más razonable es tratar de resolver el dilema entre edad y categoría social y para ello se requiere seguir planteándolo, de forma empírica<sup>4</sup>, tanto cuantitativa como cualitativamente, en el programa de investigación de los Estudios de Juventud.

La demostración de que no va a ser una tarea fácil aparece en el propio Bourdieu. En la segunda parte de su famosa entrevista establece un modelo de relaciones generacionales un tanto simple (1+1), en este modelo la primera generación son los “jóvenes” y la segunda “los viejos”. Extraña respuesta si “la juventud no es más que una palabra”. En otro texto hemos explicado, acudiendo a una demostración algebraica (los anillos borromeos), cómo la topología de las relaciones generacionales es mucho más compleja [ $3(1+1)+1$ ] y cómo esta topología se construye por categorías y no por edades (Comas, 2001). Si fuera coherente con sus propios argumentos Bourdieu no debería hablar de los “jóvenes” como una “generación” y mucho menos de los “viejos” como una totalidad social que agrupa a “la otra generación”, a los que ya no son jóvenes.

Me he extendido mucho en este tema porque es un asunto que tiene su importancia. De hecho resulta fácil encontrar textos, en España y particularmente en Latinoamérica, que niegan la existencia o la pertinencia de las Políticas de Juventud con una enmienda a la totalidad supuestamente basada en Bourdieu, porque “si un señor tan

---

4 La noción de “empírico” que manejo en estas páginas le debe todo a Alfonso Ortí. El mismo cita a Aristóteles para el cual “empíria” es “el conocimiento directo de las cosas”, es decir “la experiencia”, que a su vez tiene que ver con “la praxis”, y de alguna manera con la noción de “metáfora” de Paul Ricoeur como una manera de “redescribir nuestra relación con la cosas”, la cual, de añadido, incluye la crítica de Wright Mills al “empirismo abstracto” de los que sólo confían en los datos numéricos. Por tanto “empírico” no es cuantitativo, pero tampoco deja de serlo siempre que no superpongamos y confundamos ambos términos (Ortí, 1993; Ortí, 1995).

importante dice que la juventud no existe ¿por qué van a existir las Políticas de Juventud?”.

Sin llegar a estos extremos los argumentos de Bourdieu no sólo aparecen en las críticas conceptuales a los Estudios de Juventud, sino que también son utilizados por los partidarios estrictos del modelo de las políticas de transición para apoyar su idea de que no hablamos de “juventud” sino de procesos, así como por los partidarios estrictos del modelo de políticas afirmativas para apoyar su idea de que tampoco debemos hablar de “juventud” sino de condición juvenil, algo que algunos han llegado a comparar con “una clase social”. En realidad ambos hablan de edades, de condiciones y de procesos (y de categorías) a la vez. Por este motivo, en el próximo capítulo podremos observar cómo todos estos supuestos dilemas son, justamente desde lo empírico, algo artificioso y fácilmente superable.

Debe quedar además claro que la síntesis aportada en los párrafos anteriores (nominalismo versus Estudios de Juventud) es una entre una creciente complejidad de “maneras de aproximarse al tema de la juventud”, ya que si admitimos la diversidad de los discursos sobre la juventud que describe Juan Carlos Revilla que ya se han descrito en el capítulo 2 y que, recordemos, son diez, el asunto se complica (Revilla, 2001). Además Revilla ha mostrado como en ocasiones estos discursos “se cierran”, porque como afirma Martín Sagrera en su análisis de las pugnas etarias de poder (lo que él llama “edadismo”), las “formas discursivas e ideológicas, generales que hablan de grupos de edad, adoptan formas particulares según la edad concreta de cada autor” (Sagrera, 1992). Recordemos estos diez discursos para no caer en ninguno de ellos y poder apostar por su superación.

1. La mitificación juvenil.
2. El hedonismo narcisista.
3. La juventud como producto histórico y/o social.
4. La juventud como agente de cambio social.
5. La contestación juvenil.
6. La subcultura juvenil.
7. La transición a la vida adulta.
8. La juventud subordinada y discriminada.
9. La búsqueda de la identidad.
10. La diversidad juvenil.

Además, con tanta diversidad de discursos, el argumento nominalista comienza a ser utilizado en España para atribuir carencias a los partidarios de uno u otro modelo de Políticas de Juventud, de tal manera que con la navaja de Ockham se corta por lo sano y se elige una opción, sea transición, sea condición o sea participación. En el próximo capítulo trataremos de evitar este reduccionismo, en la línea del “discurso general e integral” que propone el propio Revilla.

### **10.1.3. La relativa invisibilidad de los Estudios de Juventud**

De los cinco objetivos estratégicos del Plan Nacional de I+D+I (2004-2007) los Estudios de Juventud cumplen con los dos primeros, los más endógenos, en concreto: 1. Incrementar el nivel de la ciencia y la tecnología españolas, tanto en tamaño como en calidad. 2. Aumentar el número y la calidad de los recursos humanos, tanto en el sector público como en el privado. Pero muestra ciertas dificultades en conseguir los otros objetivos, los más exógenos, en concreto: 3. Fortalecer la dimensión interna-

cional de la ciencia y la tecnología españolas, con especial referencia al Espacio Europeo de Investigación e Innovación. 4. Potenciar el papel del sistema público en la generación de conocimiento de carácter fundamental. 5. Mejorar la visibilidad y comunicación de los avances de la ciencia y la tecnología en la sociedad española.

La barrera se yergue no en el nivel de la propia producción sino más bien en la difusión, diseminación y reconocimiento de los mismos. ¿Por qué ocurre esto? Hay que reconocer de entrada que los Estudios están correctamente editados y difundidos a través de revistas especializadas. En este sentido son conocidos por los agentes interesados y gozan además de una importante proyección mediática. Hemos visto cómo una parte de estos agentes, los técnicos de juventud, realiza además un reconocimiento claro de los mismos y sus utilidades. Pero también hemos visto que otros agentes, parte del colectivo de los investigadores, prefieren asumir la “crítica nominalista”, antes que el propio contenido de los Estudios de Juventud. Aunque para ello tengan que adoptar una visión estereotipada de los mismos.

En una gran medida esto ocurre por la pluralidad de tipos de Estudios de Juventud y por los debates que se generan en torno a la cuestión de “¿qué tipos de Políticas de Juventud hay que aplicar?”. Disponemos de un Programa de Investigación, pero es un programa implícito. Aunque también hemos visto que las formulaciones de programas más explícitos, como las del GRET o la FAD, se auto-limitan en función de su proyecto y su misión. ¿Sería conveniente apostar por un Programa de Investigación más limitado y explícito? Esto reduciría su actual riqueza.

La opción para disminuir el grado de invisibilidad académica (e institucional) pasa por responder a tres retos.

1. El primero integrar, en términos de Campo de Conocimiento, las aportaciones de todos los Estudios de Juventud y lo que de manera sintética se ha llamado crítica nominalista. Las páginas anteriores representan un intento muy discreto en esta dirección.

2. El segundo apostar por la clarificación de los discursos sobre juventud, proponiendo, para el trabajo científico, un discurso general de acuerdo con la propuesta antes esbozada (Revilla, 2001).

3. El tercero tratar de “poner orden” y evitar las exclusiones entre los actuales debates en políticas de juventud. A este tema vamos a dedicar el próximo capítulo.

Resueltos estos retos, se puede imaginar fácilmente que los Estudios de Juventud forman parte en España, con todas sus aportaciones y los recursos destinados a los mismos, del **Plan Nacional de I+D+I**.

## 10.2. Emancipación y riesgo como conceptos centrales en los Estudios de Juventud

En el repaso a los Estudios de Juventud realizado en el epígrafe anterior se observa cómo, tanto en las series y colecciones nacionales, como en las publicaciones de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos un cierto equilibrio en la representación de las diversas opciones de políticas de juventud. Son muchos los Estudios dedicados a aspectos de transición por parte de los propios organismos de juventud, pero luego, otras instituciones, como la FAD o la Fundación SM, aportan, al menos en el ámbito nacional, estudios más centrados en aspectos de la condición juvenil y en cuestiones identitarias. Los estudios relacionados con la participación quizá sean pocos y con poca continuidad, aunque en conjunto los efectivamente realizados deberían proporcionarnos una cierta fotografía sobre este tipo de políticas.

La perspectiva del conjunto de Estudios y Políticas efectivamente realizadas nos permiten observar como se produce una especie de “ajuste automático” a la realidad de las acciones y los programas demandados y efectivamente realizados. El debate entre tipos de políticas y la variedad real de programas y acciones produce un conjunto de Estudios ajustados a esta pluralidad. En este sentido el perfil real de las investigaciones realizadas en España, aparte de suponer un programa de I+D implícito, se aleja de las propuestas de sostener un Programa de Investigación cerrado y basado en una única propuesta o declaración teórica, conceptual o metodológica previa (Cicchelli y Pugeault, 2006). En realidad, el hecho de que en España existan varias alternativas que contemplan esta posibilidad (Casal, 1988), añade pluralidad al conjunto de Estudios y la pluralidad supone un mejor ajuste a la realidad y por supuesto mayores logros para el Programa en su conjunto.

A pesar de esta pluralidad podemos detectar que la sociología de la juventud en España se ha venido sustentado en las tres últimas décadas sobre dos conceptos clave: emancipación y riesgo. El primero aparece unido al indicador de “retraso” y el segundo al indicador de “incremento”. Ambos conceptos y los correspondientes indicadores aparecen vinculados siguiendo una flecha de causalidad que nos indica que **las dificultades y el retraso en el proceso de emancipación** son las que ocasionan **el incremento de los riesgos**. La combinación de ambos conceptos producen un discurso sobre los jóvenes que integra muchos de los mismos mencionados con anterioridad, pero debemos preguntarnos ¿es este el discurso general que hay que proponer?

Porque en realidad no hay ninguna evidencia científica que sostenga este vínculo causal. Pero la afirmación, por repetida, ha adquirido la fuerza de un tópico, resulta incontestable y aparece como tal fundamentando el enunciado de las políticas públicas. En este sentido representa una construcción social de éxito que constituye una parte muy importante de la percepción social de los jóvenes: los jóvenes son y tienen problemas (riesgos) porque se emancipan y adquieren su condición de ciudadanos tarde y esto ocurre porque su propia condición de jóvenes aspirantes en espera de lograr este estatus es una caja negra de problemas y riesgos. Un círculo vicioso de doble vínculo que se retroalimenta hasta el infinito.

