



# Construcción de Políticas de Juventud

**Análisis y Perspectivas**

# Construcción de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas

Universidad de Manizales  
Programa Presidencial Colombia Joven  
Organización Iberoamericana de Juventud  
Gobernación de Caldas  
Instituto Caldense para el Liderazgo  
Universidad Autónoma de Manizales  
Universidad de Caldas  
UNICEF  
Cinde  
GTZ

## **CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE JUVENTUD -Análisis y Perspectivas-**

Textos presentados en el Seminario Internacional "Producción de Información y Conocimiento para la formulación e implementación de políticas de juventud"

Nicolás Uribe Rueda

Director Programa Presidencial Colombia Joven

Sara Victoria Alvarado

Directora Doctorado Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, U. de Manizales - CINDE

Sabine Markert

Directora GTZ Colombia

Manuel Manrique Castro

Representante de Área para Colombia y Venezuela - UNICEF

### **Consejo Editorial**

Mercedes Jiménez B.      Oficial A. de Adolescencia, UNICEF

Germán Muñoz              CINDE - UNIVERSIDAD DE MANIZALES

Jaime Andrés Gómez      GTZ

Sara Franky Calvo          Oficial A. de Comunicación, UNICEF

### **Autores de las ponencias**

René Bendit                  Instituto Alemán de Juventud

Ernesto Rodríguez        Consultor

Libardo Sarmiento         Consultor

Julio César Puentes        Universidad Nacional de Colombia

Juan Fernando Sierra       Consultor

### **Equipo Coordinador del Seminario**

Germán Muñoz              Doctorado CINDE - Universidad de Manizales

Mercedes Jiménez         Oficial A. de Adolescencia, UNICEF

Nicolás Uribe Rueda       Programa Presidencial Colombia Joven

Jaime Andrés Gómez      GTZ

Ligia López                  Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud

### **Compilación y revisión de textos**

Germán Muñoz              Doctorado CINDE - Universidad de Manizales

**Coordinación Editorial**    Sara Franky Calvo, Oficial A. de Comunicación, UNICEF

### **Diseño y diagramación**

María Cristina Gaviria     Inventtio

Adela Martínez Camacho   Inventtio

**Ilustración de carátula y portadillas** elaboradas por Juliana Restrepo Gómez joven de 17 años

### **Impresión**

Gente Nueva

ISBN: 958-97300-4-3

1ª. Edición. Marzo 2004

© 2004. Programa Presidencial Colombia Joven - Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud CINDE - U. de Manizales -GTZ- UNICEF

### **Impreso y hecho en Colombia**

Las ideas y conceptos propuestos en este libro corresponden a los planteamientos, ideologías y análisis de los autores y no a los de las instituciones promotoras de su publicación.

# Índice de Contenidos

Presentación	5
Introducción	9
<b>1.</b> La modernización de la juventud y modelos de políticas de juventud en Europa : Análisis comparativo de políticas nacionales de juventud en los estados miembros de la Unión Europea. <i>René Bendit</i>	13
<b>2.</b> Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. <i>Ernesto Rodríguez</i>	75
<b>3.</b> Política Pública de Juventud en Colombia: Logros, Dificultades y Perspectivas. <i>Libardo Sarmiento Anzola</i>	115
<b>4.</b> Políticas Públicas de Juventud y Gasto Público en Colombia. <i>Julio César Puentes</i>	195
Anexo Relatoría General del Seminario Internacional	271

## Presentación

En la década de los 90 se inició en Colombia un trabajo de reflexión y una serie de acciones que buscaban hacer visible la problemática de juventud y que dieron como resultado la referencia expresa a los derechos de los jóvenes en la Constitución Política de Colombia de 1991, la promulgación de la Ley de Juventud, Ley 375/1997, el desarrollo del tema en diversas regiones, la producción de información y conocimiento sobre la problemática juvenil, la instauración de los Consejos Municipales y Departamentales de Juventud, las Casas de Juventud y los Clubes Juveniles, la creación de dependencias especializadas en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, la movilización social juvenil para su desarrollo y la formación de personas especializadas en el tema.

A pesar de la riqueza de estas iniciativas, al final de los años 90 no se había podido consolidar una política pública de juventud. En 1.999, en el encuentro "Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia" se realizó un balance del proceso colombiano y se consolidaron algunas recomendaciones necesarias para reorientar la construcción e institucionalización de dicha política. También al final de esa década, el tema se vio afectado por varios factores: los cambios en las instituciones que lo lideraban en los sectores gubernamental y no gubernamental, la crisis fiscal que obligó a reorientar las prioridades de inversión social, la agudización del conflicto armado que impactó las organizaciones sociales, la falta de evaluaciones que revisaran el impacto y los mecanismos de acción, la debilidad en la coordinación interinstitucional y sectorial y por otros factores. A pesar de esta crisis, las demandas y necesidades de los jóvenes se incrementaron, planteando nuevos retos en el contexto del desarrollo del país.

El cambio de gobierno nacional presentó una favorable coyuntura que respaldaron entidades del sector académico y de cooperación internacional, para volver a activar la discusión en torno a la situación de la población juvenil y la búsqueda de alternativas para apoyar las capacidades transformadoras de los jóvenes. El Programa Presidencial Colombia Joven, con participación de la sociedad civil, logró que el plan nacional de desarrollo 2.002-2.006, asumiera el compromiso de formular una política pública de juventud con perspectiva a 10 años.

En este contexto se aliaron varias instituciones líderes: el “Centro de Investigaciones y Estudios avanzados en niñez, juventud, educación y desarrollo” de la Universidad de Manizales; el Centro Internacional de Investigaciones y Desarrollo Humano, CINDE; el Programa Presidencial “Colombia Joven”, la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, para realizar el Seminario Internacional sobre **“Producción de Información y conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas de juventud”**. Posteriormente se sumaron a esta Alianza la Organización Iberoamericana de Juventud, OIJ; la organización Panamericana de la Salud, OPS; el Instituto Caldense de Liderazgo, la Gobernación de Caldas y Alcaldía de Manizales.

Este evento tuvo como objetivos: contribuir a la formación de los agentes que orientan y ejecutan políticas de juventud; socializar y analizar experiencias de Sistemas de Información, Observatorios, Centros de Investigación y Formación; aportar a la construcción de la Política de Juventud en Colombia mediante el análisis prospectivo de los principales desarrollos en el tema y acordar líneas de trabajo conjunto entre diversos actores y procesos de Política de Juventud en América Latina.

Con los resultados de este seminario hemos continuado un trabajo conjunto en la construcción de un Sistema Nacional de Información, la formulación de la Política Nacional de Juventud y el apoyo a algunos departamentos y municipios para el desarrollo institucional en la gestión de políticas y programas de juventud.

Nos hemos aliado para la promoción los derechos de los jóvenes, para la creación de condiciones que favorezcan la expansión de sus capacidades

que les permitan asumir su vida de manera libre y responsable y despertar en ellos su enorme potencial para la transformación que requiere el país.

**Nicolás Uribe Rueda**

Director Programa Presidencial  
Colombia Joven

**Sabine Markert**

Directora  
GTZ Colombia

**Manuel Manrique Castro**

Representante de Área para  
Colombia y Venezuela  
UNICEF

# Introducción

Por *Germán Muñoz González*\*

El Seminario “producción de Información y Conocimiento para la formulación e implementación de políticas de juventud” fue un evento muy singular que reunió a 230 participantes entre los que se contaron: los más importantes expertos en el tema de América Latina (9 invitados de México, Venezuela, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Argentina, Chile, España) y Colombia, gestores de políticas del Estado (Colombia Joven y agentes locales) y de la sociedad civil organizada (Ong), agencias de cooperación internacional, organizaciones juveniles, investigadores y académicos de todo el país. Su singularidad radica en la acción concertada de tan diversos actores, en la generosidad de los ponentes que aceptaron participar sin recibir honorarios, en el espíritu crítico que animó las ponencias, comentarios y mesas de trabajo, todo lo cual se traduce en un excelente encuentro que permite imaginar una nueva oportunidad para el país joven.

Recogemos en este bello texto impreso cuatro ponencias que fueron la columna vertebral del evento: dos que nos permiten hacer una lectura comparada de las políticas de juventud en la Unión Europea y en América Latina; dos más que analizan con criterio independiente la temática en Colombia; en anexo, la relatoría general del evento.

Con base en estos logros será posible, tal vez, replantear los modelos existentes de producción de información y conocimiento, los procesos de creación de redes, alianzas y formas de cooperación, el diseño e implementación de políticas de juventud en Colombia, capaces de morder en la dura realidad y asumir a los hombres y mujeres jóvenes del país como sujetos de derecho, creadores de espacios y prácticas de libertad, de proyectos de nación en los que ellos sean arte y parte.

---

\* Coordinador Académico del Seminario y de la Línea en Políticas de Juventud del Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la U. de Manizales y CINDE

Quedan a la vista a través de la lectura de los textos ciertos hilos que conducen a debates y cuestiones de fondo, necesitados de más reflexión, de nuevos encuentros entre libre pensadores, planificadores, decisores y jóvenes que continúan preguntándose:

- ¿Resulta aún adecuado el paradigma del desarrollo en programas y proyectos con niños y jóvenes?
- ¿Cómo incorporar las nuevas sensibilidades y subjetividades al diseño de política pública de juventud?
- ¿Qué modelos resultan más adecuados al contexto nacional, regional y local?
- ¿Cómo se debería pensar hoy conjuntamente en niños y jóvenes, en este cambio de época?
- ¿Qué mecanismos son los pertinentes para crear y/o mantener relaciones permanentes interinstitucionales entre actores gubernamentales, no-gubernamentales y científicos sociales?
- ¿Cómo impulsar redes y alianzas nacionales e internacionales?
- ¿Cómo superar el modelo estadocéntrico en relación con políticas públicas de juventud?
- ¿Cómo incidir en el actual diseño de políticas implícitas?

Hoy, más que nunca, hace falta con los ojos bien abiertos, estar atentos a comprender los sueños y utopías de las y los jóvenes, sus apuestas a la buena y bella vida, para diseñar con ellos y ellas líneas de fuga. Si en mayo del 68 proclamaban: *seamos realistas, pidamos lo imposible*; ahora, dicen con fuerza: *ya no hay límites, vamos a crear otros mundos...*



**La modernización de la juventud y modelos  
de políticas de juventud en Europa**  
-Análisis comparativo de políticas nacionales de  
juventud en los estados miembros de la Unión Europea-

Por *René Bendit*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Director del Observatorio Alemán de Juventud. Deutsches Jugendinstitut (DJI) / Instituto de Juventud Alemán.

*René Bendit*



## **1. Introducción**

La integración social europea es una cuestión que va asumiendo cada vez más importancia en la medida en que se está convirtiendo en uno de los desafíos más importantes que ha de enfrentar la Unión Europea (UE) en los próximos años.

En el plano de la integración social es posible observar una serie de tendencias similares en todas las sociedades pertenecientes a la UE y que generan problemas que también parecen tener una cierta similitud. Uno de ellos, es la involución demográfica y el envejecimiento progresivo de su población. Ambos fenómenos tendrán a mediano y largo plazo no sólo enormes consecuencias económicas sino también estructurales y sociales. Lo mismo sucede con los efectos que tiene la modernización científico-tecnológica de las economías europeas sobre la prolongación y complejización de los procesos educativos y de formación profesional así como sobre el tardío ingreso de los jóvenes al mercado laboral. Dichas consecuencias también se manifiestan en la postergación de la emancipación económica de los jóvenes, de su independencia de las familias de origen, del momento en que forman una pareja estable o contraen matrimonio así como la edad en que las mujeres tienen su primer hijo.

Estas tendencias de cambio, así como aquéllas que se dan en el campo de las relaciones laborales (flexibilización de los contratos laborales; aumento del empleo precario y de los trabajos de tipo "no estándar ") y del ingreso tardío de las nuevas generaciones a los sistemas de seguridad social, van generando condiciones desfavorables de inserción social para las nuevas generaciones y, al mismo tiempo, comienzan a cuestionar el tipo de relaciones generacionales que se ha venido estableciendo en los países europeos durante las últimas décadas, de acuerdo a los diferentes regímenes de "Welfare" imperantes en ellos.

Estas tendencias, unidas a una serie de cambios valóricos observables en las sociedades industriales en las últimas décadas, -así como los desarrollos que se pueden pronosticar en cuanto futuros problemas de integración social en cada uno de los países de la Unión Europea-, han ido creando cada vez más la imperante necesidad de contar no sólo con estadísticas comparables a nivel europeo, sino además con informes sociales, tanto generales como especiales, p.e. referidos a determinados grupos sociales o a determinadas áreas temáticas. Es por ello que la producción de informes sociales, basados en estadísticas o datos homologables ha ido ganando cada vez más atención entre los expertos del sector y también entre los responsables de generar políticas hacia determinados sectores o grupos sociales como los jóvenes. A esta creciente atención se agrega además el hecho que los enormes progresos alcanzados en las tecnologías y metodologías de recolección, almacenamiento, análisis y distribución de datos por vía electrónica, van permitiendo un acceso cada vez mayor a un número cada vez más amplio y diferenciado de datos, lo que permite ir desarrollando una investigación más integral en relación a las condiciones de vida y a la calidad de vida de la población así como en relación a la "producción de bienestar" ("welfare production") (F. Rothenbacher, 1998: Social Indicators Research 44: 291-398). Son investigaciones y estudios de este tipo los que, producidos con regularidad, permitirán en diferentes áreas sociales, la toma de decisiones racionales basadas en datos empíricos adecuadamente interpretados.

La pertenencia a la Unión Europea hace sentir cada día más su influencia en la vida de sus habitantes. Independientemente de las percepciones que se puedan tener del significado que esa pertenencia tiene o puede tener para nuestra vida concreta, para nuestras relaciones, para nuestra identidad, el hecho es que las recomendaciones y las normativas de la Comisión Europea empiezan a determinar el funcionamiento de las organizaciones de los países que pertenecen a la Unión Europea.

Europa se encuentra en una fase de cambio acelerado en los ámbitos económicos, sociales y políticos. La juventud, tanto si la miramos desde la perspectiva de las políticas de juventud, de bienestar o de servicios para la juventud está afectada enormemente por estos procesos.<sup>2</sup>

En el proceso de integración europea en el que nos encontramos se hace cada día más inevitable el traspasar el ámbito nacional cuando queremos

analizar el desarrollo de las condiciones de vida de los jóvenes. Estos se van convirtiendo cada día más en europeos. El desarrollo de políticas europeas de juventud necesitan de conocimientos e información sobre los cambios que se originan en las condiciones de vida, en las orientaciones, valores y actitudes, así como conocer las nuevas oportunidades y los riesgos en los que se puede envolver el proceso de europeización.

***La mayoría de los jóvenes en Europa se sienten más enraizados en su contexto más próximo no percibiendo que su futuro vaya a depender fuertemente de las políticas de la Unión Europea.***

En el primer informe conjunto, "Estudio sobre la situación de los jóvenes y la política de juventud en Europa", realizado por todos los países de la Unión Europea más Lichtenstein, Islandia y Noruega, por encargo de la Comisión Europea, y coordinado por la fundación IARD de Milán (Informe, que citaremos como IARD 2001)<sup>3</sup>, se muestra que la mayoría de los jóvenes en Europa se sienten más enraizados en su contexto más próximo no percibiendo que su futuro vaya a depender fuertemente de las políticas de la Unión Europea. Los jóvenes europeos se sienten fuertemente vinculados a su contexto más cercano, local y unidos a sus costumbres, estilos de vida y sobre todo en lo referente a sus perspectivas de vida futura. Los más escépticos en relación con la UE y las instituciones europeas son los jóvenes escandinavos y alemanes, mientras que los jóvenes de los países del sur tienen una actitud más positiva.

La disponibilidad de la juventud a hacer uso de las posibilidades de movilidad horizontal que ofrece la UE, depende de indicadores como: conocimientos de otros idiomas, viajes e interés en permanecer en el extranjero, tanto para trabajar como para estudiar. Existe una gran relación entre conocer otros idiomas y la disponibilidad de los jóvenes a una mayor movilidad geográfica. Continúan siendo los jóvenes en Luxemburgo, en los países escandinavos y en los Países Bajos los que dominan una o dos idiomas extranjeros.

