

## Breve análisis de las políticas de juventud

### *Brief analysis of youth policies*

**Miguel LEIVA BERNAL\***

Fecha de Recepción: 10-10-2003

Fecha de Aceptación: 30-10-2003

#### **RESUMEN**

*El artículo aborda un diagnóstico de las actuales políticas de juventud a través del análisis de tres ejes clave: la estrategia que conforman el conjunto de las actuaciones y su orientación preventiva o paliativa, la capacidad de impacto potencial de los proyectos en vigor, y la complementariedad entre los diferentes niveles de aplicación de las políticas. A lo largo del artículo se evidencia la necesidad de implementar algunos cambios que contribuyan a mejorar la eficacia de las intervenciones con población juvenil. Reorientando las estrategias para una mayor incidencia en factores causales de los problemas que viven en la actualidad los jóvenes. Enriqueciendo la generación y gestión de los proyectos con una mayor orientación a impacto, un mayor control de resultados, mejora de la focalización de destinatarios... Y estableciendo una relación más fluida y de mayor valor agregado entre las diferentes instancias públicas que tienen competencias en materia de juventud.*

#### **PALABRAS CLAVE**

*Políticas de juventud, Impacto potencial, Políticas paliativas, Políticas preventivas.*

#### **ABSTRACT**

*The article tackles a diagnosis of current youth policies through the analysis of three key axis: the strategy conformed by the whole of activities and their preventive or palliative orientation, the potential impact capacity of running projects and the complementarity among the different levels of application of these policies. Through the article, it becomes evident the need to implement changes which contribute to improve the efficiency of intervention on young people; by reorienting strategies for a larger impact on the factors which causes the problems young people have to face at present. By enriching the generation and management of projects better focussed on impact, results control and improvement on tar-*

\* Labour Asociados, S.L.L. Coordinador del Area de Políticas Sociales y Fortalecimiento Institucional. c/ Nicolás Morales, 11, 3.º - 280019 Madrid.

*get definition... and by establishing a more fluent and value added relation among the different public agencies with powers on youth affairs.*

### KEY WORDS

*Youth policies, Potential impact, Palliative policy, Preventive policy.*

Plantear un análisis de las políticas actuales de juventud en el espacio de un artículo supone, necesariamente, un esfuerzo de síntesis, así como de acotamiento de los aspectos a analizar. Inevitablemente, aborda el tema desde una perspectiva global (del conjunto de las políticas), con el consiguiente riesgo de la injusticia del punto medio, sobre todo en aquellos casos particulares cuyos planteamientos y resultados destacan por idoneidad y eficacia.

Una vez hechos explícitos estos condicionantes, el análisis se centra en tres aspectos claves para obtener una visión de conjunto:

- Análisis del nivel de focalización de las políticas de juventud sobre los problemas de los jóvenes y sus causas.
- Análisis de la capacidad de impacto potencial de programas y proyectos destinados a los jóvenes
- Análisis de relación y complementariedad entre los diferentes niveles territoriales de planteamiento y aplicación de las políticas de juventud.

### FOCALIZACION SOBRE CAUSAS

En mi opinión, existen en la actuali-

dad tres grandes lógicas en las cuales se pueden englobar la mayoría de programas y proyectos que van dirigidos a los jóvenes:

- En primer lugar, aquellos programas y proyectos que inciden sobre los problemas y sus efectos, una vez que éstos han aparecido. Sus destinatarios naturales son aquellos jóvenes que tienen el problema (aunque ellos, en muchos casos, no lo sepan), que los jóvenes beben mucho por las noches, les ofertamos un programa de ocio nocturno; que tienen poca variedad de actividades de ocio, ofrecemos unas cuantas (cuanto más alternativas mejor); que aumenta el nivel de violencia, realizamos una campaña de sensibilización y una charla educativa por los coles; que fracasan escolarmente, les pasamos a garantía social; que tienen dificultades para acceder a la vivienda, organizamos bolsas de alquiler; que tienen dificultad de acceso al empleo, sacamos un nuevo modelo de contrato prácticas o de aprendizaje para facilitar y estimular su contratación (precaria), o les damos un cursillo de formación ocupacional.