¿Cómo se creó esta noción? ¿Cómo se convirtió en un tópico tan relevante? Creo que se puede atribuir a una **coincidencia funcional**.

El concepto de emancipación de los jóvenes (y el de política de transición así como el de “plena ciudadanía”) ha orientado la mayor parte de los Estudios de Juventud sobre jóvenes, a partir del momento en que el concepto de emancipación se desgajó del colectivismo marxista. La idea, formulada entre otros por Habermas, de que los grupos sociales e incluso los individuos podían “emanciparse” al margen de la emancipación social global, permitió a principios de los años 80 la formulación del concepto “emancipación de los jóvenes” que comenzó a medirse en términos de capacidad económica, trabajo y vivienda, a pesar de que la formulación original de emancipación, y el propio Habermas es un buen ejemplo, se refería más bien a la cuestión de “una conciencia que se adquiere a través de una acción comunicativa”.

La **coincidencia** tiene por tanto que ver con que dicho concepto apareció en un momento histórico en el que, tras los conflictos de la década de los años 60, también se formulaban los estereotipos juventud/problemas y juventud/problema. A falta de otras explicaciones el argumento del “retraso en la edad de emancipación” (y su traducción empírica como “autonomía en la convivencia”) comenzó a utilizarse para tratar de explicar las causas del creciente número de problemas que iban afectando a los jóvenes y los convertían en un problema: si la edad de emancipación se retrasaba y aumentaban los problemas, hasta identificar a los jóvenes como un problema, algo tendrían que ver ambos fenómenos.

La afirmación prendió tanto del imaginario social que ha sido necesario “demostrar que la relación no existe”, cosa relativamente fácil si utilizamos una perspectiva socio-histórica y observamos la socio-génesis de ambos fenómenos. Pero si nos limitamos a realizar análisis presentistas la relación parece una evidencia absoluta.

¿Pero porqué se convirtió esta relación en un componente tan esencial de la investigación y la representación social? Pues por su extrema **funcionalidad**: ocurre que, en un plano abstracto, se atribuye a los jóvenes la condición de portadores de problemas (y de ser un problema), estos problemas conforman riesgos que operan contra el objetivo de la emancipación y el retraso en dicho objetivo aumenta, por pura lógica, estos mismos problemas.

¿Cómo se aglutinó el discurso? Pues por algo que hemos venido contando a lo largo del texto: la categoría juventud incluye la condición de portadores de grandes esperanzas. Cuando, generación tras generación, una parte de las esperanzas deben volver a proyectarse hacia una nueva generación, se buscan argumentos para no tener que asumir responsabilidades colectivas ante el “fracaso de la utopía”. Este es ya un rasgo fijo de la modernidad que ha adquirido caracteres dramáticos en la actual sociedad tecnológica y de consumo que trata, por la mañana, por la tarde y por la noche, de afirmar su condición de “utopía lograda”.

El discurso general sobre la juventud que se ha propuesto en los epígrafes anteriores debería tener claro este bucle y tratar de evitarlo.

### 10.3. Una aproximación a la productividad documental de los ámbitos de Juventud

#### 10.3.1. El registro de material producido

En el trabajo de campo se solicitó a los entrevistados que rellenaran por cada material producido una ficha con ciertos datos de los mismos. El volumen total de fichas entregado han sido muy amplio, concretamente 926 fichas que se han rellenado en 28 puntos de muestreo (ver capítulo 3). Aunque algunos se han limitado a unas pocas fichas con los materiales más actuales, mientras que otros han realizado un recorrido sistemático de toda su producción.

Tabla 10.1. **Contenido de los materiales**

Categoría	Total	%
Estudios de Juventud	110	11,8
Documentos sobre políticas de juventud	135	14,5
Otros estudios técnicos	89	9,6
Difusión de actividades	99	10,7
Manuales metodológicos, experiencias y buenas prácticas	312	33,7
Campañas y publicidad	55	5,9
Otros	78	8,4
No consta	48	5,1

En todo caso los datos obtenidos por las fichas nos ofrecen un perfil muestral muy claro del material producido, desde una perspectiva diferente a la analizada en los capítulos anteriores. En el epígrafe siguiente expondremos una hipótesis sobre lo que suponen estas 926 fichas sobre el conjunto del material producido por los organismos de juventud en España.

Comenzado por el contenido de estos materiales (tabla 10.1) podemos observar cómo casi un tercio ha sido codificado como “Manuales metodológicos, experiencias y buenas prácticas”, lo que indica que este tema es el que preocupa más y genera una mayor producción, muy por delante de otros, en los organismos de juventud. Le sigue la categoría “Documentos sobre políticas de juventud”, lo que puede llevar a engaño pues este es un cajón de sastre muy variopinto ya que incluye desde publicaciones sobre cuestiones normativas, leyes y recopilatorios de leyes, convocatorias a subvenciones y ayudas, edición de programas nacionales, autonómicos y locales (y también europeos), planes de juventud y ningún análisis estricto sobre políticas de juventud que hayamos detectado.

En tercer lugar aparecen los Estudios de Juventud, en total 110 referencias, lo que nos aproxima, si consideramos la hipótesis que se va a desarrollar en el epígrafe siguiente (el total nacional si no se hubiera realizado una muestra y hubieran contestado todos sería de 4000 documentos), a la cifra de unos 400 Estudios de Juventud realizados en España que citábamos en el apartado precedente. De muchos de estos Estudios teníamos constancia, e incluso han sido citados, pero nos ha llamado la atención una fuerte y reciente presencia de Estudios que aparecen sólo como “editados digitalmente”, así como algunos que aparecen sólo como “literatura gris”. La mayoría de Estudios parecen ser de “índole general”, pero, también de manera creciente, aparecen estudios muy monográficos sobre temas concretos, la mayor parte de estos estudios monográficos ligados a los programas de “jóvenes investigadores”.

Finalmente aparece la “difusión de actividades”, con un 10,7% y por debajo del 10%, “otros estudios técnicos”, “otros”, “campañas y publicidad”. Sólo en un 5,1% no consta el contenido del material.

Tabla 10.2. **Soporte del material**

<b>Categoría</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Libro	538	58,1
Artículo	5	0,5
Folleto	128	13,8
Cartel	19	2,0
Material digital	172	18,5
Literatura gris	34	3,7
Documentación interna	15	1,6
No consta	43	4,6

*Suma más de 926 porque algunos incluyen libro + digital.  
Sin embargo la % es sobre 926, por lo que suma más de 100.*

En cuanto al soporte de este material (tabla 10.2) podemos observar varias cosas, primero cómo predomina el formato del libro clásico, ya que casi dos de cada tres materiales han sido editados de esta forma, sin embargo las ediciones digitales (en CD y



“colgadas” de Internet) son cada día más comunes y además una parte importante que se superponen, es decir han sido editadas en forma de libro y en forma digital a la vez (ésta es también una práctica común del INJUVE). También conviene destacar que la mayor parte de la producción ha sido efectivamente publicada lo que permite dejar constancia de la transparencia de los organismos de juventud y de su papel como editores. La proporción de “folletos” y “carteles” es muy baja lo que contrasta con el material recopilado y analizado en capítulos anteriores, pero quizá esto ocurra porque en algunos organismos entrevistados han considerado que era mejor no hacer ficha de estos materiales.

En cuanto al año de publicación (tabla 10.3) los resultados son muy coherentes ya que según vamos avanzando en el tiempo la productividad va aumentando, lo cual coincide con el mayor grado de actividad y los crecientes presupuestos de los organismos de juventud. También es cierto que en parte este incremento puede ser debido a que las producciones más recientes se han reflejado mejor. En todo caso en la primera mitad de los años 90 se producían, en los organismos de la muestra, unos 26 materiales por año, que se elevaron a 35 en la segunda mitad, en los primeros años del nuevo siglo siguieron aumentando, hasta alcanzar los 83 materiales en el año 2005. las cifras del 2006 no valen porque el año no se había concluido, pero como desde que se realizó el trabajo de campo quedaban 4-5 meses para finalizar el año está claro que la cifra final tenía que ser superior a la del año 2005.

Tabla 10.3. **Año de publicación**

Año	Total	Por año
1990	129	—
1991-1995	130	26
1996-2000	174	35
2001-2004	242	60
2005	83	83
2006	60	—
No consta	108	—

Si extrapolamos estos resultados según la hipótesis antes establecida, podemos afirmar que en este momento los organismos de Juventud (INJUVE aparte) producen al menos unos 330 materiales al año. La mayoría libros y la mayoría de los mismos con un perfil técnico y metodológico.

¿Cuál es la forma de presentar estos materiales? Pues según la tabla 10.4 podemos ver cómo casi todos ellos (67,8%) se presentan con el “título formal de una publicación”, aunque también aparecen convocatorias, eslóganes y otros formatos muy variados (que incluyen algunas publicaciones periódicas). Conviene tener en cuenta que el “título” le ofrece al material una cierta formalización por lo que es posible que se hayan desechado materiales sin título.

Tabla 10.4. **Tipo de Título**

<b>Categoría</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Título formal de publicación	628	67,8
Eslogan	17	1,8
Convocatoria	136	14,6
Otros	101	10,9
No consta	44	4,7

Finalmente cabe destacar que un 37,1% son publicaciones en las que figura uno o varios autores reconocidos por su nombre, mientras que en el 61,1% de los casos se trata de publicaciones atribuidas a la institución (tabla 10.5). Aunque en realidad esto no es del todo así ya que al revisar las fichas hemos reconocido algunos materiales “de autor” (que así figura en la segunda página o en la presentación) y que sin embargo en la portada sólo aparece la institución.

En todo caso estas situaciones pueden representar una parte mínima de las fichas, por lo que no se modifica apenas la proporción real entre autores e instituciones, pero refleja un cierto incumplimiento de la Ley de Propiedad intelectual por parte de algunas administraciones.

Tabla 10.5. **Autores**

<b>Categoría</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Con autores nominales	344	37,1
Con autores institucionales	566	61,1
Otros	5	0,5
No consta	11	1,2

### 10.3.2. Los anexos físicos

Por otra parte al realizar el trabajo de campo se han recogido una serie de anexos físicos en forma de publicaciones desde el folleto escueto a los libros de más de 200 páginas pasando por CDs. Se trata de 401 documentos con contenidos y formatos muy diversos, pero que son un buen reflejo de la producción y el tipo de estética presente en los ámbitos de Juventud. Toda esta documentación ocupaba, como ya se ha explicado en el capítulo 3, ocho cajas y media tipo estándar de 30 centímetros de altura. También debemos recordar que en total se entregó en papel dos tercios del volumen de los anexos solicitados y los otros se entregaron bajo soportes electrónicos.