<sup>2</sup> Mientras observamos que se ponen en funcionamiento redes de cooperación entre los jóvenes en las áreas de bienestar, en el intercambio técnico y educativo, echamos de menos la existencia de investigaciones comparadas y de documentación sobre la situación de las personas jóvenes y de las políticas dirigidas a este grupo en las distintas regiones de Europa, si bien en los últimos años se han llevado a cabo estudios e informes sobre aspectos concretos de la situación de la juventud en Europa. En este sentido cabe citar, el estudio " Situación de las personas jóvenes y la salud en la Unión Europea", coordinado por el DJI München ( Instituto de la Juventud de Munich) publicado por la Comisión de la UE en 1999 y el más reciente, "Estudio sobre la situación de los jóvenes y la política de juventud en Europa", coordinado por IARD, Milán ( Abstracts y Summaries de acceso en: [http:// www.europa.eu.int/comm/education/youth/studies.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/youth/studies.html) ).

<sup>3</sup> Se basa en datos estadísticos y estudios empíricos europeos de tipo comparativo así como en sendos Informes nacionales realizados siguiendo un índice de indicadores común .

En estos dos estudios, a los que brevemente hemos hecho referencia, aparece con claridad un fenómeno, al cual hacíamos referencia al principio de esta sección y que muestra una interesante contradicción: por una parte las instituciones, las normativas, las recomendaciones de la UE están cada día más presentes, influyen y tienen cada vez más importancia en la vida de los ciudadanos, y por otra parte éstos muestran un mayor desconocimiento y una menor aceptación de la Unión Europea. Esta discrepancia está influyendo también fuertemente en la vida de las personas jóvenes y en la planificación de su futuro. Es sobre el conocimiento de éstas y otras tendencias que se basan las políticas de juventud de la mayoría de los países de la UE así como también aquellas que se están diseñando en el marco del proceso iniciado por el "Libro Blanco" sobre políticas de Juventud en Europa "Un Nuevo Impulso para la Juventud".

## **2. La Construcción Teórica de la "Juventud" y Políticas de Juventud en Sociedades Post-industriales**

### **2.1. Principales Dimensiones Analíticas en la Construcción del Concepto de "Juventud"**

¿De qué hablamos cuando hablamos de juventud: cuál es ese concepto, qué realidades sociológicas y qué funciones describe, cuál ha sido su desarrollo en la sociedad y en la sociología?

Sociológicamente hablando, a la juventud, se le asigna como función, la tarea de ocuparse de la continuidad y el cambio social. La sociedad garantiza su propia continuidad a través de la transmisión de normas, valores y actitudes, pero al mismo tiempo la sociedad debe incentivar el cambio en ella. Desde un punto de vista sociológico, existen tres dimensiones que hay que tener en cuenta a la hora de analizar el concepto de juventud y de condición juvenil:

- La juventud como una fase socialmente organizada de la vida (como fase del ciclo vital);
- Las condiciones (materiales, legales, educacionales, de vivienda, sa-

lud, formación y bienestar, etc.) que se ofrecen a los/ las jóvenes en cada sociedad.

- El uso que los jóvenes hacen de estas condiciones, tanto individualmente como de forma colectiva.

Por lo tanto, no se debería considerar a los jóvenes como individuos meramente determinados por estas "condiciones" y por su "socialización", sino como verdaderos actores que manejan, o como mínimo influyen poderosamente sobre los hilos que gobiernan sus vidas (Galland 1991, Gillis 1981; Hurrelmann 1986, 1992; Mörch 1993, 1994). Dado que los/ las jóvenes se comportan de esta manera haciendo uso de determinados recursos biográficos, económicos, sociales y culturales, trataremos aquí la "juventud" y la "vida juvenil" como metáforas representativas de diferentes realidades, tales como las diferencias de género, los ambientes urbanos y rurales, las clases sociales, las tradiciones culturales, las regiones geográficas y así sucesivamente.

Tradicionalmente, el discurso político y teórico acerca de la juventud y de la vida juvenil ha girado en torno a la cuestión de si la juventud tiene que ser definida como un simple grupo de edad, o bien como una fase de transición, si su principal característica es el paso a la vida adulta, o si se trata de una fase de la vida con características propias.

Las discusiones se han centrado en diversos factores que afectan a la construcción social de lo que denominamos "juventud". Uno de los aspectos centrales es el solapamiento del envejecimiento (individual), los requisitos que las sociedades imponen a los jóvenes en sus transiciones hacia la madurez, y los (históricos) efectos de cohorte o generación. El significado actual de una edad de, por ejemplo, 25 años es completamente distinto al que tenía hace 40 o 80 años. Si una persona de 25 años de edad se identifica o no como representante de la "juventud", las conclusiones que cabe extraer son bastante diferentes. Lo mismo cabe decir respecto de las transiciones tales como la finalización de la educación obligatoria.

En un pasado no muy lejano, la mayoría de los adolescentes trataba de acceder al mercado de trabajo una vez finalizado dicho período educativo, pero hoy en día la inmensa mayoría de ellos continúa en el sistema educativo o en el de formación profesional. El concepto de "generación" se refie-

re a las circunstancias históricas del hecho de ser joven. Por ejemplo, en lo que se refiere a la vivienda, las distintas generaciones de jóvenes se enfrentan a diferentes ofertas del mercado inmobiliario, y a diferentes oportunidades de entrar en dicho mercado, apoyadas (o impedidas) por políticas de vivienda o de bienestar bien diversas. Así, adoptando un enfoque de la juventud que tenga en cuenta la edad, las transiciones y el efecto generación, proporciona una mayor comprensión de lo que realmente está ocurriendo con los jóvenes en cualquier fase de la evolución social. Sin embargo, a efectos prácticos, y dado que la mayoría de los estudios se basa en datos transversales, la dimensión histórica se omite a menudo, limitando el tiempo a un punto dado. Por tanto, la edad y las transiciones se utilizan como variables de la "juventud" y de la "vida juvenil" sin apoyarse en referencias históricas.

### 2.1.1 La Definición de la "Juventud" como Grupo Etario

Definir la juventud en términos de edad es una postura que viene siendo la habitual en el ámbito político. Casi todos los programas y medidas que apuntan a la "integración" de los jóvenes en la sociedad prefieren este punto de vista. Las actuales definiciones políticas de la juventud adoptadas por los países e instituciones de la UE comprenden los grupos de 15 a 25 años o, en algunos casos, de 14 a 29. Los límites de edad suelen variar según sea el campo de estudio, como educación, empleo, salud, vivienda, bienestar, apoyo financiero, etc. Respecto a este amplio intervalo de edad, el cual ha sido tradicionalmente dividido por los sociólogos en "adolescencia", "post-adolescencia" y "adultez joven", la política de juventud no se dirige hacia educación o el empleo o el bienestar, sino hacia la educación, el empleo y el bienestar, pero con diferentes acentos y prioridades. Normalmente, los jóvenes no suelen hacer uso de todas las ofertas y programas desarrollados por la política en cada uno de estos planos al mismo tiempo, pero es probable que, durante la vida juvenil, sea importante implementar un segmento de la política de juventud detrás de otro (Stalder 1998). Este argumento apoya el punto de vista de la condición juvenil como una sucesión de estratos etarios. Refleja tanto la extensión de la juventud hasta el fin de la tercera década de la vida como su segmentación interna en función de la edad.

En las primeras fases de la vida juvenil, la prioridad política se centra en la educación y la formación. En principio, los/ las jóvenes deben asistir a la

educación o la formación y no entrar prematuramente en el mercado laboral. La política educativa busca proporcionar la igualdad de acceso a la educación y prevenir cualquier forma de exclusión. Dicha igualdad de oportunidades quiere evitar que los jóvenes sufran cualquier forma de discriminación social en función de género, etnia, herencia o posición social. En una fase más tardía de la vida juvenil, las trayectorias se dispersan. Aquellos jóvenes que han terminado la educación secundaria suelen permanecer en las instancias educativas (universidad). Aquellos que han terminado su formación profesional, en cambio, se enfrentan al empleo o al desempleo, y a los subsidios de desempleo.

Hay contradicciones entre la política educativa y el sistema de beneficiarios del desempleo y las políticas de vivienda. Si se prima la definición de juventud como un tramo de edad, que desaparece al cumplirse una cierta edad, con ofrecerles actividades, campamentos, centros de juventud para los de una edad determinada, es suficiente...ya que cuando alcancen una determinada edad, van a dejar de ser jóvenes automáticamente. Como hoy sabemos, esto ya no es así.

En algunos países, hay una contradicción entre la política educativa y el sistema de subsidios de desempleo. La política educativa considera como adultos a los jóvenes que han adquirido un determinado nivel de cualificación profesional y que se encuentran preparados para acceder al mercado de trabajo. La política de desempleo, sin embargo, los trata como miembros del "grupo de edad" juvenil. En dichos países, hasta los 25 años de edad los jóvenes sólo perciben la mitad del subsidio de desempleo porque se supone que siguen viviendo con sus padres. Este tratamiento incoherente les impide emanciparse en el momento en que quizá podrían hacerlo si el tratamiento fuese más adecuado. Este hecho también muestra que investigadores y políticos no se ponen de acuerdo sobre la definición más acertada de "juventud".

### **2.1.2 La Definición de "Juventud" como una Fase de Transición**

Desde una perspectiva psicológica y sociológica, la juventud se ha definido tradicionalmente como una fase de transición, en lugar de un grupo de edad o una fase de la vida con características propias. El concepto de transi-

ción enfatiza la adquisición de capacidades y derechos asociados a la edad adulta. El desarrollo personal y la "individualización" se ven como procesos que se apoyan en el aprendizaje y la interiorización de unas determinadas normas culturales (socialización) como requisitos previos a convertirse en, y de ser considerado como, un miembro de la sociedad con todas sus consecuencias. Este concepto tiene un sesgo conservador, ya que considera la socialización como una especie de acción unidireccional, permaneciendo inalteradas las normas y modelos de vida que la sociedad ofrece a las nuevas generaciones.

En las modernas sociedades industriales y post-industriales, este proceso de transición se ha prolongado y presenta características más complejas debido a la extensión de la educación secundaria, acompañada por la diversificación y la individualización de la vida social. Esto corresponde a lo que los sociólogos denominan "diversificación de los itinerarios hacia la madurez". Los individuos determinan lo que será su posición en la edad adulta a través de un proceso de "negociación" en lugar de seguir simplemente los caminos previamente trazados por la sociedad. Las transiciones ya no son lineales (por ejemplo educación > empleo), sino que pueden ser también sincronizadas (educación + empleo) y reversibles, como movimientos de un yoyó (educación <> empleo (ver M. du Bois-Reymond 1998, París 1996).

Los procesos de transición se han convertido en más heterogéneos, más complejos y marcados por discontinuidades y rupturas apreciables. Los "tradicionales" opuestos entre joven y adulto, o las de estudiante - no estudiante, inactivo-activo (laboralmente) soltero- casado, son situaciones que se encuentran rebasadas en la actualidad por una multiplicidad de estados intermedios y reversibles, más o menos transitorios. Las secuencias de los umbrales que daban paso a una u otra situación han dejado de ser predecibles, lineales o uniformes. Esta nueva situación lleva consigo que los procesos de transición se alarguen. La edad ya no es un factor determinante para definir la fase en la que se encuentra un joven. La fase o condición juvenil se alarga y crea nuevas edades sociales. El concepto "jóvenes adultos/ adultos jóvenes" ya se ha generalizado, llevando consigo a que se haya pasado este tramo de edad, hasta los 35 años. Alargamiento, que en la mayoría de los casos significa retraso

de la emancipación de la familia de origen.<sup>4</sup> Se diseñan políticas de juventud y de bienestar especiales para estos grupos, sin tener en cuenta la edad de los jóvenes implicados. Esto no significa, sin embargo, que ya no importen los condicionamientos o/ y el origen social. Por un lado, las sociedades modernas ofrecen un mayor abanico de opciones entre las que escoger y, por otro, los jóvenes de hoy en día están obligados a reflexionar entre las opciones disponibles y a justificar sus decisiones (du Bois-Reymond 1998). Los jóvenes, por tanto, deben elegir y hacerlo correctamente, corriendo el riesgo de no acertar y resultar socialmente excluidos. Además, la capacidad del individuo de negociar su transición a la vida adulta todavía depende sustancialmente del capital cultural de que disponga, del apoyo proporcionado por su familia, y de las oportunidades o restricciones referidas al género y a la procedencia. No obstante, podemos observar que la diversificación y la individualización generan cambio social. Este cambio no sólo se refleja en el proceso emancipador de los jóvenes sino también en sus demandas de vivienda.

***Los "tradicionales" opuestos entre joven y adulto, o las de estudiante - no estudiante, inactivo-activo (laboralmente) soltero-casado, son situaciones que se encuentran rebasadas en la actualidad por una multiplicidad de estados intermedios y reversibles, más o menos transitorios.***

El cambio de transiciones juveniles de un proceso centrado en la sociedad a uno basado en el individuo tiene implicaciones para las políticas de juventud y bienestar. La provisión de servicios universales y ámbitos de apoyo basada en el supuesto de que la igualdad formal de derechos y oportunidades garantiza suficientemente la justicia social, necesita ser revisada a la luz de los modernos conocimientos sobre las transiciones de la vida juvenil. La disparidad social se acentúa, y en absoluto se equilibra por los efectos de la globalización. El debilitamiento de los ámbitos de apoyo social, tales como familia y comunidad, demanda la implementación de políticas que refuercen la capacidad del individuo de adquirir los recursos (y particularmente los recursos de conocimiento) necesarios para un establecimiento exitoso en la madurez. Tales políticas deben tener en cuenta las circunstancias individuales específicas y los contextos locales, y por consiguiente deben ser descentralizadas y flexibles.

<sup>4</sup> La familia aparece como la instancia a la que se acude cuando no se obtienen ingresos del trabajo, ni ayudas de la administración. Esta situación también influye en las relaciones personales o/ y de pareja y en la elección y definición de los estilos de vida.

Algunos autores defienden que definir la juventud mediante el concepto de transición implica moverse de lo que es inherente a lo que es fijo. La velocidad y la forma de las transiciones a la madurez están determinadas por las políticas: la duración de la educación obligatoria, los intervalos de edad durante los que los padres se sienten obligados a proporcionar alojamiento, y el servicio militar. De este punto de vista, es difícil ver la utilidad de definir la juventud únicamente por la educación o el trabajo, y no por ambos factores.

### 2.1.3 La Modernización de la "Vida Juvenil" en las Sociedades Post-industriales

Algunos autores como Mörch (1998) y Bendit/ Münchmeier (1994) consideran problemático definir la juventud como un fenómeno de edad o como un mero fenómeno de transición. Para ellos la "vida juvenil" no es un problema de

***La provisión de servicios universales y ámbitos de apoyo basada en el supuesto de que la igualdad formal de derechos y oportunidades garantiza suficientemente la justicia social, necesita ser revisada a la luz de los modernos conocimientos sobre las transiciones de la vida juvenil.***

edad sino de "fase", aun cuando las personas jóvenes en esta fase generalmente no tienen posibilidades de obtener sus propios ingresos mediante un trabajo remunerado ni de constituir sus propios hogares. Para estos autores (ver también Münchmeier 1993) la vida juvenil se ha convertido en una importante categoría práctica y política. Como señala Mörch (1999): la vida juvenil no ha desaparecido porque su "estatus de transición" ha cambiado. Se ha convertido en una forma de ser. Frente a la definición de juventud como un grupo de edad o como un período de transición, se ha desarrollado un nuevo concepto de vida o condición juvenil. Este concepto trata de reflejar los efectos de la modernización económica y social

sobre las personas jóvenes (Giddens 1991), principalmente las consecuencias de una educación prolongada y de la actualización de las cualificaciones profesionales. La tesis principal es que, como resultado de tales procesos, la "juventud" deviene una prolongada fase de la vida en sí misma. ¿Cuáles son las principales características de la "vida juvenil modernizada"?

En el contexto de la modernización económica y social, la juventud se considera como una fase decisiva de la vida. Durante la misma, el joven

debe adquirir y desarrollar aquellas cualificaciones, orientaciones y decisiones que serán importantes durante el resto de su vida. La juventud adquiere su propio sentido con base en esta tarea de preparación para la vida futura. Durante esta fase, el fracaso significa que no se han conseguido los requisitos previos necesarios para seguir una carrera exitosa. Se vislumbran las trayectorias fallidas. La perspectiva de desarrollo, sin embargo, todavía puede ser asumida bajo el concepto de transición juvenil. Lo que quizá trasciende el concepto de transición es la idea de juventud como agente principal del cambio social. La socialización ya no se considera como una transacción unidireccional que deja inalterados las normas y los modelos de vida. En cambio, las personas jóvenes deben construir un mundo adulto por sus propios medios.