- En segundo lugar aquellos proyectos y programas que actúan sobre las actitudes, los valores, las formas de actuar de los jóvenes, aquellas que les

hacen tener unas condiciones mejores o peores para afrontar los diversos retos a los que se enfrentan. Es decir, pretenden incorporar al joven valores, actitudes, conocimientos, habilidades, recursos, que les hagan afrontar con mayores garantías de éxito las diversas vicisitudes que atravesarán hasta su plena integración social y profesional. Sus destinatarios son el conjunto de la población joven. Información para todos/as, educación en valores, prevención de hábitos no saludables, promoción cultural, asesoramiento laboral y de estudios, sensibilización medioambiental, etc.

- En tercer lugar, aquellas actuaciones que tienen por objetivo incidir en las causas estructurales de los problemas, en los factores existentes en el entorno y que configuran la red de agentes socializadores que generan las condiciones en las que aprenden y se integran. Amplían la cobertura respecto a los niveles anteriores, abarcando al conjunto del contexto socializador, en lugar de limitarse a la población joven: Escuelas de padres, participación ciudadana, formación y apoyo a asociaciones, conciliación de la vida familiar y laboral, aumento de la responsabilidad social de las empresas en materia de juventud, compensación a tiempo de déficits y disfuncionalidades de aprendizaje, estimulación vocacional temprana, diversificación de redes relacionales, fomento del contacto y la influencia intergeneracional como fuente de estímulo, etc.

La distribución de recursos y número de proyectos en función de cada una de estas tres lógicas de intervención no es uniforme. La gran mayoría de corporaciones locales y organismos comunitarios y estatales, evidencian una clara concentración de recursos y proyectos en la primera de ellas. La mayoría de las actuaciones de intervención con población juvenil tienden a ser reactivas, es decir, tratan de paliar los daños ocasionados desde la oferta de servicios complementa-

rios y la incorporación de medidas correctoras de las consecuencias no deseadas del mercado laboral y los déficits del sistema educativo. Pero existe un escaso avance en lo relativo a configurar conjuntos de actuaciones tendentes a regular el proceso de socialización de los jóvenes desde el origen. Trabajar en el margen del sistema, intentando disminuir efectos negativos y el número de jóvenes no integrados, es importante. Pero lo es mucho más intervenir para modificar y reforzar el sistema de forma que no produzca expulsiones. Lo que llegan a ser los jóvenes, está determinado principalmente por lo que les rodea, los procesos de socialización son propios del grupo social al que pertenecen y en el que se enmarcan, bien para rechazarlo o bien para aceptarlo. Un proceso fundamental como es el de la transmisión de las pautas culturales, de las formas de hacer, entender y enfrentarse a la vida en sociedad, no se puede externalizar ni sustituir. Cualquier entidad que trabaje con y para los jóvenes no puede aspirar a solucionar todos los problemas de la juventud, pero si puede ser parte activa en el fortalecimiento de la comunidad, para una adecuada orientación y mejora de sus capacidades para controlar y dirigir la transferencia de capital cultural y social que realizan, estructurando un proceso que facilite el tránsito a la vida adulta, al tiempo que hace posible el enriquecimiento y la diversificación de las actividades propias de la condición juvenil.

Esto, no quiere decir que lo que se hace no sirva para nada, sino que el grado de utilidad de un programa o proyecto depende en gran medida de la estrategia en la que esté incluido. Para un joven con un objetivo profesional claro, con las capacidades necesarias para gestionar su carrera profesional, acostumbrado a manejar información y a analizarla, un servicio de asesoramiento laboral es un apoyo para su proceso de

desarrollo. Le facilita información clave sobre la oferta de formación existente que puede reforzar su currículum y ampliar sus competencias. Le ofrece información sobre el sector y su demanda actual de trabajadores. Le informa y le facilita el contacto con empresas y organizaciones donde es posible adquirir experiencia, le apoya en la toma de decisiones, etc. Pero si ese previo no existe, carece de sentido. ¿Podemos pensar que unas horas de entrevista de orientación en una asesoría laboral cambian la trayectoria profesional de una persona? ¿Que un taller de educación en valores es capaz de influir en los jóvenes con el mismo peso que lo que ven y viven durante 24 horas, 365 días al año?