En cuanto al origen de esta documentación, sólo 21 de los 45 puntos de muestreo han entregado material anexo (tabla 3.2), y además no es todo el material producido por todos ellos, así cinco Municipios y Comunidades Autónomas, entre las más productivas, que tampoco contestaron a las fichas debido al excesivo volumen de la documentación producida, nos proporcionaron, a cambio, un listado o un catálogo anexo de la misma. En conjunto estos cinco catálogos incluyen un total de 696 referencias documentales, aunque los materiales reseñados son, en algunos casos, sólo de los últimos cuatro años.

Disponemos por tanto de 401 documentos físicos, de la referencia de otros 696 documentos y de 926 fichas sobre material producido y que se ha analizado en el apartado anterior. La suma de las tres supone 2.023 documentos aunque es cierto que algunas fichas se refieren a documentos físicos, por lo que están contadas dos veces. En todo caso son superposiciones aisladas. ¿Qué parte del material producido por los Organismos de Juventud representa este conjunto de material recogido? Pues resulta difícil realizar una aproximación, teniendo en cuenta que se han entrevistado la mayoría de las Comunidades Autónomas, pero una minoría de otras administraciones, aunque los Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos entrevistados son, seguramente, los más productivos en cuanto a materiales y programas. Podemos suponer que entre fichas, catálogos y material físico hemos obtenido el 80% de la documentación producida por las Comunidades Autónomas y alrededor de un tercio del producido por las administraciones locales, lo cual vendría a indicarnos que hemos accedido a la mitad del material producido por los organismos de juventud.

Como consecuencia, la documentación física que vamos ahora a analizar representa como hipótesis mínima el 10% del material producido en un año por los ámbitos de juventud en España, lo que es una buena muestra del mismo.

En cualquier caso, sea cual sea el tamaño final de esta muestra de documentación, lo cierto es que su distribución en grandes apartados debería reflejar la composición global por temas del tipo de creación e intervención más habitual de los ámbitos de juventud. Veamos cómo se distribuye temáticamente esta documentación:

1. **Relacionados con ocio y tiempo libre (44):** Guía de actividades de ocio de verano (17), campamentos de verano y otras actividades en la naturaleza (9), ofertas de ocio en forma de taller o similar (8), actividades deportivas (4), semana joven de actividades de ocio (3), festejos diversos (3). En general se trata de ofertas, descripción de las mismas y condiciones para acceder a ellas.

2. **Relacionados con prevención (32):** programas de salud incluidos trastornos alimentarios (4), SIDA (2), sexualidad (4), accidentes de tráfico (3), drogas ilegales (2), alcohol (6), violencia (2), asimismo incluye programas de ocio alternativo nocturno (9). Describen actividades e incluyen mensajes. Aunque algunos son manuales muy completos para profesionales y con innegable utilidad fuera de los ámbitos de juventud (Barragán, 2005).

3. **Relacionados con actividades de movilidad (27):** Campos internacionales de trabajo e intercambio (7), encuentros de música (2), de intercambio entre países (3), guías de albergues propios y viajes para jóvenes (11), programa de transporte nocturno (2), ofertas de turismo urbano (2). Ofertas, en ocasiones con prolijas descripciones, y procedimientos para acceder a las mismas.

4. **Relacionados con investigación y difusión institucional (99):** Estudios de Juventud (17), Planes de Juventud (26), memorias y evaluaciones (31), actas de Congresos y foros (4), difusión institucional actividades del área de juventud (14). Programas de formación para profesionales en materia de juventud (7). Se trata de material técnico aunque en ocasiones parece dirigido a presentar, a los MCS y a otros ámbitos de la administración, las tareas que realiza juventud. Los programas de for-

mación de profesionales suponen en ocasiones, como el caso de Andalucía, casi una política completa en esta materia.

5. **Relacionados con Información (64):** Agenda o carné joven (8), guía tarjeta joven (3), revistas y boletines juveniles (14 cabeceras dirigidas a jóvenes y 4 cabeceras dirigidas a profesionales), descripción oferta CIJ e información sobre asesorías (7), programa actividades Centros Juveniles y similares (8), información sobre radio joven (1), idiomas extranjeros (3), guía de cibers (2), relación global de la programación del área de juventud (14). Tono participativo e invitación a actividades cívicas. Estos soportes generales incluyen a los particulares y repiten temas que están en otros apartados de esta relación.

6. **Relacionadas con formación, vivienda y empleo (23):** Guías de la oferta formativa general del municipio o la CCAA (5), guías para búsqueda de empleo y orientación laboral (6), guía para la búsqueda de vivienda e hipotecas (3), programas de vivienda compartida y alquileres protegidos (7), programa de emprendedores (2). Materiales muy profesionales y diseñados por equipos competentes.

7. **Relacionados con la cultura y la ciencia (86):** Publicación y convocatoria concurso relatos (11), publicación concurso de fotografía (6), de arte, artes plásticas y otras formas de creatividad (21), de cómic (4), concursos de cine joven (3), de música (moderna y clásica) en CDs (16), concursos de baile o danza (3), teatro (2), moda (5), oferta locales de ensayo (5), olimpiadas de conocimiento (3), programa de rehabilitación pueblos abandonados (2), programas de acceso al patrimonio histórico para jóvenes (2), sistemas de préstamo de materiales (3). Materiales de alta calidad y diseño muy profesional, en los que predominan tonos aparentemente desenfadados y trasgresores, aunque en general se trata de iniciativas para emprendedores muy motivados.

8. **Relacionados con la promoción directa de participación (26):** encuentros y campamentos internacionales específicos de solidaridad y cooperación (3), información sobre participación en procesos electorales generales y específicos de juventud (4), información sobre convocatoria de ayudas (7), guías para el voluntariado (6), guías para el asociacionismo (3), materiales específicos para inmigrantes (3). Muchos de estos materiales podrían haber sido incluidos en actividades de movilidad e información.

Estos 401 documentos recogidos en el trabajo de campo suponen una muestra representativa, de los alrededor de 4.000 documentos que según la hipótesis arriba enunciada se producen en España, en un periodo indeterminado, por parte de los ámbitos de juventud. No hemos encontrado al comparar estos resultados con el contenido de los catálogos y con las fichas grandes diferencias, aunque en las fichas aparecía una mayor proporción de Estudios de Juventud. También parece lógico que muchas administraciones no nos hayan remitido los gruesos volúmenes de los Estudios de Juventud que ya les consta que están en la Biblioteca del INJUVE. En cualquier caso en la tabla 10.6 aparece la distribución porcentual de toda esta documentación.

Podemos observar cómo la investigación y la difusión institucional, en la que predominan las descripciones de los planes y programas de juventud y los sesudos estudios de juventud ocupa el primer lugar (24,6%), en segundo lugar aparecen los documentos relacionados con la cultura, que incluyen además textos, catálogos y CDs muy bien elaborados y completos (21,4%). Le sigue la información, aunque aquí predominan los folletos informativos y las publicaciones periódicas, también se trata de material muy profesional (15,9%). En la perspectiva de la producción documental la combinación de **estos tres ejes, es decir cultura y creatividad, información, difusión institucional y Estudios de Juventud, serían el centro de las Políticas de Ju-**

ventas actualmente realizadas en España, al menos en las Comunidades Autónomas y las administraciones locales, ya que suponen el 61,9% de toda la producción documental. Dicha visión no concuerda con el contenido de los planes de juventud, pero de hecho parece perfectamente válida para todos y cada uno de los puntos de muestreo.

Tabla 10.6. Distribución del contenido de la documentación facilitada

Temática	Absolutos	%
Ocio y tiempo libre	44	10,9
Prevención	32	7,9
Movilidad	27	6,7
Investigación y difusión	99	24,6
Información	64	15,9
Formación, vivienda y empleo	23	5,7
Cultura	86	21,4
Participación	26	6,4
Total	401	100

Aparecen después una serie de áreas intermedias en cuanto al grado de productividad documental. Las áreas intermedias son ocio y tiempo libre (10,9%) y Prevención (7,9%). Los tres últimos lugares están ocupados por movilidad (6,7%), participación (6,4%) y finalmente el área menos presente, a una cierta distancia de las demás, es la que representa las políticas de emancipación, con la documentación relativa a formación (educación), empleo y vivienda (5,7%). Desde la perspectiva documental se confirma que las Políticas de Juventud efectivamente realizadas en la España democrática tienden más a lo afirmativo mientras que las acciones orientadas a la transición ocupan un lugar secundario. También llama la atención la baja incidencia de temas como el ocio, prevención y movilidad que parecerían las señas de identidad de la visión tópica de las políticas más afirmativas.

En todo caso a pesar de que el área de participación arroje un resultado tan bajo, el contenido del conjunto de los documentos también nos indica un cierto **interés por la promoción de la participación**, ya que son muchos los documentos, en los que aparece una orientación participativa, en especial en las áreas de ocio y tiempo libre, información y cultura. Sin haber podido realizar una contabilización exacta de los mismos, la apelación a la participación o la organización participativa de las actividades que aparecen en estos materiales, quizá alcance un tercio de los mismos. También es cierto que lo que hemos llamado más arriba “presencia de emprendedores muy motivados” en las iniciativas y actividades afirmativas supone, para esta minoría de jóvenes, conseguir apoyos relacionados con sus proyectos de vida. Por lo tanto, y para esta minoría, las políticas afirmativas funcionan, en lo personal, como políticas de emancipación.

Como último detalle hacemos constar que en 19 documentos (4,7%) aparece explicitado el apoyo del programa por parte de una entidad privada, aunque todas ellas son Cajas de Ahorros. Obviamente las Guías formativas, de empleo y vivienda describen básicamente recursos ajenos a juventud.