La idea de la juventud como agente de cambio social se corresponde con la prolongación del proceso educativo. El tiempo invertido en las instituciones educativas o en la formación profesional es un rasgo prominente de la "vida juvenil modernizada". Por tanto, la cuestión acerca de si el hecho de que los jóvenes permanezcan más tiempo en las instituciones educativas es bueno o malo pierde su sentido. Las sociedades modernas requieren mayores proporciones de personal cualificado. Por consiguiente, tratan continuamente de incrementar sus niveles de cualificación formal. Los sistemas educativos se vuelven más prolongados, y se fomenta poderosamente la participación de los jóvenes en la educación formal. Se realizan grandes esfuerzos para reintegrar a los estudiantes que han abandonado la educación o la formación básicas. Desde esta perspectiva, la prolongación de la educación es un hecho inherente a las sociedades modernas y postmodernas.

Para los jóvenes que crecen bajo estos esquemas, la vivienda adquiere una importancia creciente en la consecución de una estabilidad de vida, sin perjuicio de la movilidad y de la flexibilidad. El tener un hogar proporciona el espacio necesario para construir la identidad y una red social, crear un estilo de vida propio y proporcionar recursos y seguridad a la hora de enfrentarse a las vicisitudes del mercado laboral.

Desde los años sesenta, las chicas y los jóvenes de origen rural también se incorporaron a la categoría de "juventud moderna". Antes de dicha fecha, y en muchos países desarrollados todavía hoy, la juventud (en el sentido de tener una "vida juvenil") era un privilegio reservado a los varones, y en cier-

tos casos sólo para aquéllos de clase media que vivían en las ciudades. Las chicas realizaban carreras educativas más cortas, representaban una menor proporción en el sistema educativo y obtenían unos certificados educativos de nivel más básico. En la mayoría de los Estados Miembros de la UE, han desaparecido las diferencias debidas al género en las carreras educativas. Incluso, el número de mujeres que obtienen diplomas en la enseñanza superior es mayor que el de hombres. Lo mismo cabe decir de sus resultados en la formación profesional. Sin embargo, todavía pueden encontrarse diferencias significativas entre los jóvenes varones y mujeres inmigrantes.

La integración de los jóvenes de origen rural en lo que llamamos la "juventud moderna" también ha significado un importante paso adelante. Al menos, en los países del norte y oeste de Europa, los jóvenes procedentes del campo pueden contar con las mismas oportunidades educativas y profesionales que sus compañeros de ciudad. Algunas regiones de Europa oriental y del sur, sin embargo, llevan un ritmo distinto en este sentido. En algunas áreas rurales todavía queda mucho por hacer. Las elevadas proporciones de desempleo llevan al declive social. Los retrasos producidos por el "aparcamiento" en programas educativos hacen que las trayectorias de vida de los desempleados sean muy vulnerables, lo que evita que "la juventud moderna" sea un rasgo dominante de la vida de los jóvenes en dichas regiones.

La "juventud moderna" no es sólo una cuestión de educación y empleo. Incluye también cierto grado de autonomía de los jóvenes para crear sus propios estilos de vida y generar una cultura juvenil que proclame la independencia, la confianza en sí mismo y la competencia social. Muchos sociólogos, psicólogos y científicos educativos consideran que estas competencias son necesarias para la flexibilidad, la movilidad y la capacidad de adaptación al cambio tecnológico y social. Por tanto, aunque las biografías modernas exigen a los jóvenes permanecer más tiempo en el sistema educativo y posponer su entrada en el mercado laboral, con la consecuencia obvia de una mayor dependencia económica, se caracterizan no obstante por un alto -y todavía creciente- nivel de independencia sociocultural (Gaiser & Miller 1989, Marbach & Tölke 1996). Esto tiene un claro impacto en el proceso de emancipación (Jones 1995).

Aunque el proceso de modernización ejerce un fuerte impacto sobre la vida de los jóvenes, dicho impacto no es igual en todos los países europeos:

- Como hemos señalado anteriormente, el proceso de modernización es una fuente de diversificación e individualización de la vida social en sí mismo. Dado que la juventud es un agente primordial del cambio social, el impacto de la modernización sobre la "vida juvenil" es incluso superior al que tiene sobre la "vida adulta";
  - El modelo general de modernización va de la mano con las peculiaridades regionales y culturales. Algunas de ellas son adaptaciones de la corriente principal a las condiciones locales, y en otros casos se trata de tradiciones recalcitrantes.
- Los "aspectos generales" de la vida juvenil, por tanto, son distintos en las diversas regiones europeas, incluso dentro del mismo país.***

Así, aun cuando el consumo juvenil, íntimamente unido a la cultura juvenil -como McDonalds, Levi's, los piercing o la música tecno- parece uniforme, no significa lo mismo para una chica en Copenhague que para un chico en Thessaloniki. O, traduciéndonlo a términos educativos: graduarse en Oxford, París, Munich, Amsterdam, Barcelona o Roma no tiene necesariamente el mismo significado que estudiar en la universidad en regiones periféricas.

Los "aspectos generales" de la vida juvenil, por tanto, son distintos en las diversas regiones europeas, incluso dentro del mismo país. Las diferencias son especialmente pronunciadas en los siguientes procesos:

- (1) El establecimiento de las condiciones generales básicas de la juventud y de la vida juvenil;
- (2) Las particularidades regionales que hay detrás de una vida juvenil establecida, que incita a la diversificación y a la exclusión como resultados de la vida juvenil moderna.

## **2.2 La Perspectiva Europea sobre la Juventud**

Los tres puntos de vista sobre la juventud que hemos desarrollado enfatizan distintos aspectos teóricos. Cada uno de ellos tiene puntos fuertes y débiles. Hay un cuarto enfoque que no es teórico, pero que proporciona evidencia por sí mismo: la perspectiva comparativa de Europa en su conjunto. El enfoque europeo está restringido por la disponibilidad de datos comparativos dentro de los organismos estadísticos de Eurostat, Eurobarómetro y otras fuentes europeas e internacionales (OMS, OIT, UNESCO, etc.). Para entender

la "vida juvenil" desde este punto de vista, la discusión teórica sobre la juventud debe extenderse a un contexto más general, por ejemplo la determinación de las "condiciones europeas en sí mismas" o, en otras palabras, referirse a los procesos de modernización económica y tecnológica y los cambios sociales que estamos viviendo en Europa Occidental desde hace varias décadas, y en los cuales la juventud ha sido más bien un colectivo "diana" de las políticas implementadas, en lugar de uno de sus principales actores.

Hablando estrictamente de la "juventud", se observa una consecuencia muy importante del proceso de "europeización-modernización"- en lo que ya hemos conceptualizado como la "modernización de la juventud" en Europa. Desde esta perspectiva, se han desarrollado dos modelos principales para explicar el desarrollo estructural de la juventud, por ejemplo, de los diferentes "jóvenes" europeos:

- la tesis de la "pluralización" (diferenciación), y
- la tesis de la "homogeneización" (ajuste)

Ambas tesis pueden ser correctas, pero mientras la primera describe desde un punto de vista socioestructural las diferencias de las que estamos hablando, la segunda es más adecuada para explicar estas diferencias en el contexto de la modernización y el cambio social.

Por consiguiente, nuestro supuesto de que la tesis de un ajuste progresivo de los distintos modelos de "juventud" en Europa al tipo de "juventud modernizada" que hemos descrito anteriormente, podría ser útil en el momento en que entremos en el análisis y la interpretación de los datos estadísticos y empíricos existentes sobre la situación vital de los jóvenes y del desarrollo de una "vida juvenil" independiente. Además, esta hipótesis podría ser útil no sólo para ver si, dónde y hasta qué punto, este tipo de "juventud modernizada" ha cristalizado en la UE, sino también para unir estas tendencias en la constitución de la juventud con la cuestión de las nuevas demandas en materia de políticas de juventud.

### **2.2.1 "Pluralización" (diferenciación) de la Juventud en Europa**

Un análisis teórico - metodológico de la tesis de la "pluralización" muestra estructuralmente que está "arraigada" en el caso de estudios regionales basados principalmente en el análisis secundario de datos estadísticos, en

algunos casos en los estudios empíricos replicativos sobre las condiciones de vida y las orientaciones de los jóvenes en determinados países o regiones. Estos estudios concluyen principalmente que no sólo hay diferencias y cambios entre las condiciones de vida de los jóvenes en las distintas regiones, sino también en las orientaciones de sus valores. Así por ejemplo, cuando comparamos las condiciones de vida de un joven obrero de astilleros en una isla griega con las de un joven obrero industrial en Birmingham, o las de una joven operaria del campo en Andalucía con las de una joven granjera en los Países Bajos, es claro que encontraremos grandes diferencias no sólo en sus condiciones de vida sino también en sus carreras biográficas, por ejemplo en lo relativo a su educación, su empleo, su tiempo libre y sus posibilidades de consumo.

Dado que las condiciones de vida y las oportunidades no se han ajustado todavía en toda Europa (y esto no es sólo cierto para los jóvenes), el concepto de "pluralización" parece muy adecuado desde este punto de vista. Pero, como hemos dicho antes, la tesis de la "pluralización va más allá de eso: sus partidarios no postulan sólo las diferencias en las condiciones de vida y su "realización", también respecto a las "mentalidades", por ejemplo las orientaciones de los valores, estilos de vida, cultura juvenil y actitudes, también deberíamos usar el plural. De acuerdo con eso, no sólo las condiciones sino también las personas son diferentes en Europa. Sus contextos culturales, sus tradiciones locales, regionales y nacionales así como su origen social serían factores explicativos de estas diferencias.

Es precisamente aquí donde encontramos las limitaciones de esta tesis: por ejemplo, las condiciones de vida "pluralizadas" de la juventud no pueden referirse simplemente a las diferentes influencias nacionales, ya que tales diferencias también pueden registrarse en el interior de los distintos Estados. En otras palabras, las diferentes condiciones observadas en Europa siguen una lógica distinta. Por ejemplo, los cambios producidos en las clases sociales, los procesos educativos y laborales, las divisiones del trabajo debidas al género, y las orientaciones culturales por el proceso de modernización que se está produciendo en Europa. El supuesto de la "pluralización" de la Juventud no sólo debido a las "condiciones" sino también a las "tradiciones" no necesita ser demostrado. Es tan general y abstracto, que no explica nada de interés, sólo que la gente -incluidos los jóvenes- es diferente a lo largo de Europa (!). Por tanto, esta tesis

sólo puede resultar útil a nivel de descripción del fenómeno, pero no ayuda a entender las causas de tales diferencias.

### 2.2.2 La Tesis de la "Homogeneización" (o del "ajuste")

La relevancia de las distintas condiciones de vida para una exitosa gestión de los desafíos propuestos por los estilos de vida modernos, así como la respuesta a la pregunta: ¿cuál de las diferentes clases de "juventud" puede considerarse como mejor o peor preparada para desarrollar carreras biográficas exitosas en el actual contexto de modernización europea y de proceso de transformación?, sólo puede contestarse contrastándolos con los retos impuestos por los cambios económicos y sociales que están teniendo lugar en cada región. Desde este punto de vista, se ha presentado la siguiente hipótesis: los diferentes modelos de juventud que existen hoy en Europa se integran en dicha modernización y en los procesos de transformación, resultando por consiguiente objeto de cambio a su vez. La dirección y las condiciones de la modernización y de los procesos de transformación que tiene lugar en cada país europeo, proporcionan la dirección y las condiciones de la "modernización" en cada región, por ejemplo el cambio de la fase vital que denominamos "juventud".

A largo plazo, cabe esperar que se produzca un proceso de "ajuste". Las juventudes "diferentes" que existen en cada país y región tenderán a desarrollar de manera estructural una creciente similitud con el tipo de "juventud" moderna que ya ha cristalizado en esas sociedades que están más avanzadas en el proceso de modernización europea.

Es obvio que la modernización y el proceso de transformación sigue distintos ritmos y calendarios según el país del que se trate. No obstante, puede observarse que en los últimos años, con la apertura de los mercados europeos,

***Los diferentes modelos de juventud que existen hoy en Europa se integran en dicha modernización y en los procesos de transformación, resultando por consiguiente objeto de cambio a su vez.***

la mayor movilidad de los factores productivos, así como las poderosas medidas de integración implementadas, sobre todo dentro de la UE pero también en los países de Europa Central, los procesos de modernización social en el sur y el este de Europa se han acelerado enormemente, procesos que, por su parte, han estimulado un proceso de ajuste más fuerte entre las dife-

rentes "juventudes" que existen en Europa. El objetivo de tal proceso de ajuste parece ser, principalmente, la creación de una "juventud modernizada" en las economías industriales y de servicios del norte y el oeste europeos. Todos los países y regiones en vías de desarrollo que se encuentran inmersos en procesos de modernización económica y social, están más o menos obligados a desarrollar una "juventud modernizada" en el sentido arriba descrito.

### **3. El Proceso de Europeización y la Política de Juventud**

#### **Europeización y Nuevos Desafíos para las Políticas de Juventud**

Para discutir acerca de cómo mejorar las condiciones de vida y de bienestar de los jóvenes en Europa, puede ser importante tener una perspectiva sobre las semejanzas y diferencias en la vida juvenil en las diferentes regiones europeas: en las sociedades escandinavas, por ejemplo, la juventud se ha convertido en un status fundamentalmente educativo, mientras que en otras partes de Europa se define más bien mediante el empleo. Esta diferencia es importante para la evaluación y para el establecimiento de los objetivos de la política de juventud. Mientras en algunas sociedades la actividad que define a la juventud es la educación, y el trabajo es una actividad secundaria, en otras sucede exactamente lo contrario. Desde una perspectiva europea necesitamos, por tanto, un concepto diferente de política de juventud: aquella actividad que orienta tanto hacia la educación como hacia el empleo y el bienestar.

En las sociedades modernas y postmodernas de la UE además de los sistemas clásicos relativos a la educación, el empleo y el bienestar, existe un nuevo sistema de bienestar juvenil, orientado al desarrollo de la "juventud moderna" (incluidas las familias y los niños) que está adquiriendo cada vez mayor importancia, incluso en algunos países su importancia es comparable a la de los sistemas de bienestar tradicionales (educación, salud, justicia, etc.). Se trata de un sistema de "bienestar social infantil y juvenil complementado o cruzado por un sistema de políticas sociales de juventud.

El problema actual de las políticas de bienestar juvenil es que, con una europeización acelerada, la neo-liberalización de las economías, la globalización y el cambio social, -pero también debido a la crisis progresiva del tradicional estado de bienestar social-, las instituciones que se han desarrollado para apoyar a la juventud ya no encajan en las "condiciones" ni en los estilos de la vida juvenil. Esta afirmación es particularmente acertada en aquellos problemas relativos a la nueva categoría que hemos denominado "jóvenes adultos" y especialmente respecto a las demandas que surgen del proceso de emancipación.

## 4. Políticas de Juventud en los Estados Miembros de la Unión Europea

La información que presentamos en las siguientes secciones resume algunos de los principales resultados de un estudio sobre "El Estado de la Juventud y las Políticas de Juventud en Europa" basado en los informes nacionales referidos a estos aspectos y producidos por expertos de 18 países de la Unión Europea. (véase IARD, ed. 2001, Vol. 1)<sup>5</sup>

Estos reportes fueron producidos sobre el trasfondo de un perfil y directivas particulares otorgados a los contratistas por el coordinador del proyecto (IARD) y sobre la base de un cuestionario elaborado por el comité científico del proyecto y utilizado por todos los participantes con el fin de elaborar los reportes nacionales sobre políticas de juventud. Este método tiene

<sup>5</sup> Este informe comparativo sobre políticas de juventud en Europa se basa en el análisis de los siguientes documentos e informes: Anonymous (2000), National Report on Youth Policy in Europe: The Netherlands; Anonymous (2000), National Report on Youth Policy in Norway; Anonymous (2000), Report on Youth Policy: Ireland; Anonymous (2000), Report on Youth Policy: UK; Anonymous (2000), Youth Policy in Liechtenstein. Vienna, Institute for Advanced Studies & Office for Social Services; Anonymous (2000), Youth Policy in Italy; Bay, J. (2000), National Report on Youth Policy in Denmark. Copenhagen, Legal Institute, University of Copenhagen; Bendit, R. and Seckinger, M. (2000), National Report on Youth Policy in Germany. Munich, Deutsches Jugendinstitut; Berg, C., Meyers, C. and Wirtgen, G. (2000), National Report on Youth Policies in Luxembourg. Centre d'Études sur la Situation des Jeunes en Europe (CESIJE); Deliyanni-Kouimtzi, K., Tazoglou, T. and Papadimou, C. (2000), Greece - National Report, Part 2: Youth Policies; Denies, G. (2000), National Report on Youth Policies in Belgium. Belgium, Centre d'Etudes zur la Situation des Jeunes en Europe (CESIJE); Eydal, G.B. (2000), Youth Policy Analysis - Iceland, Reykjavik, Social Science Research Institute, University of Iceland; Galland, O. (2000), Youth Policy in France, Paris, Observatoire Sociologique de Changement; Jonsson, B. (2000), Study on Youth Policy in Sweden, Stockholm, Devi Sociological Studies; Lehto-Trapnowski, P. and Rauhala, P.-L. (2000), Youth Policy in Finland, Helsinki, National Research and Development Centre for Welfare and Health; López-Blasco, A. (2000), National Report on Youth Policy in Europe: Spain; Nicolau, J. (2000), Draft National Report on Youth Policy in Europe: Portugal; Spanning, R. and Wallace, C. (2000), National Report on Youth Policy in Austria, Vienna, HIS.

algunas ventajas: Los reportes nacionales son un completo y detallado recuento del estado de las políticas de juventud en cada país; recuentos basados en investigación a nivel nacional; conocimiento de primera mano sobre el trabajo social juvenil y sobre las políticas y procedimientos y en relación directa con fuentes de información bajo la forma de estatutos, evaluaciones y personas relevantes. Sin embargo, mientras este método tiene el potencial de producir informes nacionales de alta calidad, al mismo tiempo genera problemas de comparación entre los diferentes países. Puesto que, a pesar de tener una guía compartida para elaborar el esbozo de los informes nacionales, éstos terminaron siendo muy heterogéneos:

- En algunos casos, los informes nacionales estaban basados en investigación científica ya existente sobre políticas de juventud, mientras que en otros casos el fundamento eran estudios realizados por el mismo responsable de escribir el informe nacional y que, debido a la restricción de tiempo, resultaban superficiales.
- Algunos informes se basan principalmente sobre objetivos gubernamentales y planes administrativos para el trabajos social con jóvenes, mientras otros tratan acerca del actual estado de las políticas de juventud.
- Algunos reportes se concentran ceñidamente sobre lo que se define como políticas de juventud a nivel nacional, mientras otros incluyen tanto las áreas explícitas como implícitas de las políticas de juventud.
- Otro problema es la heterogeneidad de la terminología utilizada en los diferentes informes nacionales. Esto lleva a la necesidad de definir definiciones compartidas de conceptos claves, ya que no se puede discutir acerca de políticas de juventud de manera significativa, hasta que no se hayan definido los conceptos a utilizar y éstos hayan sido de preferencia compartidos entre los países.