Desde una orientación paliativa de la mayoría de actuaciones, éstas tienden a finalizar su sentido en sí mismas, tienen poca relación con las demás, salvo por el hecho de que todas tratan de tapan "alguna vía de agua" con mayor o menor fortuna. Desde una orientación paliativa, que concentra esfuerzos en reaccionar ante los efectos no deseados, que es ajena al contexto socializador de los jóvenes, la mayoría de las actuaciones "compiten" con la influencia del resto de instancias socializadoras.

Desde la otra perspectiva, desde una política fundamentalmente preventiva (que fortalece la capacidad ejemplificadora, estimuladora y educativa de la sociedad), que direcciona el grueso de sus esfuerzos hacia el reparto equitativo de rentas materiales e inmateriales desde el propio contexto socializador, los servicios de asesoramiento, educación de valores, información..., cobran un nuevo sentido, forman parte de una estructura de intervención capaz de alcanzar sus objetivos. Y su papel es aquel que pueden cumplir con garantía, el de reforzar lo ya existente, aquello que está presente en la vida del joven. Y por último, como sabemos que en este mundo imperfecto y dema-

siadas veces injusto, siempre habrá alguien que acabe excluido, también es necesario articular sistemas de garantía social, actuaciones dirigidas a la disminución de daños, a propiciar segundas oportunidades cuando el sistema ha fracasado (aunque el lastre de lo vivido haga mucho más difícil su aprovechamiento).

Los datos nos dicen que quienes estudian y trabajan tienen un índice más elevado de participación en asociaciones y colectivos (y por tanto, que participa más quien más incluido se siente en la sociedad), que más del 50% de los jóvenes acceden a su primer trabajo de calidad por el mecanismo de conocer a alguien (y por tanto, que la riqueza y diversidad de la red relacional en la que están incluidos los jóvenes condiciona en gran medida sus posibilidades), que el entorno familiar y cercano determina en gran medida el horizonte profesional y social (y por tanto, que la diversidad y calidad de los estímulos vicarios que recibe alguien, condicionan en gran medida su proyecto de identidad profesional y social). Las políticas de juventud no pueden ser ajenas a estos hechos. Incidir sobre los factores causales de las situaciones problemáticas es la única vía de solución eficaz.

La diferencia entre una perspectiva y otra es la misma diferencia que existe entre ser bomberos de los desajustes del sistema o constructores de un sistema más justo y capaz, entre la posibilidad de elegir o la aceptación de un futuro predefinido.

### **CAPACIDAD DE IMPACTO POTENCIAL**

Bajemos ahora a un plano más operativo, pasemos la mirada desde la estrategia que conforman el conjunto de actuaciones y la relación que tienen entre ellas, hacia las unidades de intervención que

constituyen los proyectos y su capacidad para alcanzar sus objetivos, y por tanto, contribuir a la mejora de las situaciones problemáticas que viven los jóvenes.

A mi modo de ver, existen siete factores cuya presencia o ausencia en los proyectos de intervención condiciona en gran medida su capacidad de impacto potencial. Es decir, determinan algunos requisitos de partida, cuyo cumplimiento aumenta la posibilidad de incidir de manera eficaz en la mejora de los procesos de desarrollo social y profesional de los jóvenes, y por tanto, elevar sus niveles de rentabilidad social. Estos son:

- *Orientación a impacto:* La mayoría de los proyectos expresan las finalidades a las cuales contribuye la realización del mismo, pero muy pocos especifican objetivos concretos de cambio en la situación o contexto específico en el que intervienen. Ante la pregunta de ¿qué es lo que deberá de ocurrir, fuera del proyecto, si éste tiene éxito?, en numerosas ocasiones la respuesta es inexistente o ambigua. Si no están definidos con claridad y concreción los resultados sociales esperables de la implantación efectiva del proyecto, es difícil que su evaluación se centre en el impacto que genera, facilitando el debilitamiento del proyecto y la mirada endogámica, que tiende a justificar lo que se hace por lo bien que se hace y no por la calidad de lo que consigue.