## ¿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.

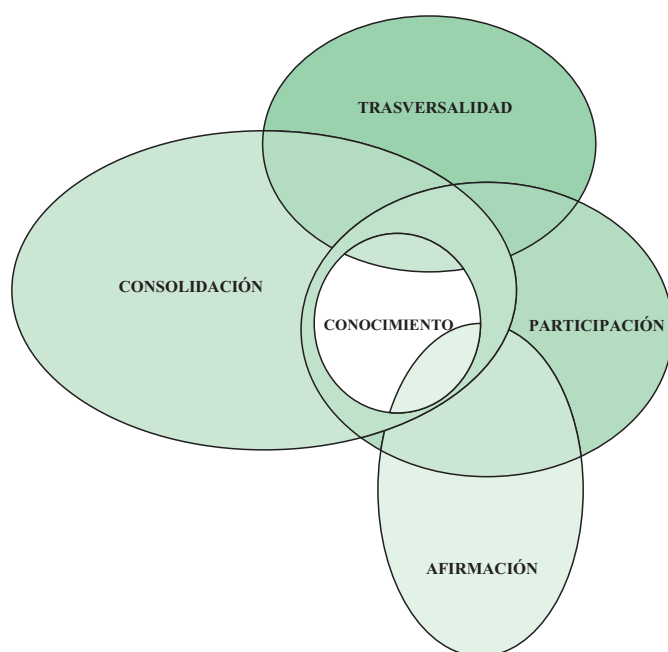
En resumen, un repaso más global del papel de estos cinco ejes, nos proporciona nuevas pistas en torno a las claves conceptuales que maneja este grupo de técnicos de juventud. Porque el eje de la consolidación es sin duda el más intenso, ya que condensa casi todas las respuestas a las preguntas de “estructura” 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 es otro conjunto aún menor que también se superpone en un espacio de intersección 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 mamónada, 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 desciende, 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 lo conservador o hacia lo progresista”* (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 dos 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.

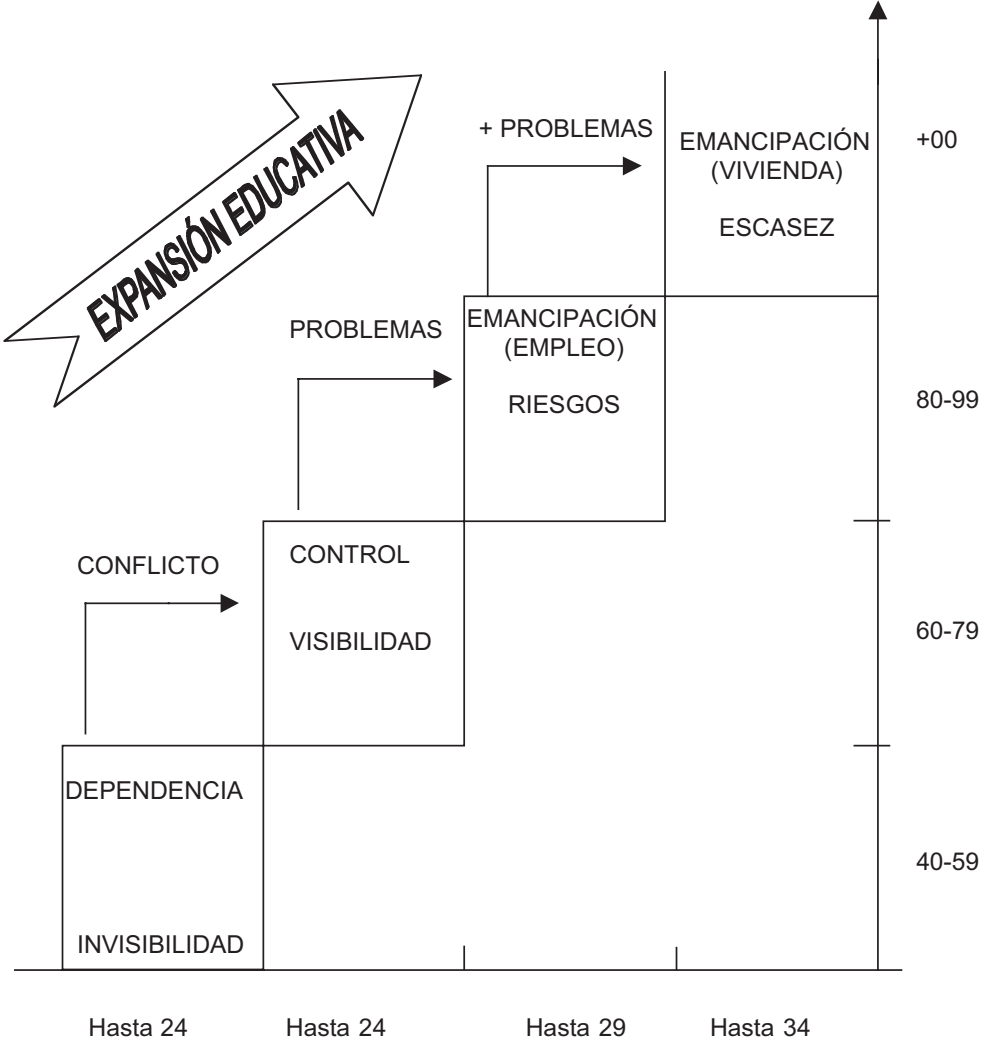


Figura 11.2. El contexto histórico de las políticas de juventud.

**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 CIUDADANÍA.** 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.

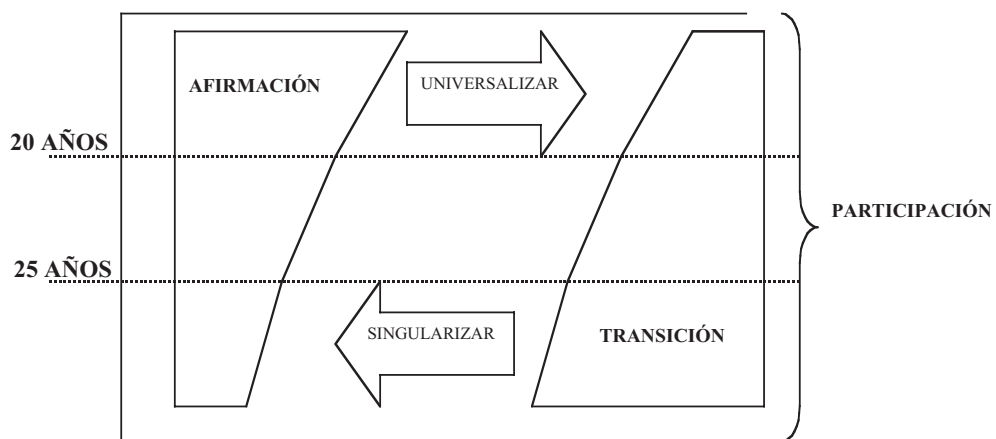


Figura 11.3. El modelo de políticas de juventud equilibradas.

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.



## 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 desgrega 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”.





- ASSVE, A.; IACOVOU, M. y MENCARINI, L. (2005), "*Youth poverty in Europe: what do we know?*", en WORKING PAPERS OF THE INSTITUTE FOR SOCIAL AND ECONOMIC RESEARCH, n.º 2/2005.
- AGIRIANO, P.; BENGUA, E. y CASTAÑO, J. A. (2002), "*¿Políticas integrales, afirmativas... o simplemente simulacros?*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, N.º 59.
- AGUILAR, J. (1994), **Manual del Concejal de Juventud**, Barcelona, Fundación Francisco Ferrer.
- AGUINAGA, J. (2004), **El precio de un hijo: los dilemas de la maternidad en una sociedad desigual**, Madrid, Debate.
- AGUINAGA, J. (2005), **Las desigualdades de género entre los y las jóvenes**, Madrid, INJUVE (IJE-2005)
- AGUINAGA, J. (2007), "*Juventud y género: la medida de la igualdad en Europa*", en SISTEMA, N.º 197-198.
- AGUINAGA, J. y COMAS, D. (1991), **Infancia y adolescencia: la mirada de los adultos**, Madrid, MTAS.
- AGUINAGA, J. y COMAS, D. (1996), **Estructuras y dispositivos idóneos para la aplicación de medidas alternativas a la pena**, Madrid, Ministerio del Interior (Mimeo).
- AGUINAGA, J. y COMAS, D. (1997), **Cambio de hábitos en el uso del tiempo: las trayectorias temporales de los jóvenes españoles**, Madrid, INJUVE.
- AGUINAGA, J. y COMAS, D. (2006), **Estudio sobre los jóvenes de Las Rozas en el año 2005**, Madrid, Fundación General de la UNED.
- ALCALDE, C. (1996), **Mujeres en el Franquismo. Exiliadas, nacionalistas y opositoras**, Barcelona, Flor del Viento.
- ALCOCER, J.L. (1978), **Radiografía de un fraude**, Barcelona, Planeta.
- ALEMAN, C. y MARTÍN, B. (2004), "*Diseño y actores de la Política de Juventud en el Estado de Bienestar Español*", en REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, n.º 55.
- ÁLVAREZ, J. (2004), **Envenenados de cuerpo y alma: la oposición universitaria al franquismo en Madrid (1939-1970)**, Madrid, Siglo XXI.
- ANDRÉS, T. (2003), "*Los servicios de Información juvenil: una estrategia*" en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, n.º 61.
- ANDRÉU, J. (2005), **Valores, participación y uso de tecnologías**, Madrid, INJUVE (IJE-2004).
- ANGULO, J. (2002), **Asociarse los jóvenes ¿para que? Y los adultos**, Madrid, INJUVE.
- ARAGÓN, R. (1986), **Panorama de la emigración española en Europa**, Madrid, MTAS.
- ARENAS, M. (2002), **Cambios recientes en la condición juvenil: acción y posición de los jóvenes de Gijón**, Gijón, Ayuntamiento.
- ARENDT, H. (1951-1949), **Los orígenes del totalitarismo**, Madrid, Alianza, 2001.
- ARRIBAS, J. M. y GONZÁLEZ, J. J., (1987), **La juventud en los 80. Estudio sociológico de la juventud de Castilla y León**, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- AUTORES VARIOS (1983), **Juventud y sociedad en las España actual**, Madrid, Dirección General de Juventud.