***El principal problema al cual uno se enfrenta a la comparación de los informes nacionales de juventud es el uso diversificado del concepto de "políticas de juventud".***

Pero el principal problema al cual uno se enfrenta a la comparación de los informes nacionales de juventud es el uso diversificado del concepto de "políticas de juventud".

Los resultados generados por este estudio son muy amplios y no se pueden presentar todos aquí. Debido a esto, focalizaremos nuestra atención sobre las siguientes dimensiones:

- 1. Aspectos Conceptuales como:**
  - El concepto de Políticas de Juventud relevante en los diferentes países
  - El concepto del "Sector Juvenil" en las políticas de Juventud y la superposición o separación entre políticas de juventud y trabajo social con jóvenes
- 2. Principales Actores de las Políticas de Juventud Públicas:**
  - Instituciones responsables de las políticas de juventud en el ámbito gubernamental y administrativo
  - Tendencias hacia políticas de juventud explícitas y coordinadas
- 3. Juventud como Actor político**
  - En el contexto de sistemas políticos
  - En el contexto de asambleas y consejos juveniles y
  - En el contexto de formas innovadoras como: Foros juveniles, parlamentos juveniles, talleres, etc.
  - Ejemplos de buenas prácticas en el área de la participación
- 4. Objetivos declarados y conceptos claves de las políticas de juventud**
- 5. Principales grupos objetivo de las políticas de juventud explícitas**
- 6. Modelos Europeos de políticas de juventud**
- 7. Algunas conclusiones críticas sobre políticas nacionales de juventud en Europa**

#### **4.1. El Concepto de Políticas de Juventud Vigente en Diferentes Países**

##### **4.1.1 La Concepción Estrecha y Amplia de las Políticas de Juventud**

Mientras "juventud" está muy bien definida en el derecho y las estadísticas internacionales y comprende el rango de edad entre 15 y 24 años (Angel, 1995:35), lo mismo no es el caso en las políticas de juventud nacionales.

En países con una larga tradición de trabajo social juvenil y políticas de juventud hay una marcada tendencia a definir las políticas de juventud como políticas dirigidas a la "gente joven" lo que incluye algunas o todas las cohortes de niños y -en varios países- incluso se expande hacia grupos de edad más allá del límite de 24 años (véase IJAB, ed. 1994: 25 y Ministerio

Federal de Asuntos familiares, tercera edad, mujeres y jóvenes, 1999) En otros países, el término genérico de "gente joven" no se utiliza en absoluto en contextos políticos. En estos países existe una separación entre políticas dirigidas hacia niños y políticas de juventud. Normalmente en estos países, los niños son definidos legal -y políticamente- como menores, mientras que juventud es definida como adolescentes y adultos jóvenes. De esta manera, existe en estos países una superposición entre políticas dirigidas hacia niños y políticas dirigidas hacia los jóvenes. Sin embargo, estas políticas no son idénticas y no pueden ser integradas fácilmente en un informe sobre políticas de juventud.

Los informantes nacionales no fueron solicitados de informar acerca de los grupos objetivo de las políticas de juventud y sólo unos pocos mencionaron esta cuestión. Basándose en la información de un antigua encuesta sobre políticas de juventud en la Unión Europea y países nórdicos (Nissen, 1995), los países en cuestión pueden ser clasificados en cuatro grupos de acuerdo con los principales grupos objetivo de las políticas de juventud nacionales.

### **La concepción restringida y amplia de la política de juventud**

- Países donde la política de juventud cubre el rango de edad desde el nacimiento hasta 25/30 años (Austria, Bélgica, Alemania y Finlandia).
- Países donde la política de juventud cubre el rango de edad desde la edad de la temprana escuela primaria hasta los 25 años (Irlanda, los Países Bajos, Luxemburgo).
- Países donde la política de juventud cubre el rango de edad desde los 11/13 años a los 25 años (Francia, Islandia, Noruega y el Reino Unido).
- Países donde la política de juventud cubre el rango de edad desde el final de la secundaria inferior hasta los 25 o 30 años de edad (Dinamarca, España, Grecia, Portugal y Suecia).

Incluso si esta clasificación ignora el hecho de que dentro de cada país, la juventud puede ser definida de diferentes maneras de un sector al otro, la clasificación apunta al hecho de que en el contexto político el concepto de juventud es el producto de tradiciones nacionales e históricas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Las razones para las diferencias nacionales con relación a los conceptos de juventud en Europa son complicadas. Se ha sugerido que podría ser resultado de diferentes inspiraciones históricas: El concepto alemán "Jugendliche" que incluye tanto niños como jóvenes puede haber inspirado a los países de habla alemana, mientras que Irlanda, el Reino Unido y los países escandinavos pueden encontrarse más influenciado por los conceptos norteamericanos de "adolescencia" y "teenagers" (Strafseng, 2000 a)

Debido a los conceptos de juventud fundamentalmente diferentes -la versión más estrecha que incluye a los niños y la versión más amplia- es muy difícil comparar políticas de juventud a través de Europa. Si por ejemplo, uno desea estudiar las similitudes y diferencias entre las políticas de juventud de países con una tradición de un concepto amplio de juventud y las políticas de juventud de países escandinavos, uno debería incluir tanto las políticas dirigidas hacia los niños como las políticas juveniles de los países escandinavos puesto que estos grupos están incluidos en el concepto amplio de políticas de juventud. Otro ejemplo acerca de las dificultades que surgen cuando se comparan países con y sin una legislación especial para la juventud es: Cuando algunos países no poseen disposiciones legales para la juventud en una ley exclusiva para jóvenes, esto es probablemente el resultado del concepto nacional de juventud vigente, ya que en países con un concepto estrecho de juventud, las disposiciones legales comparables a las leyes dirigidas exclusivamente hacia la juventud con frecuencia se encuentran en el marco de la legislación para niños, legislación que debiera ser incluida en las comparaciones.

Estas diferencias en la definición de juventud por un lado como gente joven (concepto amplio de juventud) o como adolescentes (concepto estrecho) podrían llegar a ser importantes incluso al examinar las dos aproximaciones a las políticas de juventud en Europa: juventud como recurso humano versus juventud como problema (Stafseng, 2000b) Estas aproximaciones serán examinadas más detalladamente en la sección 4 de este paper. En países en los cuales los jóvenes son percibidos como menores (no como menores legales, sino como menores sociales) y -en consecuencia- más como niños que como adultos, será más probable encontrar la tendencia a considerar la gente joven como un potencial problema, como un grupo en riesgo, como personas que deben ser protegidas contra las amenazas a su desarrollo.

Al contrario, en países en los cuales las políticas de juventud están basadas en un concepto estrecho de juventud planteado desde un punto de vista más adulto, se puede observar la tendencia a percibir a los jóvenes como un recurso antes que un problema.

#### **4.1.2 El Concepto de "Sector Juvenil" o Política de Juventud como Política Sectorial**

Uno de los mayores factores diferenciales en las políticas de juventud de Europa Occidental es la sectorización del trabajo social con jóvenes. En algunos países, el trabajo social con jóvenes, políticas de juventud, y legislación juvenil se encuentran integradas en un bien definido y bien estructurado *sector juvenil*. Otros países funcionan sin este tipo de sector juvenil separado. En estos países el trabajo social juvenil y las políticas de juventud se encuentran dispersos a lo largo de un rango de sectores tradicionales: el sector social, el sector educacional, el sector cultural, el sector de salud, etc.

***Estas diferencias en la definición de juventud podrían llegar a ser importantes incluso al examinar las dos aproximaciones a las políticas de juventud en Europa: juventud como recurso humano versus juventud como problema***

Países con un sector de juventud bien desarrollado se caracterizan por tener un ministro de juventud o un ministro con una responsabilidad especial por asuntos de juventud, una secretaría general de asuntos juveniles además de una legislación específica para jóvenes. En países sin sector juvenil -o con un sector juvenil subdesarrollado-, los asuntos juveniles y las disposiciones legales con respecto a los jóvenes se encuentran divididos entre varios ministerios, autoridades y agencias, y asuntos relacionados con jóvenes son regulados por legislaciones de tipo más general.

De cualquier forma, todos los países de Europa Occidental caen en algún punto entre estos extremos: en la práctica no hay ningún país en el cual todos los asuntos juveniles se encuentren integrados en un solo sector juvenil. Por otra parte, también se observan tendencias hacia el amalgamamiento de asuntos juveniles en países sin un sector juvenil. De este modo, no se puede clasificar los países de Europa Occidental en dos grupos distintos: con y sin sector juvenil. Sería más correcto decir que los países Europeos pueden ser colocados en un continuo de países con un sector juvenil bien desarrollado a países con sólo pocos elementos de un sector juvenil auto contenido.

Sin embargo, basándose en los principales actores políticos, la manera de coordinar las políticas de juventud y la legislación con respecto a asuntos

de juventud, es posible clasificar -tentativamente- los países Europeos envueltos en este estudio en tres diferentes categorías:

### **El Concepto de Sector Juvenil**

- Países con un sector juvenil mayoritario:  
Países en los cuales la política de juventud está inserta en los límites de un sector de juventud bien definido y dominante (Austria, Luxemburgo, Liechtenstein, Alemania, España, Grecia y Portugal).
- Países con un minoritario sector juvenil:  
Países en los cuales la política de juventud está ligada parcialmente a un sector juvenil especializado y parcialmente dispersa en un número tradicional de sectores como educación, empleo, planeamiento urbano, etc. (Es el caso de los Países Bajos, Bélgica, Irlanda, Finlandia, Suecia, y Noruega).
- Países sin un sector especial de juventud:  
Países en los cuales la población de juventud está dispersa en los sectores tradicionales sin un centro. (Es el caso del Reino Unido, Islandia y Dinamarca).

Esta clasificación será utilizada a través de esta presentación en donde sea relevante. Debería hacerse notar que la clasificación está basada solamente en la medida en que la organización y coordinación de políticas de juventud se encuentra integrada en un sector social separado. La clasificación no indica el nivel o el monto de trabajo social con jóvenes ni tampoco las prioridades que se le otorgan a las medidas relacionadas con la juventud.

En los informes nacionales se puede observar una tendencia en los países con un sector de juventud bien desarrollado, a que el concepto de política juvenil se encuentre teñido y restringido por el ya existente sector juvenil: las disposiciones políticas y administrativas que son definidas como parte del sector de juventud son percibidas como "políticas de juventud", mientras que otros asuntos relevantes con relación a los jóvenes (incluyendo por ejemplo educación, formación profesional, vivienda y salud) son excluidos del concepto de políticas de juventud - e igualmente excluidos, en gran medida, de los informes nacionales.

En contraste, en los informes de países sin un sector juvenil bien desarrollado, existe la tendencia hacia un concepto más amplio de políticas de juventud. En estos países, las políticas de juventud son una estrategia transectorial que no sólo busca regular las condiciones de vida de los jóvenes, sino también abordar viejos y bien conocidos problemas sociales en este contexto de política juvenil. Los informes nacionales de estos países sugieren que aquí el concepto de políticas de juventud obtiene un cierto rol en una modernización de largo plazo de la sociedad. Se trata de una modernización que transgrede los sectores tradicionales y a cambio percibe las condiciones de vida de una cohorte específica y de las medidas públicas dirigidas hacia esta cohorte en su totalidad. En países en los cuales las políticas de juventud han sido un concepto bien definido por mucho tiempo, no se le otorga este rol a las políticas de juventud en los procesos de modernización -al menos no en los informes de esos países.

***El concepto de política juvenil se encuentre teñido y restringido por el sector juvenil: las disposiciones políticas y administrativas que son definidas como parte del sector de juventud son percibidas como "políticas de juventud"***

#### **4.1.3 Políticas de Juventud versus Políticas de "Trabajo Juvenil"**

Otro aspecto problemático de comparar políticas de juventud nacionales basadas en los informes nacionales es las diferencias en la conceptualización del término "políticas". Obviamente, los informes nacionales se encuentran basados en diferentes acepciones en relación con las políticas. Se puede observar ya sea un concepto dinámico o estático de políticas.

#### **4.2. Concepto Estático de las Políticas de Juventud y Concepto Dinámico de las Políticas de Juventud**

Se le adjudica gran importancia con relación al trabajo social con jóvenes a escala nacional: ¿Cómo se organiza éste? ¿Quiénes son los actores principales dentro del ámbito del trabajo social con jóvenes? ¿Cuáles son los objetivos del trabajo social con jóvenes en ese país y cómo se alcanzan los objetivos? Aquí no existe una distinción entre trabajo social con jóvenes y políticas de juventud, y los principales proveedores de trabajo social juvenil también son vistos como los principales actores en el ámbito de las políticas de juventud. Políticas de juventud son idénticas con el estado de las políticas de trabajo social juvenil.

Opuesto al concepto anterior se encuentra un concepto dinámico de las políticas de juventud que enfatiza los procesos de cambio, las tendencias, evolución y desarrollo del trabajo social juvenil y la forma en que los actores de las políticas de juventud interactúan. Desde esta perspectiva, *el trabajo social juvenil contemporáneo es visto como un resultado de las políticas de juventud de antaño. De acuerdo con este concepto de política, los principales proveedores de trabajo social juvenil no son necesariamente también los principales actores dentro del ámbito de las políticas juveniles.*

Estas variaciones en la comprensión de las políticas de juventud no sólo son resultado de tradiciones nacionales, sino además el resultado de diferencias individuales entre los informantes involucrados. De cualquier forma representan un impedimento mayor en la comparación entre las políticas de juventud en los países europeos. Las guías para los informes nacionales enfatizaron el concepto dinámico de políticas cuando solicitaron información sobre los "actores políticos", "roles de los actores" y "redes de políticas". Sin embargo, estas guías no pudieron -como ya se mencionó con anterioridad- prevenir que algunos informantes se suscribieran al concepto de política estático y describieran los principales proveedores de trabajo social juvenil como los principales actores dentro del ámbito de las políticas de juventud.

Un conocimiento profundo acerca de la organización del trabajo social con jóvenes es por supuesto una precondition para la comprensión de las políticas de juventud contemporáneas. Sin embargo, hubiese sido preferible en ese caso realizar una división de recuentos acerca del trabajo social juvenil y de las políticas de juventud en dos diferentes informes, ya que este arreglo hubiese hecho que los informantes estuvieran concientes acerca de las diferencias fundamentales entre trabajo social juvenil y políticas de juventud.