- *Cobertura y focalización de destinatarios:* La gran mayoría de los proyectos destinados a jóvenes son de oferta abierta. Se lanza la convocatoria, se publicita el servicio y hay alguien que espera a que los jóvenes se inscriban o pasen por allí. Y sin embargo, la realidad dice que quien más información demanda es quien más acostumbrado está a utilizar información, que quien se inscribe en una actividad de ocio alternativo es quien más diversificado tiene su espectro de actividades. Si además, comparamos el número de jóvenes que utilizan los servicios de

juventud con el número de destinatarios potenciales, demasiadas veces llegaríamos a la conclusión de la imposibilidad real de, al menos, con independencia de la idoneidad del proyecto y su capacidad de impacto real, entrar en contacto con la totalidad de la población objetivo.

- *Sostenibilidad de resultados:* Ante algunas preguntas como ¿se produce un aumento de la autonomía de los destinatarios en sus procesos de desarrollo personal y social?, ¿se transfieren responsabilidades y capacidades a otros agentes del entorno social de forma que sean capaces de asumir la intervención en el problema descrito?, ¿las intervenciones propuestas solucionan el problema y evitan que vuelva a producirse?, las respuestas tienden a considerar el infinito como plazo temporal para su consecución. En algunas ocasiones, más que de sostenibilidad de resultados, podríamos hablar de sostenibilidad de proyectos. Y sin embargo, la única forma de alcanzar resultados permanentes y no sólo coyunturales, la constituye la posibilidad de avanzar en la autonomía de las personas y el contexto socializador que la hace posible.

- *Alineamiento de actuaciones:* Si cada problema que existe tuviese una sola causa, sería posible pensar que una única intervención lo podría solucionar. Pero la globalidad y complejidad de interacciones existentes en el mundo actual distan mucho de ser simples y unívocas. Sin embargo, excepto por el hecho de que suelen estar publicitadas en un mismo papel, la mayor parte de las intervenciones en juventud tienen escasa coordinación con el resto, o están circunscritas en la esfera de lo meramente formal. Por el contrario, suelen existir duplicidades, confrontaciones e incluso, en algunas ocasiones pequeñas disputas por "captar" usuarios.

- *Aumento de capacidad endógena del territorio - contexto de intervención:* Cuanto más activa sea la sociedad, cuanta

mayor capacidad de análisis y autonomía en la solución de los desajustes que ella misma genera tenga, mayor será la posibilidad de que dirija adecuadamente el sentido de su desarrollo. Sin embargo, muchas de las actuaciones en juventud, tienen una lógica sustitutiva, con escasa capacidad de éxito. No sólo se trata de recuperar la vieja máxima de "enseñar a pescar antes que repartir peces", sino de hacerse las preguntas de ¿quién enseñaba, enseña y deberá enseñar a pescar? En la época del conocimiento, es clave la distribución social y equitativa del mismo para la configuración de una sociedad cohesionada y de alta capacidad educativa y emprendedora.

- *Generación de vínculo:* La física demuestra que dos fuerzas de igual dirección y potencia, pero de sentido contrario, se anulan. La multiplicidad de influencias, estímulos, ejemplos, informaciones que emite el contexto en el cual crecen y viven las personas jóvenes, y la diversidad de agentes que las producen, cada uno desde su lógica e interés particular, constituyen en muchos casos esfuerzos contrapuestos, aunque los objetivos declarados sean compatibles e incluso equivalentes. Pocos son los proyectos de intervención que tienen como base fundamental la interrelación y coordinación eficaz entre diferentes agentes socializadores de los jóvenes. Y en aquellos que la tienen, ésta se limita a colaboraciones periféricas.