- AUTORES VARIOS (1984), **Políticas de Juventud en Europa**, Madrid, INJUVE.
- AUTORES VARIOS (1985), **Políticas de Juventud y administraciones públicas**, Madrid, Dirección General de Juventud del MC.
- AUTORES VARIOS (1990), **Casas y equipamientos de juventud**, Murcia, FEMP.
- AUTORES VARIOS (1999), **Las políticas afirmativas de juventud, una propuesta para una nueva condición juvenil**, Barcelona, Ayuntamiento y Diputación.
- AUTORES VARIOS (2003), **El ocio de los jóvenes: tendencias, políticas e iniciativas**, Madrid, Fundación Atenea GID/ INJUVE. Accesible a través de [WWW.ateneagrupojid.org](http://WWW.ateneagrupojid.org).
- AUTORES VARIOS (2006), V Informe FUHEM de Políticas Sociales: La exclusión social y el estado de bienestar en España, Madrid, FUHEM
- AUTORES VARIOS, (2001), **I Congreso sobre ocio joven**, Elche, Ayuntamiento.
- BÁEZ, J. M. (2005), *"El ruido y las nueces: La juventud de Acción Popular y la movilización "cívica" católica durante la Segunda República"*, en AUTORES VARIOS, (2005), **Juventud y política en España**, Madrid, Marcial Pons.
- BALCELLS, A. y SAMPER, G. (1993), **L'Escoltisme català: 1911-1978**, Barcelona, Barcanova.
- BARRAGÁN, F. (2005), **Violencia, género y cambios sociales: un programa educativo que (sí) promueve nuevas relaciones de género**, Tenerife, Gobierno Canarias.
- BARROSO, C.; CUESTA, O. y GRANADOS, J. (1998), **Libro Blanco de la juventud en Canarias**, Tenerife, DG de Juventud.
- BAUMAN, Z. (2006), **Vida Líquida**, Barcelona, Paidós.
- BELTRÁN, E. y SEMPERE, D. (2002), **Las organizaciones del Consejo de la Juventud de España**, Madrid, CJE.
- BELTRÁN, M.; GARCÍA FERRANDO, M.; GONZÁLEZ ANLEO, J. y LÓPEZ PINTOR, R. (1985), **Informe sociológico sobre la juventud en España**, Madrid, Fundación SM.
- BELTRÁN, M.; GARCÍA FERRANDO, M.; GONZÁLEZ ANLEO, J.; LÓPEZ PINTOR, R. y TOHARIA, J. J. (1984), **Juventud española 1960/1982**, Madrid, Fundación SM.
- BENDIT, R. (2006), *"Youth Sociology and Comparative Analysis in the European Union Member States"*, en PAPERS, N.º 79.
- BENEDICTO, J. y MORÁN, M.J. (2003), *"Los jóvenes ¿Ciudadanos en Proyecto?"*, en BENEDICTO, J. y MORÁN, M.J. (2003), **Aprendiendo a ser ciudadano**, Madrid, INJUVE.
- BERNALES, J. G. (2002), *"Políticas de juventud y nueva condición juvenil"*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, N.º 59.
- BIESCAS, J. A. y TUÑÓN DE LARA, M. (1980), **España bajo la dictadura Franquista**, Barcelona, Labor.
- BLASCO, I. (1999), **Armas femeninas para la contrarrevolución: La Sección Femenina en Aragón, (1936-1950)**, Málaga, Atenea Universidad.
- BOSCH, E. y FERRER, V.A. (1997), **El model de dona a la Secció Femenina. Implantació a les Illes Balears (1939-1975)**, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears.
- BOURDIEU, P. (1978), *"Juventud no es más que una palabra"*, en BOURDIEU, P. (1990), **Sociología y Cultura**, México, Grijalbo.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C. (1985), **Les héritiers. Les étudiants et la culture**, Paris, PUF.
- BUSQUETS, J (1999), **Militares y demócratas**, Barcelona, Plaza James.
- CABALLERO, J. J. (1971), *"La juventud española actual: comparación de una encuesta española y una encuesta italiana"*, en REOP n.º 24.
- CALLAHAN, W. J. (2003), **La iglesia católica en España**, Barcelona, Crítica.
- CALVO, A.; VALLORY, E. y PUJOL, J. (1999), **20 anys de participació democràtica: El Consell nacional de la juventud de Catalunya**, Barcelona, Secretaria General de Juventut.
- CAMARA, G (1984), **Nacional-catolicismo y escuela: la socialización política del franquismo**, Madrid, Hesperia.
- CARDENAL, M.º E. (2006), **El paso a la vida adulta: dilemas y estrategias ante el empleo flexible**, Madrid, CIS.
- CARDUS, S. y ESTRUCH, J. (1984), **Las encuestas a la juventud de Catalunya**, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- CARNOY, N. (2001), **El trabajo flexible en la era de la informática**, Madrid, Alianza.
- CASAL, J. (1991), **La inserción social y profesional de los jóvenes**, Madrid, CIDE.
- CASAL, J. (1996), *"Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI"*, en REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, n.º 75.
- CASAL, J. (2000), *"Capitalismo informacional, trayectorias sociales de los jóvenes y políticas de juventud"*, en CACHÓN, L. (2000), **Juventudes y empleos, perspectivas comparadas**, Madrid, INJUVE.
- CASAL, J. (2002), *"TVA y políticas públicas sobre juventud"*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, N.º 59.
- CASAL, J.; GARCÍA, M.; MERINO, R. y QUESADA, M. (2003), **Encuesta als joves de Catalunya 2002**, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- CASAL, J.; GARCÍA, M.; MERINO, R. y QUESADA, M. (2006). *"Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición"*, en PAPERS, N.º 79.

- CASAL, J.; MASJOAN, J. M. y PLANAS, J. (1988), "*Elementos para un análisis sociológico de la transición a la vida adulta*", en  *POLÍTICA Y SOCIEDAD*, n.º 1.
- CASANOVA, J. (2001), **La Iglesia de Franco**, Madrid, Temas de Hoy
- CASANOVAS, J.; COLL, J. y MONTES, J. (2002), "*Razones y tópicos de las Políticas de Juventud. Que quieren ser las políticas afirmativas*", en *REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD*, N.º 59.
- CASERO, E. (2000), **La España que bailó con Franco: Coros y Danzas de la Sección Femenina**, Madrid, Nuevas Estructuras.
- CASTORIADIS, C (1990), **El mundo fragmentado**, Buenos Aires, Altamira, 1997.
- CEPAL (1991), **La generación de los 90: ocho tesis erradas sobre juventud, educación y empleo en América latina y sus implicaciones para las políticas de equidad**, CEPAL.
- CERVETTO, J.J.; QUINTANILLA, M. y RUIZ, C. (1995), **Guía del Concejal de Juventud**, Madrid, FEMP.
- CICCHELLI, V. y PUGEAULT-CICCHELLI, C. (2006), *Les recherches sociologiques sur la jeunesse en France et leurs liens avec les préoccupations politico-administratives*, en *PAPERS*, N.º 79.
- COMAS, D. (1985), **El uso de drogas en la Juventud**, Madrid, INJUVE.
- COMAS, D. (1993), **Los jóvenes y las drogas desde la perspectiva de los años 90**, Madrid, INJUVE.
- COMAS, D. (1996), "No es oro todo lo que dicen que reluce: ¿Qué hace la juventud el fin de semana)", en *REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD*, n.º 37.
- COMAS, D. (2000), "*Agobio y normalidad: una mirada crítica sobre el sector ocio juvenil en la España actual*", en *REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD*, n.º 50.
- COMAS, D. (2000), **El tercer sector en España**, Madrid. MTAS (mimeo)
- COMAS, D. (2002), **Videojuegos y violencia**, Madrid, Defensor del Menor de la CAM.
- COMAS, D. (2004a), "*El canón generacional: una aproximación topológica*" en *SISTEMA* n.º 178, Madrid, Fundación Sistema.
- COMAS, D. (2004b), "*Las familias con adolescencias prolongadas*", en Autores Varios (2004), **La familia en la sociedad del siglo XXI**, Madrid, FAD
- COMAS, D. (2004c), **Adolescentes en Hirusta: resultados de una evaluación**, Bilbao, Gizakia.
- COMAS, D. (2004d), "*La transición religiosa en España: catolicismo, secularización y diversidad*" en TEZANOS, J. F. (2004), **Tendencias en identidades, valores y creencias**, Madrid, Sistema.
- COMAS, D. (2005a), "*El doble vínculo en los procesos de socialización en la sociedad tecnológica*", en Autores Varios (2005), **Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad**, Madrid, Sistema.
- COMAS, D. (2005b), **La trayectoria vital y la experiencia terapéutica de los adictos a drogas en Castilla-La Mancha**, Toledo, FIS-CAM.
- COMAS, D. (2005c), "¿Cómo y por qué percibimos el riesgo en jóvenes y adolescentes?", en Autores Varios (2005), *El contexto de nuestros menores y sus familias*, Pamplona, Dianova.
- COMAS, D. (2005c), **Las experiencias de la vida: aprendizajes y riesgos**, Madrid, INJUVE (IJE-2004).
- COMAS, D. (2005d), "*La igualdad en el sistema educativo: un incierto destino*" en Autores Varios (2005), **Manual para agentes de igualdad**, Madrid, UNED.
- COMAS, D. (2006), "*¿Prevención selectiva o prevención secundaria de riesgos?*", en AUTORES VARIOS (2006), **Prevención selectiva del consumo de drogas en menores vulnerables**, Bilbao, Universidad de Deusto.
- COMAS, D. (2007), "*La generación premeditada y la sociedad tecnológica: el cambio social y la necesaria adaptación conceptual*", en *SISTEMA*, n.º 197-198.
- COMAS, D. (Dir.), AGUINAGA, J.; ANDRES, F.; ESPINOSA, A. Y OCHAITA, E. (2003), **Jóvenes y estilos de vida**, Madrid, FAD.
- COMAS, D. y GRANADO, O. (2001), **El rey desnudo: componentes de género en el fracaso escolar**, Madrid, POI.
- COMELLAS, J. M. (1988), **La razón y la sinrazón: Asistencia psiquiátrica y desarrollo del Estado en la España Contemporánea**, Barcelona, PPU.
- COMELLAS, J. M. (2006), **Stultifera navis: la locura, el poder y la ciudad**, Lérida, Milenio.
- COMIN, F.; HERNÁNDEZ, M. y LLOPIS, E. (2002), **Historia económica de España**, Barcelona, Crítica.
- COMISIÓN DE LA CE (1991), **Les jeunes dans la Communauté européenne: Vers un programme pour la recherche et pour la politique**, Bruselas, Comisión CE.
- COMISIÓN UE (2002), **Un nuevo impulso para la Juventud europea**, Luxemburgo, Comisión de la UE.
- CONDE, F. y RODRIGUEZ, E. (2001), "*Crisis del modelo de pacto social*", en *REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD*, n.º 54.
- CONEJO, E. y CHAMIZO, J. (1996), **¿Dónde están las llaves? Informe sobre Juventud y Vivienda**, Madrid, Consejo de la Juventud de España.
- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (1987), **Bases para una política de Juventud**, Madrid, CJE.

- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (1987), **El asociacionismo juvenil es España**, Madrid, CJE.
- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (1991), **Bases para una política de juventud**, Madrid, CJE.
- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (1995), **Bases para una política de juventud**, Madrid, CJE.
- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (1996), **Jornadas de reflexión sobre políticas integrales de juventud**, Madrid, CJE.
- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (1999), **Acciones para una política de juventud**, Madrid, CJE.
- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (2005), **Bases para una nueva política de juventud**, Madrid, CJE.
- COPFERMANN, E. (1968), **Problemas y alternativas de la juventud**, Barcelona, Fontanella, 1974.
- CRUZ, J. I. (1999), "*El escultismo católico en los años 50*", en SCOUTS PRESS, Número especial.
- CRUZ, J. I. (2001), **El yunque azul: Frente de Juventudes y sistema educativo: razones de un fracaso**, Madrid, Alianza.
- DE MIGUEL, A. (2000), "*Significación de un hito sociológico: la iniciativa del Instituto de la Juventud*", en DE MIGUEL, A. (2000), **Dos generaciones de jóvenes 1960-1998**, Madrid, INJUVE.
- DEL PINO, J. y BERICAT, E. (2002), **La juventud de Málaga 2000. Un estudio sociológico**, Madrid, Fundación Santa María.
- DELGADO, P. (2003), **Las enseñanzas profesionales en la Dictadura Franquista (1955-1970)**, Sevilla, Kromos.
- DELGADO, P. (2005), **La Universidad de los pobres**, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- DIEZ, J. R. (2002), **La Juventud de Pamplona a las puertas del siglo XXI**, Pamplona, Ayuntamiento.
- DURAN, M. A. (1970), **Los universitarios opinan**, Madrid, Almena.
- EDIS (1995), **La solidaridad de la juventud**, Madrid, INJUVE.
- ELZO, J. (1986), **Informe sociológico sobre comportamientos, actitudes y valores de la juventud vasca actual**, Vitoria, Gobierno Vasco.
- ELZO, J. (1989), **Los jóvenes y su relación con las drogas**, Vitoria, Gobierno Vasco.
- ELZO, J. (1990), **Informe sociológico sobre comportamientos, actitudes y valores de la juventud vasca actual y su evolución los últimos cuatro años**, Vitoria, Gobierno Vasco.
- ELZO, J. (2006), **Los jóvenes y la felicidad**, Madrid, PPC.
- ELZO, J.; ANDRÉS ORIZO, F.; GONZÁLEZ BLASCO, P. y DEL VALLE A.I (1995), **Jóvenes españoles 1994**, Madrid, Fundación SM
- ELZO, J.; ANDRÉS ORIZO, F.; GONZÁLEZ BLASCO, P.; GONZÁLEZ ANLEO, J.; LAESPADA, T. y SALAZAR, L. (2000), **Jóvenes españoles 1999**, Madrid, Fundación SM.
- ESPÍN, M. (1996), "*El fin de semana y el ocio organizado: naturaleza y deporte*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, n.º 38.
- FEIXA, C. (2004), **Culturas juveniles en España**, Madrid, INJUVE.
- FEMP (1987), **Guía del Concejal de Juventud**, Madrid, FEMP/INJUVE.
- FEMP (1991), **La intervención sobre política juvenil en municipios menores de 10.000 habitantes**, Madrid, FEMP.
- FEMP (1998), **La administración local y las Políticas de Juventud**, Madrid, FEMP.
- FIGEL, J (2006) "*Jeunesse en action: un nouveau programme por la jeunesse européenne* », en FORUM 21, EUROPEAN JOURNAL ON YOUTH POLICY, n.º 7-8.
- FONSECA, A. (2002), **Informe Juventud en Gijón 2001**, Gijón, Ayuntamiento.
- GABINETE DE PROSPECCIÓN SOCIOLOGICA DEL GOBIERNO VASCO (1997-2007), **Retratos de juventud 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006**, Vitoria, Gobierno Vasco.
- GALÁN, C. (2001), **Actuaciones formativas realizadas en el ámbito de las Políticas de Juventud**, Madrid, INJUVE.
- GALLEGO, Mª T. (1983), **Mujer, Falange y franquismo**, Madrid, Taurus.
- GARCÍA, R. (1995), **Historia de una ruptura**, Barcelona, Virus.
- GARRIDO, E. (1997), **Historia de las mujeres en España**, Madrid, Síntesis.
- GARRIDO, L. y REQUENA, M. (1996), **La emancipación de los jóvenes en España**, Madrid, INJUVE
- GASTÓN, E. (2002), **La juventud aragonesa a principios del siglo XXI**, Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- GAVIRIA, S. (2002), "*Retener la juventud o invitarla a abandonar la casa familiar: análisis de España y Francia*", en AUTORES VARIOS (2002), **Emancipación y familia**, Madrid, INJUVE.
- GIDDENS, A. (1991), **Modernidad e identidad del yo**, Barcelona, Península, 2000
- GIL CALVO, E. (2002), "*Emancipación tardía y estrategia familiar*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, n.º 58.
- GIL CALVO, E. (2004), "*El retorno del realismo político como contra- modernización reaccionaria*", en CANTERAS, A. (2004), **Los jóvenes en un mundo en transformación**, Madrid, INJUVE.
- GIMENEZ, L. (2003), "*Las Políticas de Juventud: Hacia unas políticas emancipatorias*", en BENEDICTO, J. y MORÁN, M.J. (2003), **Aprendiendo a ser ciudadanos**. Madrid, INJUVE.

- GIROUX, H. A. (2003), **La inocencia robada, Juventud, multinacionales y política cultural**, Madrid, Morata.
- GOBIERNO VASCO (2000), **Juventud Vasca 2000**, Vitoria, Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2004), **Juventud Vasca 2004**, Vitoria, Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2007), **Panorámica de la juventud de Euskadi: análisis de los principales indicadores. Una mirada sociodemográfica sobre la juventud vasca**, Vitoria, Gobierno Vasco.
- GONZÁLEZ BLASCO, P.; ANDRÉS ORIZO, F.; TOHARIA, J. J. y ELZO, J. (1990), **Jóvenes españoles 1989**, Madrid, Fundación SM.
- GONZÁLEZ BLASCO, P.; LÓPEZ PINTOR, GONZÁLEZ-ANLEO, J.M.; TOHARIA, J. J. y ELZO, J. (2006), **Jóvenes españoles 2005**, Madrid, Fundación SM.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E. (2005), "*Rebelión en las aulas: un siglo de movilizaciones estudiantiles en España (1865-1968)*", en AUTORES VARIOS, (2005), **Juventud y política en España**, Madrid, Marcial Pons.
- GONZÁLEZ DE CHAVEZ, M. (2003), "*La generación de la democracia: de la Coordinadora psiquiátrica a la Asociación Española de Neuropsiquiatría*", en FRENIA, n.º 3.
- GONZÁLEZ DURO, E. (1978), **Psiquiatría y sociedad autoritaria: España 1939-1975**, Madrid, Akal.
- GONZÁLEZ POZUELO, F. (1996), **Jóvenes extremeños 1995**, Mérida, Junta de Extremadura.
- GONZÁLEZ, P. (1992), **Las Casas de Juventud: espacios de libertad**, Barcelona, Fundación Francisco Ferrer.
- GONZÁLEZ-ANLEO, J. y ELZO, J. (2002), **Los jóvenes y la religión**, Madrid, Fundación SM.
- GORDO, A. J. (2006), **Jóvenes y cultura messenger**, Madrid, FAD.
- GRACIA, J. (2006), **Estado y cultura: el despertar de una conciencia crítica bajo el franquismo 1940-1962**, Barcelona, Anagrama.
- GUIDIKOVA, I. (2002), "*Tendencia y perspectivas de las políticas europeas de juventud*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, N.º 59.
- IARD (2001), **Estudio sobre la situación de los jóvenes y la Política de Juventud en Europa**, Milán, IARD.
- IJ/IEP (1972), **10 años de actividad**, Madrid, IJ/IEP
- INJUVE (1990), **Plan integral de juventud (1991-1993)**, Madrid, INJUVE.
- INJUVE (1992), **El Plan integral de Juventud y las Políticas de Bienestar social**, Madrid, INJUVE.
- INJUVE (1994), **Plan de Juventud 1994-1997**, Madrid, INJUVE
- INJUVE (2001), **Plan de acción global en materia de juventud (2002-2003)**, Madrid, INJUVE.
- INJUVE (2005), **Plan interministerial de Juventud (2005-2008)**, Madrid, INJUVE.
- IOPE/ETMAR (1990), **Conocimiento e imagen del INJUVE**, Madrid, INJUVE (Mimeo).
- IOPE/ETMAR (1992), **Imagen del INJUVE**, Madrid, INJUVE (Mimeo).
- IPPF, INTERNATIONAL PLANNED PARENTHOOD FEDERATION (1987), **Servicios de asesoramiento y anticoncepción para jóvenes**, Madrid, Instituto de la Mujer.
- JULIA, S. (2004), **Historia de las dos Españas**, Barcelona, Taurus.
- KUALITATE LANDALDEA (2006), **La Juventud Vasca**, Vitoria, Gobierno, Vasco.
- LAFARGA, A. y PALACIOS, J.M. (1986), **Búscate la vida... en Madrid**, Ediciones Trípoli.
- LASÉN, A. (2000), **A contratiempo: un estudio de las temporalidades juveniles**, Madrid, CIS.
- LAURIE, P. (1965), **La rebelión de la juventud**, Barcelona, Fontanella, 1967.
- LIZCANO, P. (1981), **La generación del 56, la universidad contra franco**, Barcelona, Grijalbo.
- LLÉS, C. (2003), **Los jóvenes de la Comunidad de Madrid de cara al siglo XXI**, Madrid, Comunidad de Madrid.
- LÓPEZ BLASCO, A. (2005), "*La trama de los itinerarios de emancipación*", en Autores Varios (2005), **Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad**, Madrid, Sistema.
- LÓPEZ BLASCO, A. (2005), **Familia y transiciones: Individualización y pluralización de formas de vida**, Madrid, INJUVE (IJE-2004).
- LÓPEZ, A. (1987), **Los jóvenes de Aragón: mil y una sendas para el futuro**, Zaragoza, Diputación General de Aragón.
- LÓPEZ, A. (1994), **La juventud en Aragón**, Zaragoza, Diputación General de Aragón.
- LOPEZ, A.; HERNANDEZ, J. y VISCARRET, J.J. (2000), **Navarra: jóvenes 2000**, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- LOPEZ, A.; HERNANDEZ, J. y VISCARRET, J.J. (2004), **Informe Juventud en Navarra**, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- LÓPEZ, I. (2006), "*Políticas de Juventud inteligentes*", en ENTREJOVENES, n.º 92.
- LÓPEZ, I. y ESCUDERO, J. A. (2002), "*¿Algo nuevo bajo el sol?*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, N.º 59.
- MANCIAUX, M. (2001), **La resiliencia: resistir y rehacerse**, Madrid, GEDISA, 2003.
- MARAVALL, J. A. (1979), **Poder, honor, élites en el siglo XVII**, Madrid, Siglo XXI.