### **4.3. Principales Actores Políticos en esta Área**

#### **4.3.1 Instituciones Públicas Responsables de las Políticas de Juventud**

Comparaciones entre países con relación a este asunto son difíciles debido a que las constituciones de los países involucrados difieren sustancialmente -algunas naciones son federaciones o uniones de estados con mayor o menor control sobre sus propios asuntos internos. Además, al interior de esta-

dos particulares la división de trabajo entre estado, región y autoridades locales varía en gran medida. Sin embargo, algunos indicadores sugieren en qué medida las políticas de juventud explícitas constituyen un área política mayor, a la cual se le otorga alta prioridad nacional. Se utilizarán dos indicadores simples:

#### **Nivel Político- Institucional: Políticas de estado (nivel gubernamental):**

- ¿Existe un ministerio de juventud especializado al cual se le adjudica la jurisdicción sobre una política de juventud explícita?
- ¿Las políticas de juventud se adjudican primariamente a un ministerio sectorial? ¿Tienen un ministro subalterno bajo cuya responsabilidad se encuentren los asuntos juveniles?
- ¿Se reconocen las políticas de juventud como un área política separada pero compartida, en cuanto a su implementación, entre varios ministerios?
- ¿Las políticas de juventud se encuentran coordinadas entre varios ministerios?

#### **Nivel administrativo (estado nacional y regional):**

- ¿Es posible observar uno o más directorios especializados en juventud, cuya responsabilidad es:
  - implementar la legislación dirigida hacia la juventud?
  - supervisar o monitorear los servicios para la juventud, instituciones juveniles o autoridades a niveles menores?
  - asignar fondos para el trabajo social juvenil o programas de juventud?
  - coordinar y consultar actores dentro del área de juventud?
- ¿Existe un directorio especializado en temas de juventud?

Basándose en estos dos indicadores, los 18 países participantes en esta investigación, pueden ser clasificados de la siguiente manera:

- *Países con un **ministerio especializado en juventud y un directorio de juventud** (o estructura administrativa similar). Este grupo incluye Alemania, Austria, Luxemburgo y Liechtenstein.*

- Países donde **la política de juventud está asignada a un ministerio y donde los asuntos de la juventud son manejados por un directorio de juventud**. Este grupo comprende Suecia, Irlanda, Portugal, Grecia, España, Bélgica, Finlandia y Noruega.
- Países con un directorio de juventud pero donde la **responsabilidad por los asuntos de la juventud es compartida entre varios ministerios**. Únicamente los Países Bajos pertenecen a este grupo.
- Países donde las políticas de juventud **son coordinadas entre varios ministerios, pero no existe ningún directorio de juventud (o autoridad similar)**. Esta es la situación en Dinamarca.
- Países que **no poseen un directorio de juventud y en los cuales las políticas de juventud no son coordinadas entre diversos ministerios**. Esta situación se aplica a Islandia y el Reino Unido.

#### 4.3.2 Comités Parlamentarios

A partir de algunos informes nacionales y otras fuentes de información (European Steering Committee for Intergovernmental Co-operation in the Youth Field (CDEJ), 1998) se sabe que solamente el Senado Español tiene un comité especial para las políticas de juventud. Otros parlamentos tienen comités más amplios, que incluyen las políticas de juventud. Este es el caso de Luxemburgo (Comité de Deportes y Juventud) y Alemania (Comité para la familia, tercera edad, mujeres y jóvenes). El parlamento austríaco puede poner en marcha comités temporales relacionados con políticas de juventud. Además hay parlamentarios responsables de cuestiones de juventud. En el parlamento griego han establecido un comité informal relacionado con políticas de juventud.

En algunos parlamentos las cuestiones relacionadas con los jóvenes son manejadas por un comité sectorial particular. Este es el caso en Francia, Holanda, y Suecia. Pero la mayor parte de los parlamentos no han asignado los temas de juventud a un solo comité particular -cuestiones juveniles específicas pueden ser manejadas por varios diferentes comités establecidos.

#### **4.4 Políticas Nacionales de Juventud: Tendencias hacia Políticas de Juventud más Explícitas, Coordinadas y Legalmente Institucionalizadas**

En comparación con la situación en 1995 en donde fue publicado el último informe sobre políticas de juventud en la UE (European Comisión, 1995), existe una marcada tendencia hacia políticas de juventud *explícitas, coordinadas y legalmente formalizadas en más países Europeos*. Esto ha sucedido en diferente medida- en Italia, Dinamarca y el Reino Unido; países en los cuales hasta hace recientemente, no había políticas de juventud ni una coordinación de políticas de juventud a través de los sectores tradicionales.

Hasta 1998 no existían políticas de juventud nacionales explícitas en Italia. Sin embargo, en 1998 las políticas de juventud fueron asignadas al Ministerio Italiano para la Solidaridad Social a quien se le encargó la tarea de coordinar las políticas de juventud dentro del marco de desarrollo de las políticas para promover la inclusión social de las nuevas generaciones. Al año siguiente, el gobierno italiano presentó un proyecto ley titulado "*Disposiciones para promover la participación, actividades y la representación de la gente joven en la sociedad*" Este proyecto ley no ha sido aún promulgado, pero se le ha otorgado al Departamento de Asuntos Sociales la función "soft" de coordinar y crear políticas.

Hasta 1997, no había ni ministerio u otra instancia especializada responsable de la coordinación del trabajo social juvenil ni políticas específicas de juventud en Dinamarca. En ese tiempo, los ministerios individuales implementaban varios aspectos de las políticas de juventud sin coordinación alguna entre ministerios. Desde 1997, las políticas de juventud en el ámbito nacional han sido coordinadas por el *Comité juvenil del gobierno* (con 9 ministros como miembros) y un *comité juvenil interdepartamental* con oficiales de gobierno de los mismos ministerios. Al mismo tiempo el gobierno danés presentó su primer programa de políticas juveniles integral incluyendo un número de objetivos e iniciativas. A pesar de este desarrollo, las políticas de juventud aún no representan un área política mayor. No tiene alta prioridad y las medidas relacionadas con temas de juventud aún se encuentran bajo la responsabilidad del respectivo ministro a cargo de varios departamentos. Las nuevas políticas de juventud en Dinamarca son más bien una coordinación "soft" de medidas relacionadas con temas de juventud a través de diferentes minis-

terios, más que diseño e implementación de políticas de juventud integrales. Además, falta ver si la coordinación de una política de juventud transectorial en Dinamarca es realmente una tendencia o sólo un cambio temporal de políticas. La coordinación de políticas de juventud fue iniciada por el actual gobierno dirigido por los demócratas sociales, pero es incierto, si un futuro gobierno no socialista apoyará este tipo de coordinación de políticas de juventud o no. En Dinamarca, la historia demuestra que los gobiernos socialdemócratas promueven políticas de juventud mientras que gobiernos no socialistas no le otorgan prioridad a las políticas de juventud.

En el Reino Unido los primeros esfuerzos tentativos hacia un campo unificado de políticas de juventud han comenzado a surgir oficialmente recién desde hace poco tiempo. Sin embargo, el campo de las políticas de juventud es aún altamente fracturado. No tiene centro y demuestra una falta de coordinación interdepartamental a lo largo de una dimensión horizontal entre los niveles nacional, regional y local. No obstante, durante los años recientes se han vuelto manifiestos los contornos de una política nacional de juventud. Esto ha encontrado lugar primariamente dentro del contexto de políticas e iniciativas dirigidas a hacer frente a la exclusión social y en las áreas de ciudadanía y participación democrática en los niveles local, regional y nacional.

## **4.5 La Juventud como Actor Político**

Apreciar la juventud como un actor político significa ver la participación social y política de los jóvenes. Desde el punto de vista de las políticas de juventud significa dirigir la mirada hacia las estructuras sociales existentes permitiendo incrementar este tipo de participación.

### **4.5.1 Participación en Sistemas Políticos Tradicionales**

A todos los adultos jóvenes a lo largo de los países Europeos incluidos en este estudio les ha sido otorgado el derecho al voto (la edad electoral es 18 o 19 años en la mayoría de los parlamentos (indicador B1) y por lo tanto la mayoría de los jóvenes (tal como han sido definidos en este estudio) tienen el derecho de ser miembros de partidos y de participar como sufragantes en elecciones europeas, nacionales, regionales o locales. Pueden postularse

como candidatos para partidos políticos o como miembros de instancias representativas: parlamentos, consejos regionales o urbanos locales.

Es un hecho bien sabido que los jóvenes -especialmente aquéllos que votan por primera vez- tienen una asistencia menor que grupos de mayor edad. Un análisis de la asistencia sueca -por ejemplo- muestra que la participación en elecciones generales para quienes votan por primera vez es menor en 2 a 10 puntos porcentuales que la tasa general de votación (Report on Youth Conditions in Sweden, p.24). Otro informe (Reino Unido) menciona que, generalmente los jóvenes se muestran desinteresados en la política y en la participación política. Cifras de Dinamarca revelan que sólo 1.5% de los consejales elegidos a nivel local y regional son menores de 26 años.

La información presentada en los informes nacionales acerca de la participación de la juventud en las formas tradicionales de influencia política, podría indicar que los informantes nacionales consideran la participación de la juventud más bien como un canal especial, no adulto y limitado reservado para la influencia juvenil: organizaciones juveniles, consejos juveniles y parlamentos juveniles - más que formas adultas de tomar parte en procesos políticos convencionales.

#### **4.5.2 Participación y Rol de la Juventud en los Consejos Juveniles**

En todos los informes nacionales se enfatiza que los consejos juveniles nacionales, regionales y locales son la mayor fuente de participación e influencia juvenil. Los Consejos Juveniles -lo mismo si son "organizaciones techo" de organizaciones y asociaciones juveniles o si son Consejos Juveniles Estatales que incluyen instituciones juveniles públicas y oficiales estatales- son los canales tradicionales de cooperación e intercambio de información entre políticos, autoridades y juventud. Por otro lado, la mayoría de los informes muestra que este más bien tradicional modelo de otorgar influencia a los jóvenes tiene ciertas limitaciones importantes:

##### **Los consejos juveniles sólo representan una minoría de jóvenes:**

Datos de "The Study of the Youth Conditions in Europe" revelan que, si las organizaciones deportivas -que normalmente no son miembros de los consejos juveniles- fueran excluidas, el nivel de organización de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad es bastante bajo: De 10 a 20% en los países europeos del sur hasta 40 y 50% en los países escandinavos (IARD, 2001, Vol.1).

**Los consejos juveniles no representan un sector socialmente balanceado de la población juvenil:**

Un perfil social de los miembros y participantes de las organizaciones y asociaciones juveniles sin duda alguna revelaría que especialmente los jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos y jóvenes en situación de riesgo no participan de la vida asociativa.

**Existe una tendencia de cambio en la motivación para pertenecer o participar en organizaciones:**

La juventud pertenece o participa en asociaciones y organizaciones de preferencia debido a los servicios que se ofrecen y menos debido a un interés en los ideales o las estructuras democráticas de la organización. En vez de ser miembros, los jóvenes se convierten en usuarios de las asociaciones y organizaciones. Muchos de estos usuarios tienen un interés pragmático y una actitud de consumo hacia organizaciones voluntarias antes que un interés ideológico en sus actividades (Vanandurel et. Al., 1996: 345ff)

**Personas que representan a los jóvenes en las organizaciones juveniles y consejos de juventud no son ellos mismos necesariamente jóvenes:**

Frecuentemente los líderes juveniles activos dentro de las estructuras organizacionales de las asociaciones y organizaciones juveniles no son ellos mismos jóvenes, sino adultos, cuyo conocimiento acerca de los intereses de los miembros más jóvenes podría ser más bien limitado.

### 4.5.3 Parlamentos Juveniles

En la mayoría de los países -11 de los 18 países que participan en la presente investigación- se están implementando alternativas a los consejos juveniles. Países como Liechtenstein, Escocia, Islandia e Irlanda han establecido parlamentos juveniles nacionales, mientras que Alemania, Austria, Finlandia y Suecia han instituido consejos locales de juventud o parlamentos de juventud regionales. Algunos informes especifican que esta especie de formaciones parlamentarias son el resultado de elecciones generales entre jóvenes y que se les ha otorgado una autoridad limitada para tomar decisiones y un presupuesto propio (Alemania, Dinamarca). Sin embargo, la mayoría de los informes nacionales no clarifican cómo estas formaciones parlamentarias son elegidas, qué competencias tienen, o cómo han sido definidas sus tareas.

#### **4.5.4 Talleres y Comisiones**

En otros países -Liechtenstein, Luxemburgo y Holanda- la búsqueda de formas alternativas de cooperación entre jóvenes y autoridades ha resultado en formaciones de cooperación nacionales ad-hoc o talleres, en los cuales los jóvenes o representantes de asociaciones juveniles se encuentran con funcionarios públicos o políticos con el fin de intercambiar ideas acerca de políticas de juventud. En Holanda, el debate nacional de juventud es un debate que se repite anualmente, durante el cual 100 a 2000 jóvenes entre 10 y 18 años de edad discuten con políticos y encargados de políticas sociales. La agenda comprende un amplio rango de temas que son relevantes a los intereses de niños y jóvenes, como lo son la educación, la seguridad, el desarrollo de cuestiones nacionales y del medio ambiente.

***En todos los informes nacionales se enfatiza que los consejos juveniles nacionales, regionales y locales son la mayor fuente de participación e influencia juvenil.***

Noruega y Austria han establecido las Comisiones Nacionales de Juventud. En Austria, el Foro juvenil es un grupo asesor permanente de 15 miembros. Noruega ha implementado el Foro juvenil por la democracia con 16 miembros entre 15 y 26 años de edad seleccionados desde todas las partes de Noruega, representando así a un amplio rango de grupos juveniles de varios trasfondos culturales y sociales. El foro juvenil por la democracia es una comisión asesora para el gobierno y su tarea incluye realizar propuestas que puedan promover la participación de la juventud en políticas nacionales, en el sistema educacional y en las municipalidades.

#### **4.5.5 Formas Innovadoras de Participación**

No obstante, en muchos países europeos se están introduciendo formas alternativas de participación juvenil; no como alternativas al modelo del consejo juvenil, sino como modelos suplementarios de influencia sobre una base experimental: parlamentos juveniles, talleres, comisiones, información sobre y desde los jóvenes y campañas dirigidas hacia la juventud (Alemania, Holanda, Dinamarca y Finlandia -entre otros) Algunas formas de participación social y política nuevas e interesantes -que pueden caracterizarse como "buenas prácticas"- han sido desarrolladas en diferentes países. He aquí algunos ejemplos:

### Ejemplos de buenas prácticas en el área de la Participación:

*"Políticas juveniles desde una perspectiva municipal"* es un programa Danés que busca articular y perfilar las políticas de juventud locales a través de sectores y administraciones. Las experiencias que surgen de este programa indican que una política de juventud exitosa en el ámbito municipal se encuentra definida en mayor medida por el proceso que por los productos alcanzados: los debates, el planeamiento, el hecho de involucrar a jóvenes comprometidos y la cooperación entre la administración municipal y los jóvenes son los principales resultados del programa. El proceso de articular una política de juventud local abarcadora y coherente resulta ser un proceso de aprendizaje no sólo para los jóvenes involucrados, sino también para la administración local.

***En muchos países europeos se están introduciendo formas alternativas de participación juvenil; no como alternativas al modelo del consejo juvenil, sino como modelos suplementarios de influencia sobre una base experimental***

*"Tele-democracia"* es una iniciativa finlandesa basada en el Internet que busca influenciar asuntos locales. Incluye la fábrica de ideas, que otorga a la juventud local la oportunidad de compartir sus visiones con instancias de gobierno de la ciudad. Posteriormente se permite que las ideas enviadas sean discutidas de manera abierta en el Internet. A continuación unos moderadores trabajan sobre las ideas con el fin de convertirlas en mociones pragmáticas. Después de una moción positiva, la propuesta es llevada al consejo juvenil local que por su parte se la entrega a las instancias de gobierno de la ciudad.

*"El modelo Porsgrunn"* busca desarrollar una "cultura de participación" local entre jóvenes. El modelo incluye consejos de estudiantes en cada escuela y un consejo juvenil elegido entre todos los jóvenes, además de la citación de profesores de contacto y un vocero de parte de los niños. También se encarga de los fondos para "acciones inmediatas" que son administrados por jóvenes y de las negociaciones entre políticos locales y gente joven. Finalmente, se hace cargo de la "semana de niños y jóvenes" que se celebra anualmente (Noruega).

*"Foro juvenil por la democracia"* es una instancia compuesta de 16 miembros entre 15 y 26 años de edad, seleccionados de todas las partes de

Noruega, representando un amplio rango de grupos juveniles con diferentes trasfondos sociales y culturales. El foro juvenil por la democracia es un órgano asesor del gobierno en el ámbito local como nacional en relación con asuntos juveniles y de desarrollo social.