- *Control de resultados:* A la mayoría de las memorias de proyectos ejecutados, las podríamos comparar con discursos ensalzadores de la cuantía de lo realizado. Sabemos casi siempre, cuantos "usos" (que no usuarios) se han realizado del servicio, el incremento de actividades con respecto a años anteriores, el nivel de satisfacción con el servicio que declaran tener los participantes,... Pero, en casi ningún caso, sabemos en qué medida modificó las conductas de las perso-

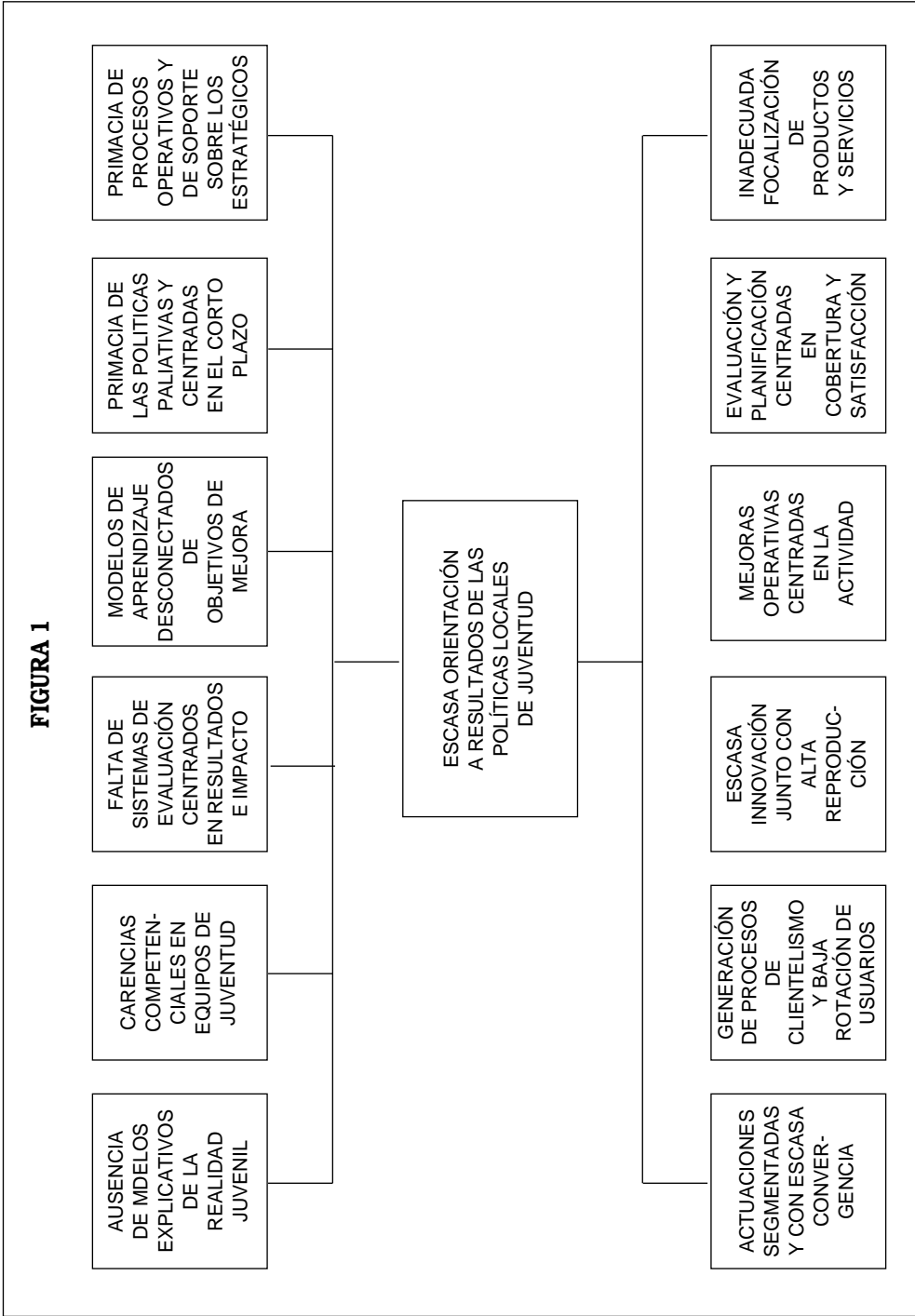
nas, en qué medida lo que se hizo contribuyó a mejorar su situación real, cuánto de lo que aprendieron transfirieron a su actividad cotidiana. Existe todavía, un escaso avance en lo relativo a la generación e implantación de sistemas de evaluación de transferencia e impacto aplicados a programas sociales.