- MARTÍN CRIADO, E. (1998), **Producir la juventud. Crítica a la sociología de la juventud**, Madrid, Istmo.
- MARTÍN SERRANO, M (1994), **Historia de los cambios de mentalidades de los jóvenes entre 1960-1990**, Madrid, INJUVE.
- MARTÍN SERRANO, M y VELARDE, O. (2001), **Informe Juventud en España 2000**, Madrid, INJUVE.
- MARTÍN SERRANO, M. (1991), **Valores actuales de la juventud en España**, Madrid, INJUVE.
- MARTÍN SERRANO, M. (1997), "*Los estudios de juventud en España*", en YOUNIS, J.A. (1997), **Ni diferentes ni indiferentes: los jóvenes en el mundo de hoy**, Maspalomas, Fundación Maspalomas.
- MARTÍN SERRANO, M. y VELARDE, O. (1996), Informe Juventud en España 1996, Madrid, Instituto de la Juventud.
- MARTÍNEZ, R. (2002), "*Ilusión y reflexividad en el campo de juego de las Políticas de Juventud en España*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, N.º 59.
- MEGÍAS, E. (2002), **Hijos y padres: comunicación y conflictos**, Madrid, FAD.
- MEGÍAS, E.; COMAS, D.; ELZO, J. NAVARRO, J. y ROMANI, O. (2000), **La percepción social de los problemas de drogas en España**, Madrid, FAD.
- MEGÍAS, E.; RODRÍGUEZ, E. MEGÍAS, I. y NAVARRO, J (2004), **La percepción social de los problemas de drogas en España 2004**, Madrid, FAD.
- MEGÍAS, I. y RODRÍGUEZ, E. (2002), **La identidad juvenil desde las afinidades musicales**, Madrid, INJUVE.
- MEGÍAS, I.; RODRÍGUEZ, E.; MÉNDEZ, S. y PALLARES, J. (2005), **Jóvenes y sexo. El estereotipo que obliga y el rito que identifica**, Madrid, FAD.
- MELGAR, M. L. (1971), "*La juventud actual y el fenómeno Hippie*", en REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD, N.º 34.
- MENDEL, G. (1970), **La crisis de generaciones**, Madrid, Península, 1972.
- MENDEL, G. (1967), **La rebelión contra el padre**, Madrid, Península, 1971.
- MENÉNDEZ, X. (1992), **Las políticas de juventud y el papel de las diputaciones provinciales: el caso de Barcelona**, Barcelona, Diputación Provincial (mimeo).
- MERINO, R. (2007), "*El asociacionismo de los jóvenes en Europa: tendencias y debates*", en SISTEMA, N.º 197-198.
- MORAN, M.L. y BENEDICTO, J. (2000), **Jóvenes y ciudadanos**, Madrid, INJUVE.
- MULA, A. (1998), **Estudio de la juventud de la ciudad de Alicante: vivienda y empleo**, Alicante, Universidad de Alicante y Ayuntamiento de Alicante.
- MUÑOZ, L. B. (2002), "*Políticas integrales de juventud versus políticas afirmativas. Presupuestos para un debate*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, N.º 59.
- MUÑOZ, L. B. (2006), "*Los retos de III Plan joven de Zaragoza*", en ENTREJOVENES, n.º 92.
- NACIONES UNIDAS (1993), **La situación mundial de la juventud en el decenio de 1990: tendencias y perspectivas**, Nueva Cork, NNUU.
- NACIONES UNIDAS (2005), **World Youth Report 2005, Young people today, and in 2015**, Nueva York, Naciones Unidas.
- NARBAIZA, J. (2004), **El día que volvimos a la Universidad Laboral**, Madrid, Libros de la Memoria.
- NAVARRO, M. y MATEO, M. J. (1993), **Informe juventud en España 1992**, Madrid, INJUVE.
- NAVARRO, V. (2005), **La situación social en España**, Madrid, Fundación Largo Caballero.
- OCDE (1982), **Los incentivos a la creación de empleo**, Madrid, Ministerio de trabajo.
- OCDE (1983), **La educación y el problema del desempleo**, Madrid, Narcea.
- OCDE (1984\*), **El desafío del paro**, Madrid, Ministerio de trabajo.
- OCDE (1984b), **Perspectivas de empleo**, Madrid, Ministerio de trabajo.
- OCDE (1984c), **El futuro de la enseñanza y la formación profesional**, Madrid, Ministerio de trabajo.
- ORTÍ, A. (1993), "*El proceso de investigación de la conducta como proceso integral: complementariedad de las técnicas cuantitativas y de las prácticas cualitativas*", en COMAS, D. (1993), -Coordinador-, **Las drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales**, Madrid, Colegio de Doctores y Licenciados en CPyS.
- ORTÍ, A. (1995), "*La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social*", en DELGADO, J. M. y GUTIÉRREZ, J. (1995), -Coordinadores-, **Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales**, Madrid, Síntesis.
- OTERO, L. (1999), **La sección femenina**, Madrid, EDAF, 1999.
- PANIAGUA, J. L. (1999), **Informe sobre Políticas de Juventud en España**, Madrid, INJUVE.
- PARÍS, P.; SERRACANT, P.; PASCUAL, G.; MARTORELL, E.; TINTORÉ, M.; CARDEÑA, E.; GANGOLELLS, M. (2006), "*La recerca sobre joventut a Catalunya*", en PAPERS, N.º 79.
- PARRA, M. (1990), **La pedagogía del Frente de Juventudes, Barcelona, Universidad de Barcelona**, Tesis doctoral.

- PATÓN, J. M. (2003), **Joves adults y polítiques de joventut a Europa**, Barcelona, Secretaria General de Joventut.
- PAYNE, S. G. (2006), **El catolicismo español**, Barcelona, Planeta.
- PAZ, O. (1982), **Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe**, México, FCE.
- PEREZ, F.; MONTESINOS, V.; SERRANO, L. y FERNANDEZ, J. (2006), **La medición del Capital Social: una aproximación económica**, Madrid, Fundación BBVA.
- PÉREZ, J. A. (2006), "*Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina*", en PAPERS, N.º 79.
- PETRAS, J. (1996), Padres-hijos: dos generaciones de trabajadores españoles, en AJOBANCO especial, n.º 3.
- PRESTON, P. (1978), **España en crisis. Evolución y decadencia del régimen de franco**, Madrid, FCE.
- PRIETO, R. (1985), **La participación social y política de los jóvenes**, Madrid, INJUVE.
- PRIETO, R. (1992), "*Asociacionismo, ideología y participación*", en NAVARRO, M. y MATEO, M. J. (1992), **Informe juventud en España 1992**, Madrid, INJUVE.
- PRIETO, R. (1998), **Tendencias del asociacionismo juvenil en los años 90**, Madrid, INJUVE.
- PUIG, T. (1990), **Las Casas de Juventud inteligentes**, Barcelona, Fundación Francisco Ferrer.
- REOP (1969), **Encuesta de Juventud 1968**, Madrid, REOP n.º 15.
- REVILLA, J.C. (2001), "*La construcción discursiva de la juventud: lo particular y lo general*", en PAPERS, NUM 63/64.
- RODRÍGUEZ, E. (2002ª), **Jóvenes y videojuegos. Espacio, significación y conflictos**, Madrid, FAD.
- RODRÍGUEZ, E. y MEGÍAS. I. (2005), **La brecha generacional en la educación de los hijos**, Madrid, FAD.
- RODRÍGUEZ, E.; MEGÍAS. I. y SÁNCHEZ, E. (2002B), **Jóvenes y relaciones grupales**, Madrid, FAD.
- RODRÍGUEZ, J. M. (1999), "*La sorpresa no era la emancipación adulta: autonomía virtual y dependencia real en la juventud española en la década de los 90*", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, n.º 45.
- RUIZ DE OLABUENAGA, I. (2000), **El tercer sector en España**, Madrid, Fundación BBVA.
- RUIZ DE OLABUENAGA, J.I. (1998), **La juventud libera. Género y estilos de vida de la juventud urbana española**, Madrid, Fundación BBVA.
- SAEZ, J. (1995), "*Los Estudios de Juventud en España: contextos de un proceso de investigación-acción*", en REVISTA INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA, N.º 10.
- SAEZ, J. (1997), "*Ni diferentes ni indiferentes ante el futuro: los jóvenes españoles de hoy*", en YOUNIS, J.A. (1997), **Ni diferentes ni indiferentes: los jóvenes en el mundo de hoy**, Maspalomas, Fundación Maspalomas.
- SAÉZ, J. (1988), **El Frente de Juventudes. Política de Juventud en la España de la postguerra**, Madrid, Siglo XXI.
- SAGRERA, M. (1992), **El edadismo, contra "jóvenes" y "viejos". La discriminación universal**, Madrid, Fundamentos.
- SALAMAN, L.H. y otros (1999), **La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo**, Madrid, Fundación BBVA, 2001.
- SALCEDO, E. (1974), **Integrats, rebels i marginats. Subculturas juveniles al País Valencià**, Valencia, L'Estel
- SAMPER, G. (1987), **La joventut fa Catalunya (1900-1985)**, Barcelona, Generalitat.
- SÁNCHEZ, R. (1990), **Mujer española. Una sombra de destino en lo universal. Trayectoria histórica de la sección femenina de falange (1940-1977)**, Murcia, Universidad de Murcia.
- SARTORIUS, N. y SABIO, A. (2007), **El final de la dictadura**, Madrid, Temas de hoy.
- SAUVY, A. (1970), **La rebelión de los jóvenes**, Barcelona, Dopesa, 1971.
- SCHWARTZ, B. (1984), **La inserción profesional y social de los jóvenes**, Madrid, INJUVE.
- SENADO (1994), **Informe de la Comisión especial de Juventud**, Madrid, Boletín Oficial de las Cortes Generales, n.º 208.
- SERRANO, J. (1991), **La despesa pública en joventut a Catalunya**, Barcelona, Fundació Francesc Ferrer i Guardia.
- SOFEMASA (1993), **Sondeo de opinión sobre conocimiento e imagen del Instituto de la Juventud**, Madrid, INJUVE.
- SOLER, P.; BAYOT, A.; PLANAS, A. y VILA, J. (2002), **Els tècnics en la política de joventut de l'Administració pública catalana**, Barcelona, Observatori català de la joventut.
- SOUTO, S. (2005), "*Entre el Parlamento y la calle: políticas gubernamentales y organizaciones juveniles en la Segunda República*", en AUTORES VARIOS, (2005), **Juventud y política en España**, Madrid, Marcial Pons.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (1997), **Políticas públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno**, Barcelona, Ariel.
- TEZANOS, J.F. (2007), "*Juventud, ciudadanía y exclusión social*", en SISTEMA, N.º 197-198.
- TOHARIA, J. J. y GARCÍA FERRANDO, M. (1982), **Encuesta de Juventud, 1982**, Madrid, Dirección General de la Juventud.
- LINZ, J. J. (1978), **Encuesta de juventud, 1978**, Madrid, Dirección General de Juventud (CUADERNOS DE DOCUMENTACIÓN n.º 1)
- TORREGROSA, J. R. (1972), **La juventud española: conciencia generacional y política**, Barcelona. Ariel.