Un grupo de trabajo de gente joven que representa diferentes organizaciones -llamado grupo 2050- busca crear y echar a andar un *Parlamento juvenil Noruega*. Su programa incluye la formación de jóvenes de todo el país con relación a cómo funcionan el parlamento, sus comités especializados, el gobierno y sus ministerios. El "parlamento juvenil" desarrollará sus propias prioridades y producirá un programa a largo plazo y un fondo estatal alternativo con el fin de hacer más visibles los intereses de la gente joven.

El "*Consejo consultor juvenil*" es un foro para la discusión acerca de las políticas de juventud entre instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil activas en el área de juventud. De acuerdo al informe portugués es un destacado ejemplo de "buena práctica" en el marco de la política de juventud en Portugal.

El *premio sueco "La municipalidad juvenil del año"* es otorgado cada año a una municipalidad que ha trabajado exitosamente con las políticas de juventud y participación juvenil.

## **5. Objetivos declarados, conceptos temas clave y modelos de políticas de juventud**

### **5.1 Objetivos Declarados y Conceptos Claves de las Políticas de Juventud<sup>7</sup>**

De los pocos recuentos acerca del desarrollo histórico de las políticas juveniles se pueden derivar dos imágenes opuestas -pero a la vez interconectadas- acerca de la juventud, las cuales han tenido un decisivo

---

<sup>7</sup> Debería hacerse notar que las fuentes de los conceptos clave analizados en esta sección son de origen muy diverso. En algunos países los conceptos clave son parte de los objetivos gubernamentales oficiales para las políticas de juventud. En otros países los conceptos claves son derivados de la principal documentación a la base de las políticas, mientras que en algunos países los conceptos claves son el resultado de las interpretaciones de los informantes nacionales acerca de las políticas de juventud nacionales.

impacto sobre los objetivos de las políticas de juventud nacionales en Europa: La imagen de la "juventud como recurso" y la "imagen de la juventud como problema".

***Típicamente, la imagen de la "juventud como recurso" prevalece en períodos de estabilidad, de crecimiento económico y de reformas sociales, mientras que la imagen de la "juventud como problema" prevalece en períodos de crisis económicas, de inestabilidad política***

De acuerdo con la primera imagen, la juventud representa el futuro idealizado; los jóvenes son el receptáculo de los valores que cada generación transmite a la siguiente y, por consiguiente, son un recurso al cual se le deben otorgar las mejores oportunidades posibles de desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo, la juventud también es percibida como un problema, como una fuente de peligro o como un período vulnerable en respuesta al cual se deben idear medidas protectoras. Las dos imágenes no son contradictorias, sino que más bien se complementan y se acentúan mutuamente.

Estas imágenes opuestas y a la vez sostenidas simultáneamente pueden encontrarse tanto en las políticas de juventud actuales como históricas a través de la Europa Occidental. En la mayoría de los países se pueden encontrar ambas imágenes una al lado de la otra en los documentos de políticas juveniles nacionales. Sin embargo, el énfasis y la prioridad que se les brinda van cambiando de tiempo en tiempo y varían de país a país. Típicamente, la imagen de la "juventud como recurso" prevalece en períodos de estabilidad, de crecimiento económico y de reformas sociales, mientras que la imagen de la "juventud como problema" prevalece en períodos de crisis económicas, de inestabilidad política y cuando la sociedad y los medios presentan a los jóvenes como "peligrosos", "desviados", "criminales", "violentos", etc.

### **5.1.1 La Juventud como "Recurso"**

En algunos países la perspectiva de la "juventud como recurso" adquiere un rol central como concepto clave en las políticas de juventud nacionales. Este es el caso en los países escandinavos, en Holanda, en Portugal y en Italia. No obstante, la manera de presentar la imagen de la "juventud como recurso" varía: Las políticas de juventud del gobierno danés establecen que los jóvenes no son sólo un recurso social a futuro, sino que representan un recurso actual en sí mismos, es decir como jóvenes que son. El gobierno sueco ha proclamado que el compromiso de la gente joven, sus habilidades

creativas y pensamiento crítico debieran ser utilizados como recurso, mientras que el gobierno noruego busca hacer visible el recurso que representa la gente joven. En Holanda, el concepto clave dentro de esta imagen positiva acerca de la juventud como un futuro recurso es la idea del "empowerment" el cual es promovido a través del derecho de la gente joven a realizar de manera integral sus fortalezas y capacidades. En Finlandia, en cambio, no se utiliza el concepto de "empowerment", pero apunta a lo mismo al enfatizar dentro del marco de las políticas de juventud el derecho y la responsabilidad de los jóvenes de construir su propio futuro. Los recursos y el potencial de la juventud de influenciar y cambiar la sociedad es remarcado tanto en el caso de las políticas de juventud de Portugal como de Italia: el papel específico que juegan hombres y mujeres jóvenes en el desarrollo del país y el rol de líderes que juegan en los ámbitos social y cultural deben ser promovidos (Italia); y los jóvenes son ciudadanos plenos y agentes de cambio social y cultural (Portugal).

A pesar que la imagen de los jóvenes como recurso social es más visible en los documentos a la base de las políticas juveniles de los países mencionados más arriba, es posible encontrar la misma perspectiva -acentuada en un grado menor- dentro de los objetivos de las políticas de juventud en la mayoría de los países europeos.

### **Objetivos políticos:**

Cuando la juventud es considerada como un recurso social, el crecimiento y la promoción de estos recursos se convierten en el objetivo central de las políticas de juventud nacionales. De esta manera, el "desarrollo de la juventud" pasa a ser un objetivo bastante común dentro de las políticas de juventud nacionales. El deseo de promover el desarrollo de los potenciales de los jóvenes adquiere distintas formas: juventud rica en acontecimientos (eventful youth) (Dinamarca), juventud activa y experimental (Finlandia), respeto por las necesidades juveniles (Bélgica), fomento de las habilidades sociales y personales (Alemania), desarrollo de las fortalezas y oportunidades de jóvenes (Holanda), calidad de la vida juvenil (Grecia), desarrollo personal y social (Irlanda), responsabilidad con respecto al desarrollo propio (Noruega) son algunos de los conceptos clave utilizado para comprender los aspectos del desarrollo de la juventud como recurso social. Otra variante de la misma comprensión de la juventud es el común énfasis de la

autonomía e independencia juveniles. Estos son conceptos claves en Alemania, Dinamarca, Suecia, Grecia, Italia y España.

Todas las variaciones consideradas, el desarrollo social y personal de la juventud es un objetivo principal y explícito en todos los países con la excepción -juzgando a partir del informe nacional- de Portugal, Austria, Luxemburgo, Liechtenstein, Reino Unido, Islandia y Francia.

### 5.1.2 La Juventud como "Problema"

La imagen de la juventud como un problema o como un potencial problema se encuentra representada en los documentos de las políticas de juventud nacionales de tres maneras diferentes: *como problemas de integración social, como problemas de participación y como problemas de variación y desviación culturales o sociales.*

#### Objetivos políticos

La integración de adultos jóvenes en las instituciones de la sociedad<sup>8</sup> es el principal objetivo de las políticas de juventud en una serie de países europeos donde las políticas de juventud se dirigen al apoyo del proceso de desarrollo y paulatina integración social (Alemania), al fomento de la integración económica y social de la gente joven (Portugal), a la lucha contra la exclusión social (Grecia), a asegurar la inclusión social de las nuevas generaciones (Italia), y a la integración al mundo laboral y formación profesional (Francia). En estos países los conceptos de políticas de juventud se encuentran dirigidos hacia la transición de los jóvenes hacia la adultez en general: se trata de adquirir los roles adultos básicos en el ámbito del mercado laboral, del mercado de vivienda y como miembros de una familia propia. Como estos roles no se encuentran a disposición de manera inmediata para cada adulto joven, la integración de los jóvenes a la sociedad es vista como un problema, el cual debe ser manejado políticamente.

---

<sup>8</sup> En general, la integración social representa el concepto mayor que incluye tanto la participación como el cumplimiento (compliance) de normas culturales y sociales. Sin embargo, a través de los reportes nacionales el concepto de integración social es utilizado más bien en un sentido más estrecho, concretamente como integración al mercado laboral, al mercado de vivienda y a las relaciones familiares. Por otro lado, el concepto de participación en la sociedad se encuentra más bien orientado hacia la participación como ciudadanos en los debates públicos, en las elecciones y en la vida asociativa, es decir participación política.

La juventud como un problema (o un potencial problema) también es el foco de objetivos más específicos dentro de las políticas de juventud. La prevención de problemas sociales y la desviación en cualquiera de sus formas son un concepto clave en países como Alemania, Austria, Holanda, el Reino Unido, Irlanda, Grecia, España y Francia. Los problemas sociales incluidos dentro de los objetivos de prevención de las políticas de juventud son pobreza, deserción escolar, exclusión social, problemas de salud como el SIDA, discriminación, adicción y violencia.

Como hemos mencionado anteriormente, una variante especial del concepto de "juventud como problema" es la no participación de jóvenes como sufragantes y como participantes en debates públicos y asociaciones. La mayoría de los países europeos comprendidos en el presente estudio enfrentan este problema con objetivos específicos dentro de las políticas de juventud. Conceptos claves son: influencia y participación política y social (Finlandia, Bélgica, Grecia, Suecia, España y Austria), contribución activa (Dinamarca), participación activa o cívica (Portugal, Holanda, Irlanda, Luxemburgo), influencia activa sobre la propia situación de vida (Noruega), asociacionismo (España), influencia sobre la organización de la sociedad y ser parte de la acción (Irlanda).

Mientras que la mayoría de los objetivos políticos y los conceptos claves pueden ser clasificados dentro de una de las dos principales imágenes opuestas de la juventud como recurso o como problema, hay otros conceptos significativos que deben ser dejados a un lado de esta clasificación: igualdad y derechos.

Ecuanimidad y solidaridad como conceptos claves generales en las políticas de juventud pueden encontrarse en Noruega y España, mientras que las declaraciones políticas de Finlandia y Austria específicamente enfatizan la igualdad entre generaciones. En Austria, el sistema de seguridad social es descrito como un "contrato entre las generaciones". Este contrato es la base fundamental de las políticas de juventud en ese país.

Los derechos de la juventud son enfatizados como objetivos de las políticas en Grecia (derechos de los jóvenes en general), Irlanda (derecho a ejercer su influencia), Finlandia (derecho a construir su propio futuro) y Holanda (derecho a la información de manera de poder realizar las propias fortalezas y capacidades).

Estos objetivos y conceptos claves nacionales son sólo en cierta medida reflexiones acerca de las diferentes tradiciones nacionales y prioridades fundamentales con respecto a las políticas de juventud. Ellos también se encuentran influenciados por problemas sociales específicos y actuales y las presentes condiciones de vida de los jóvenes en cada país. Así, los países con una alta tasa de desempleo juvenil son más propensos a darle mayor importancia a la integración social de los jóvenes y a la prevención de los efectos de exclusión social bajo la forma de pobreza, marginación y desviación. Del mismo modo, países con una decreciente tasa de participación política entre los jóvenes son más propensos a favorecer políticas que subrayan la participación de la juventud. Es más, los objetivos y conceptos claves también se encuentran teñidos por parte de la ideología política del partido o los partidos que se encuentran en el poder en el momento en que se adoptan los documentos centrales relacionados con las políticas juveniles. De este modo, las diferencias entre los países no necesariamente reflejan diferencias nacionales en cuanto a los objetivos de las políticas de juventud, sino que más reflejan semejanzas y diferencias en la ideología de los partidos políticos en el poder.

De cualquier modo, los objetivos y principales conceptos nacionales también revelan algunos patrones que se correlacionan con otros aspectos claves de las políticas de juventud en los diferentes países. Como mencionábamos anteriormente, existen signos que indican una relación entre los conceptos de juventud y los objetivos generales de las políticas de juventud. En países en los que la juventud es entendida en contextos políticos como "gente joven" -es decir, incluyendo también a niños- existe una tendencia a considerar a los jóvenes como un grupo social vulnerable que debe ser protegido contra potenciales peligros y que debe ser asistido de manera de prevenir tropiezos en el desarrollo social y psicológico del joven. Al contrario, en países con un concepto estrecho de juventud orientado más bien a considerar los jóvenes como parte de los adultos dentro del marco de las políticas de juventud, el énfasis es colocado sobre la idea de que la juventud es un recurso social y humano. Así, la juventud es considerada como un grupo social capaz de dirigirse a sí mismo siempre y cuando existan las condiciones adecuadas para su desarrollo.

## 5.2 Algunos Aspectos Específicos de las Políticas de Juventud

### 5.2.1 Políticas dirigidas hacia Actividades de Tiempo Libre

A juzgar por los informes nacionales, las *políticas dirigidas hacia las actividades de tiempo libre* para jóvenes ya no se encuentran en la agenda política de los últimos años. Las posibilidades de tiempo libre son elementos significativos en el trabajo social extracurricular con jóvenes y en el ámbito de la educación extraescolar y existe un amplio rango de medidas públicas y del tercer sector en esta área de trabajo social juvenil. Sin embargo, se puede observar que -con sólo unas pocas excepciones- las políticas de tiempo libre no son consideradas como un tema de importancia. Sólo se mencionan pocas iniciativas y experimentos nuevos en este sentido.

En el Reino Unido, *los deportes y las actividades culturales* son consideradas cada vez más *como importantes elementos en la lucha contra la exclusión social y el crimen*. Una investigación británica reciente demuestra que el deporte juega un papel clave en la promoción de la inclusión social y que tanto las artes como el deporte son capaces de generar una diferencia con relación a la salud, el crimen, el desempleo y la educación en comunidades desfavorecidas. Como resultado de estas conclusiones, el departamento de cultura, medios y deportes ha organizado una nueva unidad de deportes para jóvenes con el propósito de promover los beneficios asociados con el deporte tanto en los colegios como en las comunidades.

Así como lo hace notar el informe holandés, *la competencia que se origina desde los proveedores de actividades de tiempo libre ha pasado a ser un problema creciente*: los desarrollos técnicos, sociales y económicos han creado un espacio para la comercialización e individualización de las alternativas de tiempo libre para jóvenes. Los servicios comerciales han reemplazado en parte las ofertas (voluntarias o estatales) tradicionales de tiempo libre. Las experiencias de Irlanda demuestran -como ejemplo- que una falta de servicios adecuados de computación y accesos "on-line" en varios clubes juveniles dificulta que los jóvenes vayan a esos lugares. El informe español responde a la discusión acerca de la competencia entre servicios de tiempo libre comerciales y no comerciales con una iniciativa novedosa y única: la asociación juvenil "Abierto hasta el amanecer" ofrece actividades culturales y deportivas en instalaciones municipales -colegios, bibliotecas,

museos, instalaciones deportivas, piscinas, etc.- durante la noche y los fines de semana. El propósito es facilitar estas posibilidades de tiempo libre como alternativa a las ofertas comerciales durante la noche y además ofrecer a jóvenes desempleados y de escasos recursos una alternativa a la vida nocturna comercial.

## 5.2.2 Políticas Dirigidas Hacia las Asociaciones Juveniles

A pesar de que este tema no se discute adecuadamente en todos los informes nacionales, parece existir cierto tipo de subvención pública y financiamiento de organizaciones y asociaciones de juventud en la mayoría de los países. *Sin embargo existe una marcada diferencia entre países con y sin una larga y fuerte tradición con respecto a las asociaciones juveniles.*

En los países mediterráneos existe un número creciente de jóvenes que se están organizando en asociaciones juveniles, mientras que las autoridades públicas apoyan activamente este desarrollo. En Portugal -por ejemplo- el refuerzo del movimiento asociativo ha sido un pilar central dentro del marco de las políticas de juventud. La promoción de la vida asociativa es vista como una importante manera de crear un entorno adecuado para el cumplimiento del potencial cívico, social, cultural, económico y político de los jóvenes. De manera similar, el fomento de la participación voluntaria es considerado de vital importancia por parte del gobierno griego.

Por otro lado, como sucede por ejemplo en la parte oriental de Alemania, se puede observar que los jóvenes se mueven en un espacio libre entre varios escenarios juveniles e instituciones sin estar ya organizados de manera permanente. Una consecuencia de esto es que las redes sociales que anteriormente se utilizaban para ayudar a los jóvenes a resolver problemas desaparecen. Esto genera nuevas demandas hacia el sector del trabajo social con jóvenes y las políticas de juventud. *El trabajo social con jóvenes pasa a ser más difícil y los programas orientados hacia la juventud deben ser flexibles y de muy corto plazo debido al rápido cambio de las culturas e intereses juveniles.*

El rol cambiante de las organizaciones y asociaciones juveniles en Dinamarca ha derivado en una situación en donde las autoridades públicas se en-

cuentran buscando formas alternativas a las organizaciones de juventud para representar a los jóvenes. Ha habido algunos intentos de disminuir el antiguo monopolio de las organizaciones juveniles encargadas de representar a los jóvenes durante los últimos años. Diversas experiencias con los consejos juveniles locales u otras formas de otorgar a la gente joven influencia local se realizan sin la participación de las organizaciones de juventud locales para dar cabida así a los jóvenes no organizados. La activación de los jóvenes no organizados es uno de los principales objetivos de estas políticas.