## **RELACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD ENTRE NIVELES TERRITORIALES**

Cada vez parece más evidente (y así lo plantea desde el año 2000 la Comisión Europea y lo incluye en el Libro Blanco "Un nuevo impulso para la juventud europea") que las actuaciones desde el ámbito local tienen mayores posibilidades de incidencia real sobre el contexto próximo a la población juvenil. Esto supone un cambio de dirección en la orientación de las intervenciones municipales en materia de juventud, ya que la mayoría de ellas, hasta el momento, ha centrado sus actuaciones en políticas que podríamos denominar periféricas (ocio y tiempo libre, actividades culturales, servicios complementarios, etc.), de escasa incidencia sobre los factores causales de la situación actual. Y supone, además, un reto para las estructuras territoriales y comunitarias en cuanto a cómo apoyar y hacer posible este reforzamiento de las capacidades locales para estructurar modelos de intervención sistémicos, capaces de obtener resultados tangibles y de operar sobre su contexto próximo, aumentando su potencial para generar procesos de socialización eficaces y equitativos en la regulación de las condiciones en la que la población juvenil desarrolla su tránsito hacia la vida adulta.

El reto no es sencillo, si hiciésemos un breve análisis sobre los modelos de actuación en juventud desde las corporaciones locales, nos encontraríamos la mayoría de las veces, con un escenario como en el siguiente (Figura 1):

**FIGURA 1**



Contribuye, además, a agravar la situación, el alto grado de externalización de muchos de los servicios destinados a los jóvenes hacia empresas que operan en un mercado cautivo, que compite fundamentalmente en precio, en lugar de en calidad y resultados. Empresas que para obtener beneficios y mantener su situación competitiva, pagan poco a sus contratados. Y que en el mejor de los casos, proporcionan empleo precario para algunas de las nuevas generaciones de psicólogos, pedagogos, educadores sociales,..., hasta que consiguen acceder a puestos mejor remunerados y estables en alguna ONG u organismo público, o encuentran un trabajo mejor y más cómodo, aunque no tenga nada que ver con lo que estudiaron. Y que, en el peor de los casos, proporciona trabajo de verano y unos ingresos extras a otros jóvenes con bajo nivel de cualificación en comparación con el objetivo de la tarea que desempeñan.

Si elevamos la mirada hacia las Comunidades Autónomas y los organismos estatales, éstos son directamente responsables de la consolidación de algunas condiciones estructurales que afectan en gran medida a los procesos de autonomía e inserción social y profesional de los jóvenes, como son la vivienda (aumento imparable de los precios a la vez que desciende el número de viviendas de protección), el empleo (la realidad ha demostrado que muchas de las medidas, inicialmente coyunturales, como los contratos de prácticas y aprendizaje se han transformado en estructurales, contribuyendo en gran medida a la alta concentración de empleo precario en la población juvenil), y la educación (aumento del fracaso escolar y del determinismo social y desconexión creciente con el entorno social y productivo).

La elaboración de planes integrales a nivel territorial y estatal ha obtenido escasos resultados, aun a pesar de los

intentos por coordinar esfuerzos transversales desde todos aquellos organismos y entes públicos con responsabilidades que afectan a las condiciones de desarrollo e inclusión de los jóvenes.