- TORREGROSA, J. R.; BERGERE, J. y ALVARO, J.L. (1989), **Juventud, trabajo y desempleo: un análisis psicosociológico**, Madrid, MTSS.
- TORRES, A. (2006), **La financiación de las confesiones religiosas en España**, Madrid, Fundación Alternativas.
- TRIAS, S. (1967), "Apuntes para una clasificación de los grupos juveniles", en REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD, n.º 13.
- UNESCO (1977), **Derechos y deberes de los jóvenes: plan a medio plazo (1977-1982)**, Madrid, INJUVE.
- VALLES, M. (2000), "Historia oral de la primera encuesta nacional de juventud. La peripecia humana y política", en DE MIGUEL, A. (2000), **Dos generaciones de jóvenes 1960-1998**, Madrid, INJUVE.
- VILLALÓN, J. J. (2007), "Las identidades sociales de los jóvenes españoles: la edad como elemento clave de división", en SISTEMA, N.º 197-198.
- VIZUETA, M. (1966), **La educación física y el deporte escolar durante el franquismo**, Madrid, UNED.
- WERTSCH, J. V. (1993), **Voces en la mente: un enfoque sociocultural para el estudio de la acción mediada**, Madrid, Visor.
- WILLIAMSON, H. (2002), "Abordando el alejamiento. Jóvenes con estatus cero: de la investigación a las políticas públicas y la práctica en el Reino Unido", en REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD, N.º 59.
- YOUNIS, J. A. (2000), **Los jóvenes canarios. Como se ven y como son vistos**, Las Palmas, Instituto Canario de la Juventud.
- YOUNIS, J.A. (1997), **Ni diferentes ni indiferentes: los jóvenes en el mundo de hoy**, Maspalomas, Fundación Maspalomas.
- ZAFRILLA, R. (2004), **Universidades Laborales: Un proyecto educativo falangista para el mundo obrero**, Cuenca, Universidad de Castilla la Mancha.
- ZÁRRAGA, J.L. (1985), **Informe Juventud en España 1984**, Madrid, Instituto de la Juventud.
- ZÁRRAGA, J.L. (1989), **Informe, Juventud en España 1988**, Madrid, Instituto de la Juventud.

**Anexo**

**Fichas de recogida de datos  
y gui3n entrevistas**

(1)  
**FICHA EVOLUCIÓN PRESUPUESTOS ESPECÍFICOS DEL ÁREA DE JUVENTUD**

DENOMINACIÓN DEL CENTRO: \_\_\_\_\_

Año	Presupuesto Público	Otras aportaciones	Específico Capítulo I	Total (Euros)
1979				
1980				
1981				
1982				
1983				
1984				
1985				
1986				
1987				
1988				
1989				
1990				
1991				
1992				
1993				
1994				
1995				
1996				
1997				
1998				
1999				
2000				
2001				
2002				
2003				
2004				
2005				
2006				

La serie comienza el año en el que se creó el área.  
 Hoja Excel: Código Centro, datos de cada año x concepto, indicar cifras.

(2)  
**FICHA DE RECURSOS FÍSICOS Y HUMANOS (PLANTILLA)**

DENOMINACIÓN DEL CENTRO: \_\_\_\_\_

<b>Año</b>	<b>M<sup>2</sup> Instalaciones</b>	<b>Técnicos</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
1979				
1980				
1981				
1982				
1983				
1984				
1985				
1986				
1987				
1988				
1989				
1990				
1991				
1992				
1993				
1994				
1995				
1996				
1997				
1998				
1999				
2000				
2001				
2002				
2003				
2004				
2005				
2006				

La serie comienza el año en el que se creó el área.  
Hoja Excel: Código Centro, datos de cada año x concepto, indicar cifras.

**(3)**  
**REGISTRO DE PROGRAMAS**  
**(Una ficha por cada programa realizado desde el inicio del área)**

Concepto	Resultado.....	Excel
CÓDIGO CENTRO	—	XX
NÚMERO PROGRAMA	—	XX
Nombre Programa		ALFA (9)
Fecha inicio (mes / año)		TODO (9)
Objetivos (varias líneas)		ALFA (9)
Duración (año / año)		TODO (9)
Indicar su carácter plurianual (si / no)		(1) (2) (9)
Indicar si esta en vigor (si / no)		(1) (2) (9)
Presupuesto total (Euros)		TODO (9)
Personal del área en el mismo (número)		TODO (9)
Población diana (descripción)		ALFA (9)
Ha producido material promocional (si / no)		(1) (2) (9)
Ha sido evaluado (si / no)		(1) (2) (9)

Si hay evaluación incluir copia.

Concepto de programa distinto: Cambio la denominación, la población diana o los objetivos.

**(4)**  
**REGISTRO DE MATERIAL PRODUCIDO**  
**(Una ficha por cada material)**

<b>Concepto</b>	<b>Resultado.....</b>	<b>Excel</b>
CÓDIGO CENTRO	—	XX
NÚM REGISTRO	—	XX
Autor		ALFA (9)
Año		ALFA (9)
Título		ALFA (9)
Ciudad/ editorial		ALFA (9)
Categoría		Códigos
Contenido		Códigos

**Códigos categoría:**

- Libro (1)
- Artículo (2)
- Folleto (3)
- Cartel (4)
- Material digital (5)
- Literatura Gris (6)
- Documentación interna (7)

**Códigos contenido:**

- Estudios de Juventud (1)
- Documentos sobre Políticas de Juventud (2)
- Otros estudios técnicos (3)
- Difusión actividades (4)
- Manuales metodológicos, experiencias y buenas prácticas (5)
- Campañas y publicidad (6)
- Otras (7)

(5)  
**RELACIÓN NORMATIVA PROPIA**

CENTRO: \_\_\_\_\_

	Fecha.....	Referencia.....	Contenido.....
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
...			
EXCEL	ALFA	ALFA	ALFA

Se incluirá toda publicación oficial (propia), desde convocatorias y subvenciones, a personal y por supuesto Leyes y Ordenes diversas. Se adjuntarán las seis más relevantes salvo que el total sea menos de 6.

## (6) GUIÓN DE LA ENTREVISTA

### INSTRUCCIONES.

- a. Se adjuntará un Informe-trascripción de al menos 6 páginas.
- b. Perfil del entrevistado: El técnico del área con más antigüedad y conocimiento de la historia de la misma. La entrevista puede ser colectiva con dos o más técnicos que completen el perfil.
- c. Entrevista semiabierta (conversación natural) con respuesta a todas las cuestiones planteadas.

### GUIÓN.

0. Código centro y código entrevistador.
1. Identificación del entrevistado y su trayectoria administrativa en el área.
2. Descripción del área (Constitución, personal, principales programas).
3. Principales hitos y acontecimientos, cambios en las líneas políticas y su relación con el nivel y las competencias atribuidas al área y a las sustituciones de responsables políticos. Incidencia programas electorales.
4. Relaciones con otras áreas (horizontal).
5. Relaciones con asociaciones juveniles y consejos de juventud (horizontal).
6. Relaciones con las mismas áreas a otros niveles: central, autonómicas, diputaciones (si es el caso) y local. Siempre todas las otras.
7. Valoración de las políticas de juventud desarrolladas por el área.  
3 puntos fuertes  
3 puntos débiles
8. Valoración de las políticas de juventud desarrolladas por cada uno de los otros niveles de juventud.  
3 puntos fuertes  
3 puntos débiles (en cada una).
9. ¿Qué competencias debería asumir cada nivel? Citar todos los niveles (4) y al menos tres competencias propias de cada uno de ellos.
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 termino, qué implica y qué consecuencias produce?





## → estudios

### Las políticas de juventud en la España democrática

Una de las finalidades principales de los estudios que viene promoviendo y realizando el Instituto de la Juventud desde su creación es la de aportar datos, análisis y bases teóricas que contribuyan a la formulación y puesta en marcha de políticas de juventud que deben tratar de ajustarse a las demandas y necesidades que manifiestan los propios jóvenes.

Este estudio, a pesar de su título, no trata solamente sobre las políticas de juventud, entendidas como el desarrollo de actuaciones que persiguen el cumplimiento del mandato constitucional de la promoción de la participación política, social, económica y cultural de los jóvenes, empeño por cierto en el que ofrece un buen número de referencias y de análisis socio-histórico. Además de esa finalidad primera, el estudio hace una inmersión en el controvertido campo de las competencias y, por tanto, de la coordinación institucional entre los distintos niveles de la administración, así como de ésta con el ámbito asociativo y con los consejos de juventud; pero también nos acerca la visión, la opinión y la imagen que tienen quienes trabajan con y para los jóvenes, respecto de su propia tarea y de la que desempeñan las entidades e instituciones cuyo trabajo se dirige a la población joven.