En el resto de Europa Occidental, el número de miembros de las organizaciones y asociaciones juveniles es ya sea estable o bien se encuentra en franca declinación. *La decreciente tasa de participación cambia las condiciones para las políticas de juventud*: la importancia del trabajo juvenil, ya sea voluntario o reglamentado, que solía jugar un importante papel en el tiempo libre de los jóvenes, ha disminuido enormemente, exigiendo de las organizaciones juveniles y de las administraciones políticas nuevas estrategias e iniciativas creadoras, distintas de las que hasta ahora se habían implementado.

### **5.3 Principales Grupos Objetivo de las Políticas de Juventud Explícitas**

Solamente unos pocos informes nacionales hacen referencia al tema de los principales grupos objetivo de las políticas de juventud. Sin embargo, se puede identificar una aparente tendencia entre los informes que abordan este aspecto: en aquellos países en los cuales se coloca especial énfasis en la imagen de la juventud como un recurso social y humano, existe la tendencia a definir el grupo objetivo de las políticas de juventud de manera amplia abarcando así la *generación completa de gente joven*.

Este es el caso en Dinamarca, en donde se enfatiza particularmente el objetivo de incluir a todos los jóvenes en las políticas de juventud dentro del marco de los documentos gubernamentales sobre políticas. Esto también es el caso en Suecia, en donde existe la tradición de incorporar a todos los jóvenes en el marco de las políticas. Solamente si el sistema general falla, se considera tomar medidas dirigidas hacia ciertos grupos. En este sentido, sólo pocas acciones públicas se dirigen de manera directa hacia

grupos especiales de jóvenes. Se parte de la base que medidas dirigidas hacia grupos particulares entrañan el riesgo de estigmatización (Suecia)

En países en donde la apreciación predominante de la juventud es una mezcla entre la idea de juventud como recurso y juventud como problema, los principales grupos objetivo son *la juventud en general y grupos específicos de jóvenes en situaciones de desventaja*.

Este es -por ejemplo- el caso en Irlanda, en donde los dos objetivos principales de las políticas de juventud son, por un lado, el desarrollo personal y social de los jóvenes concebido de manera universal y que se provee a través de un trabajo social dirigido hacia todos los jóvenes (mainline youth work) y por otro lado, la entrega de servicios dirigidos hacia específicos grupos minoritarios de jóvenes en situación de desventaja. No obstante, en los últimos años se ha dado creciente importancia a los programas dirigidos hacia grupos específicos de jóvenes en situación de desventaja o jóvenes en situación de "riesgo". Esto hace surgir preguntas con respecto a la relación entre la prestación general de servicios a todos los jóvenes y aquellos servicios dirigidos hacia grupos particulares de gente joven. Varias organizaciones de trabajo social con jóvenes en Irlanda se encuentran preocupadas de que el financiamiento para los programas generales pueda disminuir.

El mismo cambio de prioridades se puede observar en Holanda. En principio, el trabajo social con jóvenes se encuentra destinado a todas las personas jóvenes entre 0 y 25 años de edad. Sin embargo, durante los últimos años se le ha estado prestando más y más atención a los grupos en situaciones de riesgo. Esta política se ha llamado política de juventud preventiva. Su credo es hacer la vida más fácil para los jóvenes y prevenir que éstos deserten de las escuelas. Las políticas de juventud preventivas se centran especialmente sobre las categorías de edad más jóvenes y sobre aquellos jóvenes en situaciones de desventaja.

La situación en Alemania parece ser semejante: las políticas de juventud apuntan a la integración de todos los jóvenes a la sociedad, pero las prioridades políticas siempre se encuentran ligadas a *grupos objetivo específicos* y al desarrollo e integración de jóvenes que se encuentran en situaciones de especial desventaja tal como lo son los jóvenes migrantes, mujeres jóvenes, personas jóvenes en situaciones de riesgo (como por ejemplo aque-

llos jóvenes sin hogar, drogadictos, jóvenes delincuentes, etc.) Lo mismo aplica a Grecia. Los grupos objetivo de los más recientes programas gubernamentales dirigidos a jóvenes no incluyen solamente aquellos jóvenes en el sistema educacional, sino también grupos especiales tales como jóvenes desempleados, niñas y mujeres jóvenes, agricultores jóvenes, jóvenes en situaciones de desventaja en ambientes urbanos, jóvenes socialmente excluidos (jóvenes delincuentes, desertores escolares, jóvenes gitanos, gente joven con necesidades especiales, niños de la calle) y jóvenes de grupos minoritarios (jóvenes refugiados, trabajadores migrantes).

En un país como el Reino Unido, en el cual el concepto de la juventud como problema ocupa sin duda alguna un lugar de privilegio, el principal grupo objetivo de las políticas juveniles es el de los jóvenes en situación de desventaja.

Aquí, las políticas de juventud se preocupan primariamente con los individuos quienes se suponen excluidos o que se encuentran en riesgo de ser excluidos de la sociedad: jóvenes de familias perturbadas, jóvenes de pobre rendimiento escolar, jóvenes de vecindarios desaventajados y jóvenes con un trasfondo de minoría.

#### **5.4 Modelos de Políticas de Juventud en los Países Europeos (UE)**

Una tipología de políticas juveniles debe ser necesariamente -considerando el estado actual de la investigación- tentativo y sólo puede ser construido como hipótesis. Una tipología así implica abstracciones dentro de las cuales se encuentran algunas acerca de las diferencias entre países y variaciones dentro de los países y que serán sintetizadas dentro de una caracterización transversal y general. El resultado es una serie de modelos de políticas de juventud; son modelos que de una manera abstracta y simplificada resumen las principales características de las políticas de juventud dentro del marco de una agrupación de países.

La siguiente tipología se encuentra inspirada en una tipología de regímenes de bienestar social (welfare regimes) propuesta por Duncan Gallie y Serge Paugam (Gallie & Paugam, 2000); esta tipología ha sido analizada también para analizar el trabajo social con jóvenes en el informe sobre "Education and training of Youth Workers in Europe" (IARD, 2000: Vol. 1) De acuerdo con esta tipología, los sistemas de bienestar social pueden ser clasificados

como el *modelo social democrático de bienestar social* (social-democratic welfare model) (de los países escandinavos), el *modelo liberal* (liberal or minimal welfare states de las islas británicas), el modelo *conservador* (modelo de bienestar social centrado en el empleo (employment-centred model) de los países Europeos continentales (Mid-European or Continental European countries), y el *modelo subinstitucionalizado* (sub-institutionalized model) (en los países del Mediterráneo).

No obstante, aún cuando la tipología de políticas de juventud abarca las mismas áreas geográficas que la clasificación de Gallie/Paugam, se denominarán los modelos de políticas juveniles de acuerdo con características importantes de las políticas de juventud: *el modelo universalista* (universalistic model) de los países escandinavos, *el modelo centrado en la comunidad* (community-based model) de las islas británicas, *el modelo protector* (protective model) de los países de Europa continental (Mid-European countries) y *el modelo centralizado* (centralized model) de los países mediterráneos .<sup>9</sup>

El modelo universalista de las políticas de juventud se encuentra caracterizado por ser -en comparación- más nuevo. Es el resultado de la reorientación de las políticas dirigidas hacia la juventud durante los pasados 10 a 15 años, período durante el cual la política de juventud en Escandinavia se desarrolló desde encontrarse repartida entre una variedad de sectores hasta encontrarse coordinada por un solo ministerio encargado de las políticas de juventud nacionales. Sin embargo, en este modelo no hay ministerios de juventud dedicados exclusivamente al tema y los sectores especializados en juventud son ya sea pequeños o inexistentes. Independiente de la larga tradición de estados de bienestar social altamente desarrollados, la sociedad civil juega un rol altamente significativo en las políticas de juventud. La sociedad civil, el estado y las instituciones de la sociedad civil cooperan en preparar e implementar las políticas de juventud. El modelo escandinavo es universalista: el grupo objetivo es la generación completa de jóvenes, quienes son definidos como adolescentes y postadolescentes hasta la edad de 25 años. De este modo el concepto de juventud utilizado en las políticas de juventud es estrecho, es decir, no incluye a los preadolescentes. Mientras que el desempleo juvenil era considerado el mayor problema de las políticas de juventud durante la década de los 1990 constituyéndose así

---

<sup>9</sup> Las denominaciones utilizadas no son compatibles. Ellas no pertenecen al mismo registro de características.

en la motivación para el desarrollo de políticas de juventud nacionales, actualmente se considera la participación de los jóvenes como el tema de mayor importancia. En general, se considera la juventud como un recurso social que debe ser desarrollado -no sólo como una inversión en el futuro, sino también en sí, como juventud. Además del desarrollo social y psicológico, los objetivos centrales de las políticas de juventud son el desarrollo de la autonomía y la independencia. Estos objetivos refuerzan la ya existente tendencia entre la juventud escandinava de alcanzar tempranamente el *status* de adultos e independizarse de manera temprana de la autoridad parental.

El modelo de políticas de juventud de *Europa Continental* se caracteriza por su larga tradición. En algunos países europeos continentales, el diseño de las políticas de juventud ya surgió en el período entre las dos guerras mundiales o bien durante la segunda guerra mundial. Esta larga historia de políticas de juventud constituye probablemente el trasfondo del concepto extendido o amplio de juventud que se sostiene en estos países. "Juventud" se define en los contextos políticos como "*gente joven*" e incluye no sólo niños, sino también adultos jóvenes y familias jóvenes. La imagen dominante de juventud dentro del marco de este modelo se encuentra teñido por el concepto amplio de juventud: la juventud es percibida como vulnerable, como un grupo social que debe ser protegido, fomentado y ayudado. El fuerte compromiso hacia el trabajo social con jóvenes y las políticas de juventud en este modelo, se manifiesta así mismo en ministerios de juventud dedicados al tema, en poderosos directorios de juventud y grandes sectores de juventud. Así como sucede en el modelo universalista, las políticas de juventud son iniciadas e implementadas en cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil. Así mismo, el modelo de los países de Europa continental es abarcador: los grupos objetivo son tanto los grupos especiales de jóvenes en situación de desventaja como la generación completa de gente joven. Además, tanto la participación de los jóvenes como el tema de la exclusión social de los jóvenes son vistos como importantes problemas juveniles que deben ser controlados por medio de la integración, prevención de problemas sociales y participación política de la juventud. Este modelo de políticas de juventud se encuentra altamente institucionalizado y bien establecido dentro de un marco legal. A pesar de que los problemas juveniles actuales van cambiando, los principios y la organización de las políticas de juventud permanecen estables.

El modelo de políticas de juventud de las islas británicas se encuentra basado sobre una larga tradición de *trabajo social con jóvenes orientado hacia la comunidad*. Sin embargo, tradicionalmente, la interferencia pública en el trabajo social con jóvenes ha sido limitada. Y a pesar de que la tendencia apunta hacia una política de juventud más y más coordinada, incluso en la actualidad, este modelo se caracteriza por su fuerte énfasis comunitario. Este énfasis es evidente cuando la implementación de políticas de juventud es "delegada" del estado a la sociedad civil. La imagen dominante de juventud es de una *"juventud como problema"* y los problemas más importantes son los de exclusión social de los jóvenes, la prolongación del período juvenil y la participación social de la juventud. El grupo objetivo de las políticas de juventud públicas se define primariamente como diferentes grupos de jóvenes en situación de desventaja y el principal objetivo es la prevención de problemas sociales. Este modelo de políticas de juventud se encuentra influenciado por el estado de bienestar social mínimo (minimal welfare state) de las islas británicas, sin embargo, crecientes dificultades con la exclusión social de jóvenes durante los años recientes, han dado lugar a un mayor desarrollo de este modelo liberal.

El modelo de políticas de juventud mediterráneo se caracteriza por ser relativamente nuevo. Si bien el trabajo social y ayuda para los jóvenes han sido tradicionalmente responsabilidad de las familias y la iglesia, las autoridades públicas han establecido estructuras y políticas que podrían apropiarse de algunas de estas responsabilidades. Dicho de otra forma, políti-

**Tabla: Tipología de Políticas de Juventud**

Modelo de política de juventud	Países <sup>10</sup>	Ministerio/directorio de juventud <sup>11</sup>	Sector de juventud	Imagen dominante de la juventud
Modelo universalista	Dinamarca	-/-	Sector de juventud pequeño o inexistente	La juventud como recurso
	Finlandia	+/+		
	(Islandia)	-/-		
	Noruega	+/+		
	Suecia	+/+		

<sup>10</sup> Las políticas de juventud de Islandia, Francia e Italia son híbridos que no se pueden clasificar con facilidad dentro de uno de los cuatro modelos de políticas de juventud.

<sup>11</sup> +/ indica que la política de juventud está asignada a un ministerio; ++/ indica un ministerio de la juventud especializada y dedicada; -/ indica que no existe un ministerio orientado hacia la juventud.

cas de juventud nacionales y explícitas son nuevas para este modelo. La existencia de una definición estrecha del grupo objetivo de las políticas de juventud (15 a 25/30 años) debe ser también adscrita a esta introducción tardía de las políticas de juventud nacionales. Dentro de este modelo, el tercer sector y la participación de las autoridades locales son más bien débiles, debido a lo cual las políticas de juventud se encuentran centralizadas a nivel estatal: Las políticas de juventud son implementadas en primera instancia por el Estado. Así mismo, la tasa de participación en las organizaciones juveniles es baja -pero creciente- y el reforzamiento de este tipo de participación es el objetivo principal de las políticas de juventud. La alta tasa de desempleo entre jóvenes y la subsecuente prolongación del período juvenil son problemas significativos que son contrarrestados a través de objetivos que promueven la autonomía, independencia e integración social de los jóvenes. No obstante, a diferencia del modelo escandinavo en el cual los objetivos principales son muy similares, el modelo mediterráneo no es universal en su alcance: su principal grupo objetivo son grupos especiales de jóvenes.

Una pregunta que falta ser respondida por la Comisión Europea y el "Libro Blanco" sobre políticas de juventud, es si alguno de los modelos presentados de políticas de juventud es el que mejor calza con las necesidades, competencias, estructuras e instituciones de la Unión Europea o si se necesita desarrollar uno nuevo que sintetice y supere los aspectos problemáticos de los modelos presentados con anterioridad.

<b>Principales objetivos</b>	<b>Principales problemas</b>	<b>Grupos objetivo</b>	<b>Principal grupo de edad</b>
Autonomía Independencia	Participación de la juventud Desarrollo Participación política	Toda la generación de jóvenes	13/15-25 años

Modelo de política de juventud	Países	Ministerio/directorio de juventud	Sector de juventud	Imagen dominante de la juventud																															
Modelo basado en la comunidad	Irlanda	+/+	Sector de juventud pequeño o inexistente	La juventud como problema																															
	Reino Unido	-/-			Modelo de protección	Austria	++/+	Sector de juventud grande	Juventud vulnerable	Alemania	++/+	La juventud como recurso	Bélgica (Francia)	+/+	La juventud como problema	Liechtenstein	++/+		Luxemburgo	++/+		Países Bajos	+/+		Modelo centralizado	España	+/+	Sector de juventud grande	La juventud como problema	Grecia (Italia)	+/+	La juventud como recurso		-/-	
Modelo de protección	Austria	++/+	Sector de juventud grande	Juventud vulnerable																															
	Alemania	++/+		La juventud como recurso																															
	Bélgica (Francia)	+/+		La juventud como problema																															
	Liechtenstein	++/+																																	
	Luxemburgo	++/+																																	
	Países Bajos	+/+																																	
Modelo centralizado	España	+/+	Sector de juventud grande	La juventud como problema																															
	Grecia (Italia)	+/+		La juventud como recurso																															
		-/-																																	
	Portugal	+/+																																	

## 6. Conclusiones y Consideraciones Críticas

### 6.1 Conclusiones Generales

Una primera conclusión de este análisis sobre juventud y políticas de juventud en la Europa Comunitaria (a verificar en posteriores estudios e Informes Europeos de Juventud) sería la siguiente: las modernas políticas de juventud deben centrarse en la relación existente entre los cambios de la juventud (la modernización de la juventud) en cada país o región, las nuevas necesidades y demandas emergentes, cómo son vistas por los jóvenes, y la transformación de las instituciones de bienestar juvenil existentes y los métodos de trabajo con los jóvenes en el sentido de hacer que se adecúen a esas nuevas demandas.