Si consideramos a los municipios como el principal agente público para la mejora del contexto de socialización de los jóvenes, sería fundamental que el resto de organismos y entidades a nivel autonómico y estatal, reorientase su actuación hacia un apoyo efectivo en los procesos de aumento de la capacidad y la competencia de los organismos locales en materia de juventud. Que evitase la evidente desconexión entre los diferentes niveles de intervención territorial. Estructurando procesos de trabajo en red, que permitiesen articular sistemas de formación, investigación, análisis, evaluación de impacto, innovación y coordinación que sirvieran como soporte al desarrollo eficaz de los indicadores de la realidad juvenil en cada una de las localidades implicadas. Y apoyando éstos con medidas estructurales que mejoren de forma eficaz y equitativa las condiciones sociales y laborales en las que los jóvenes crecen y se desarrollan.

## CONCLUSIONES

Haciendo un breve resumen podríamos concluir que la estrategia es más reactiva que preventiva, que la mayoría de los proyectos en vigor no tienen un elevado potencial de impacto y que existen claras evidencias de desconexión entre los diferentes niveles territoriales e instituciones que intervienen, directa o indirectamente, sobre los jóvenes. Por ello:

- Sería necesario avanzar en el desarrollo de políticas de juventud con un mayor peso específico del conjunto de sus intervenciones en la incidencia sobre



factores causales, originarios de los desajustes, deficiencias y problemas de los jóvenes. Dando, además, prioridad a aquellos problemas centrales que condicionan la aparición del resto, como el acceso al empleo, el fracaso escolar, el determinismo social, y la escasa participación social de los jóvenes, orientando las intervenciones hacia el incremento de la capacidad social para asegurar el reparto eficaz y equitativo de rentas materiales e inmateriales.

- Sería necesario un profundo enriquecimiento de los proyectos de intervención para aumentar su capacidad de impacto potencial, orientándolos más a resultados, mejorando la corresponsabilidad y coordinación de los diferentes agentes de socialización, aumentando su capacidad de generar autonomía en el contexto de intervención para afrontar con éxito su función socializadora, controlando mejor los resultados sociales que producen, estructurando siste-

mas de focalización y cobertura que aseguren que se llega a quien lo necesita y no sólo a quien se inscribe o acude, y asegurando la sostenibilidad de sus resultados.

- Sería necesaria la articulación de sistemas de coordinación y convergencia de las actuaciones de los diferentes niveles de intervención, locales, territoriales y estatales capaces de estructurar procesos de gestión del conocimiento y la intervención territorial en materia de juventud, que potencien y combinen de manera más eficaz los recursos, las capacidades y las competencias autonómicas y estatales, con la mayor posibilidad local de incidencia en el contexto próximo y de refuerzo y apoyo directo a las diferentes instancias de socialización.

Y para terminar, como decía el poeta Mandelstam, “.....bien, intentemos el incómodo, el inconveniente, el chirriante giro del timón”.

## BIBLIOGRAFÍA

Arrabal, A. y Cabello, C. (2001). *De Mafalda a los Simpson. Evolución de los adolescentes de Carabanchel*. Madrid: Dirección General de Juventud. Comunidad de Madrid.

Cachón, L. et al. (2000). *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, INJUVE.

Castells, M. (1997). La sociedad red. En *La era de la información, vol. 1*. Madrid: Alianza.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *Libro Blanco de la Comisión Europea- Un nuevo impulso para la juventud europea*. Bruselas: Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía.

Comisión Independiente sobre la Población y la Calidad de Vida. (1999). *Elegir el futuro. Un programa radical para la mejora sostenible de la calidad de vida*. Madrid: IEPALA Editorial.

Consejo de la Juventud de la Comunidad de

Madrid (2002). *Documento de propuestas para una política de Juventud en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

Martín, M. y Velarde, O. (2001). *Informe Juventud en España 2000*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, INJUVE.

Serrano, J. y Sempere, D. (1999). *La participación juvenil en España*. Barcelona: Fundació Francesc Ferrer y Guàrdia.

V.V.A.A. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

VV.AA. (2001). *Estudio sobre la situación de los jóvenes y la política de juventud en Europa*. Madrid: Instituto IARD.

VV.AA. (2002). *Fracaso escolar y transición al mundo laboral*. Madrid: Fundación para la Modernización de España.