Una segunda conclusión de este análisis indica que: no es posible separar las políticas de juventud de las políticas estructurales sobre las regulaciones del mercado, el empleo y el bienestar. Además, los problemas de la juventud a menudo revelan tensiones relacionadas con cambios en la percepción de los jóvenes acerca de cuestiones como la justicia social, la libertad, los derechos o la igualdad.

<b>Principales objetivos</b>	<b>Principales problemas</b>	<b>Grupos objetivo</b>	<b>Principal grupo de edad</b>
Prevención de problemas sociales Participación política Participación de la juventud	Prolongación de la juventud Exclusión social	Jóvenes desfavorecidos Generación completa	Escuela primaria-25 años 0-25/30 años
Integración Prevención de problemas sociales Participación política	Participación de la juventud Exclusión social	Jóvenes desfavorecidos	
Autonomía Independencia Integración Participación política Political participation	Prolongación de la juventud Exclusión social	Grupos especializados de jóvenes	15-25/30 años

En tercer lugar es posible afirmar que, en las modernas sociedades europeas, que se encuentran en una fase de transición hacia un mundo cada vez más globalizado e interdependiente y donde la juventud modernizada está en fase de construcción, es obvio que sobre el trasfondo de una gran diversidad de condiciones nacionales y regionales, y la necesidad de un enfoque más contextual e individualizado sobre las transiciones de la juventud a la vida adulta (y sobre la vida juvenil) en función de los acelerados procesos de europeización y globalización, los problemas "clásicos" de los jóvenes, tales como cualificación, movilidad, ciudadanía, derechos humanos y protección de minorías, participación, etc. sólo podrán gestionarse dentro de un contexto más amplio, es decir, de políticas europeas que trasciendan los ámbitos nacionales. Esto debe suceder a través del establecimiento de normas comunes, de objetivos y estándares de calidad a ser alcanzados por todos los países de la UE así como mediante el establecimiento de pautas de acción derivadas de buenas prácticas existentes en cada uno de los países de la UE.

Es muy difícil evaluar, cuál de los modelos de políticas en práctica en los diferentes países europeos o regiones pueden ser considerados como ideales o los más adecuados a las necesidades y expectativas de los jóvenes en

***No es posible separar las políticas de juventud de las políticas estructurales sobre las regulaciones del mercado, el empleo y el bienestar***

la Europa actual debido a que se encuentran enraizados en trasfondos históricos, económicos y sociales muy específicos. Todos muestran aspectos particulares positivos y negativos, pero que no pueden ser generalizados o extrapolados hacia otras realidades. Sin embargo, las políticas de juventud nacionales pueden aprender las unas de las otras en la medida que sus estructuras, modos de operación y resultados se vuelvan conocidos a través de toda Europa. El análisis comparativo de los informes nacionales sobre políticas de juventud muestra una serie de ejemplos de políticas que no logran cumplir con sus objetivos y las principales áreas políticas que no se encuentran cubiertas por políticas específicas. Es de hacer notar que la mayor parte de la crítica es muy específica para cada país. No obstante, existen también algunas tendencias generales que parecen ser significativas y de interés para la mayoría de los países europeos.

## **6.2 Consideraciones Críticas**

### **6.2.1 Falta de Consideración de las Diferencias y Variaciones Individuales de la Juventud**

Existe un amplio acuerdo de que, independiente de las condiciones de vida y los modelos de políticas de juventud dominantes en los diferentes países, *la juventud pasa a ser cada vez más individualizada y que ya no puede ser vista como un único grupo de edad*. El período de juventud moderno es un período de experimentación, donde la identidad adulta se construye a través de experimentos e identidades sociales y no son definidas de una vez y por siempre. La juventud ha pasado a ser una fase en la vida durante la cual identidades son probadas y redefinidas.

Esta individualización implica un período de juventud heterogéneo que demanda nuevas políticas. La fragmentación de las culturas juveniles implica que deben desarrollarse métodos diferenciados. *Con sólo un modelo de trabajo social juvenil no es posible alcanzar a todos los jóvenes y esto debe ser tomado en cuenta al financiar el trabajo social con jóvenes*. Los informes británico y alemán concluyen que *es cada vez más necesario generar una noción más inclusiva y heterogénea de una persona joven*. En

otras palabras, las medidas estandarizadas llevan a muchas quejas entre los jóvenes.

### **6.2.2. "Preferencia" por la Juventud en Situación de Riesgo**

Aparentemente en contraste con la demanda por más heterogeneidad para las políticas de juventud mencionadas con anterioridad, algunos de los informes nacionales también critican la reciente tendencia de dar prioridad a programas dirigidos hacia grupos especiales de gente joven en vez de darle prioridad a programas generales.

Centrarse en los grupos de riesgo conlleva el peligro de que la dirección de la política, su desarrollo y su financiamiento seguirán al grupo de riesgo más reciente identificado y de que la agenda de políticas de juventud serán colonizadas por las necesidades de los jóvenes en riesgo. Además, culturalmente, liga la noción de gente joven de manera estrecha con problemas sociales y riesgo, homogenizando de esta manera la noción de juventud como desviación o potencial desviación social (Reino Unido).

El mismo tipo de preocupaciones pueden encontrarse en el informe irlandés. El énfasis creciente en los programas dirigidos a grupos especiales de jóvenes en situación de desventaja o jóvenes en riesgo hace surgir preguntas vinculadas a la *relación entre los servicios de juventud para todos los jóvenes y los servicios dirigidos hacia grupos especiales*.

### **6.2.3 Falta de Consideración de los Cambios en relación con el "Contrato Intergeneracional" y la Prolongación de la Juventud**

En varios países, pero no en todos, existe preocupación sobre el futuro del "contrato entre generaciones", es decir con respecto a los aspectos generacionales del sistema de seguridad social: la generación adulta ayuda a la generación que viene con la expectativa de ser ayudados por las generaciones más jóvenes cuando los primeros envejezcan y se vuelvan dependientes de la familia y la ayuda social. Las preocupaciones acerca del futuro de este sistema están basadas en dos tendencias dispersas:

En primer lugar, el *desarrollo demográfico*. El decreciente número de jóvenes en los países mediterráneos y el estable número de jóvenes en el resto

de Europa Occidental resultará -en la mayoría de los países- en una distintiva baja de la razón entre jóvenes y adultos mayores dentro de la siguiente década (Indicador A4, 1995; Indicador A5, 2010). Esto implica, con toda probabilidad, una creciente carga de impuestos y de cuidados sobre la generación joven o bien un decreciente estándar de vida de las generaciones mayores.

En segundo lugar, la *prolongación del período juvenil*. En todos los países europeos occidentales, el tiempo que los jóvenes ocupan en educación y formación profesional previos a entrar al mercado laboral se encuentra en aumento. Además, en países con alto desempleo juvenil, la entrada al mercado laboral se atrasa aún más debido a la falta de trabajos.

***En varios países, existe preocupación sobre el futuro del "contrato entre generaciones", es decir con respecto a los aspectos generacionales del sistema de seguridad social***

El expandido fenómeno de prolongación del período de juventud no es exclusivamente resultado de estudios prolongados o dificultades en acceder a un empleo, sino también resultado de un nuevo modelo de socialización durante la juventud; un modelo de experimentación, donde la identidad adulta es construida a través de experimentos sucesivos, una serie de intentos de identidad social. Identidades y aspiraciones sociales ya no se definen de una vez y para siempre. Juventud es ahora una fase de la vida durante la cual identidades y aspiraciones son probadas y redefinidas.

La prolongación del período de juventud y el nuevo "modelo" de juventud implican que el número total de años durante los cuales las nuevas generaciones serán activas en el mercado laboral y durante los cuales ellas contribuirán a los gastos sociales disminuirá. Se trata de una tendencia que intensificará los efectos de los cambios demográficos vinculados a la relación entre generaciones jóvenes y mayores. Las preocupaciones acerca del futuro del "contrato entre generaciones" han hecho surgir en la mayoría de los países de Europa occidental la pregunta acerca de cuán rápidamente debe integrarse la juventud al mercado laboral y cuáles son las estrategias favorables para eso. Políticas educacionales y de empleo son los instrumentos más importantes para enfrentar este tipo de desafíos.

Las políticas de juventud no parecen preocuparse realmente de estos cambios en muchos de los países analizados. Sin embargo, en algunos países

(por ejemplo, en Dinamarca), las políticas preocupadas con los cambios y la prolongación del período juvenil y con los cambios en la composición demográfica de la sociedad, han llevado a una interesante discusión acerca de, si las políticas de juventud debieran enfocarse a desarrollar la juventud *"a través de ayudar a la gente joven a ser joven"*, o si debieran estar dirigidas a contraatacar la prolongación de la juventud *"a través de ayudar a la gente joven a establecerse en diferentes áreas del mundo adulto"*. Con el fin de llevar estas dos alternativas a sus extremos, se ha debatido acerca de si el objetivo de las políticas de juventud es el de desarrollar la juventud o el de minimizarla.

Esta discusión se encuentra relacionada con el problema anteriormente mencionado acerca de las principales filosofías de las políticas de juventud: juventud como recurso como opuesto a juventud como problema. Una política que se preocupa mayoritariamente por hacer más fácil para la gente joven el establecerse en el mundo adulto corre el riesgo de contribuir a una imagen de juventud como un período problemático de la vida el cual debe ser minimizado. De esta manera, las experiencias de la gente joven aparecen como menos valiosas que las de las generaciones anteriores. Por otro lado, una política que ayuda a la gente joven a ser joven, corre el riesgo de reforzar la imagen de los jóvenes como un grupo especial con necesidades e intereses especiales. Esto por su parte -lo que sería ya suficientemente extraño-, puede llevar a la gente joven a ser excluida de oportunidades y derechos considerados como evidentes por parte de otros grupos de ciudadanos.

Esta discusión abstracta no puede ser aplicada directamente a los países incluidos en el presente estudio. En todos los países ambas perspectivas son tomadas en cuenta en grados diferentes en las diferentes áreas políticas. Pero podría haber una correlación entre la diferencias anteriormente mencionadas con relación a las imágenes dominantes de juventud, ya sea como problema o recurso, y la acentuación dada, ya sea a desarrollar o minimizar el período de juventud. Los datos disponibles no permiten realizar un análisis más detallado.

#### **6.2.4 Insuficientes Iniciativas de Calidad para Contrarrestar la Decreciente Participación Política de la Juventud**

La disminución de la participación política -votar, ser miembro de partidos políticos, de asociaciones y organizaciones juveniles, y representación en

organismos de toma de decisiones- es un problema juvenil mayor en la mayoría de los países europeos occidentales con la excepción de los países mediterráneos, en los cuales existe una creciente participación social de los jóvenes. El decreciente compromiso político y participación social tradicional de los jóvenes son percibidos como una amenaza al futuro de la democracia representativa. Una serie de iniciativas han sido lanzadas con el fin de contraatacar esta tendencia. En una serie de países como Austria, Finlandia, Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido, predominan discursos y políticas que enfatizan una participación activa en el proceso democrático. En contextos en los cuales los temas de juventud tienen un status más distintivo-se está pasando a darle cada vez más relevancia al conocimiento y la expansión de "buenas prácticas" en el plano de la participación juvenil con la intención de institucionalizarlas como prácticas regulares fomentadas y financiadas a través de las políticas. Pero estas estrategias aún no son lo suficientemente relevantes de manera que puedan revertir al menos parcialmente las tendencias al no asociacionismo y a la no participación en estructuras políticas tradicionales discutidas más arriba.

### **6.2.5 Falta de Evaluaciones y Monitoreo de las Políticas de Juventud**

Parece existir un general acuerdo entre los informantes nacionales -especialmente en los países mediterráneos y escandinavos y en las Islas británicas- que el monitoreo y la evaluación de las políticas de juventud son inadecuados y de que esta falta de investigación acerca de los efectos de las políticas de juventud hace difícil el identificar programas y proyectos más o menos exitosos.

El informe portugués articula la crítica de la siguiente manera: La falta de evaluación de políticas de juventud es en general el mayor obstáculo para su éxito. Esto impide correcciones o reformulaciones de los programas juveniles, perpetuando así los errores que se estaban cometiendo. Un conjunto de evaluaciones serias e independientes realizado anualmente de los programas de juventud podrían no sólo proveer a las autoridades públicas de valiosa información sobre el grado de cumplimiento con respecto a los objetivos propuestos, sino que también reforzaría la transparencia y responsabilidad públicas. El informe griego concluye que es imposible discutir

la efectividad de las políticas de juventud ya que existe una falta de información que discuta los resultados de las políticas de juventud en Grecia.

En países escandinavos como Noruega y Dinamarca, muchos programas locales son evaluados, *pero no de manera sistemática, y los resultados no se encuentran fácilmente disponibles para el público*. Tanto en Irlanda y el Reino Unido, el problema con las evaluaciones es que existen demasiados organismos de monitoreo: *los diferentes mecanismos de monitoreo de la implementación de políticas juveniles se encuentran fragmentados y en consecuencia existe una gran variación con relación a lo que debieran ser los criterios de éxito*.

## 7. Bibliografía

- Angel, W.D. (ed.) (1995), *The International Law of Youth Rights: Emerging trends and criticism to youth policies Source Documents and Commentary*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers.
- Chisholm, L. and Bergeret, J.-M. (1991), *Young people in the European Community: Towards an agenda for research and policy*, Commission of the European Communities: Task Force Human Resources. June 1991.
- Council of Europe (1999), *Review of the Youth Policies in Spain: A Report by the International Group of Experts*, Strasbourg, Council of Europe.
- European Commission (1995), *Youth Policies in the European Union: Structures and Training*. Education Training Youth: Studies, 7, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Steering Committee for Intergovernmental Co-operation in the Youth Field (CDEJ) (1998), 'Comparative Study of Youth Policies and Legislation in States Party to the European Cultural Convention of the Council of Europe' (CDEJ (96) 11 rev. 2 Edition), Council of Europe, . 15 October 1998. <http://www.coe.fr/youth/english/Intergovernmental/Comparative%20study%20youth%20policies/01Introduction.htm>
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (1999): *The Children and Youth Act. Social Code VIII. (Das Kinder- und Jugendhilfegesetz-Sozialgesetzbuch VIII)*. Bonn
- Galland, O. (1991): *Sociologie de la Jeunesse*. Paris

- Gallie, D. and Paugam, S. (eds.) (2000), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, New York, Oxford University Press.
- Gillis, J. R. (1981): *Youth and History*. New York
- Hurrelmann, K./Neubauer, G. (1986): Sozialisierungstheoretische Subjektmodelle in der Jugendforschung. In: Heitmeyer, W.(ed.): *Interdisziplinäre Jugendforschung-Fragestellungen, Problemlagen, Neuorientierungen*. Weinheim und München, p. 157-172
- IARD (2001), *Education and Training of Youth Workers in Europe: Vol. 1, Part III of the Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*, Milan, IARD. January 2001.
- IJAB- Internationaler Jugendaustausch- und Besucherdienst der Bundesrepublik Deutschland (ed.) (1994): *Children and Youth Policy- Children and Youth Services- Youth Work in the Federal Republic of Germany*
- IARD (2001): *Executive Summary and Comparative Reports: Vol. 1, Part I and II of the Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*, Milan. January 2001. Indicator A4 (1995), 'Ratio of 15/24-yr-olds to 55/64-yr-olds', *Eurostat, Scénarios de population, 1996*.
- IARD (2001): *Executive Summary and Comparative Reports: Vol. 1, Part I and II of the Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*, Milan. January 2001. Indicator A5 (2010), 'Ratio of 15/24-yr-olds to 55/64-yr-olds', *Eurostat, Scénarios de population, 1996*.
- IARD (2001): *Executive Summary and Comparative Reports: Vol. 1, Part I and II of the Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*, Milan. January 2001. Indicator B1 'Age at which voting rights are granted'.
- IARD (2001): *Executive Summary and Comparative Reports: Vol. 1, Part I and II of the Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*, Milan. January 2001. Indicator J2a (1997), '% of 15/24 yr-olds participation/belonging to religious or parish organisations', *Eurobarometer 47.2*.
- IARD (2001): *Executive Summary and Comparative Reports: Vol. 1, Part I and II of the Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*, Milan. January 2001. Indicator J3a (1997), '% of 15/24 yr-olds participation/belonging to trade unions or political parties', *Eurobarometer 47.2*.
- IARD (2001): *Executive Summary and Comparative Reports: Vol. 1, Part I and II of the Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*

- Europe*, Milan. January 2001. Indicator J4a (1997), '% of 15/24 yr-olds participation/belonging to youth organisations', *Eurobarometer 47.2*.
- Instituto de la Juventud (1999), *Report on youth policies in Spain*, Madrid, E, Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales, Instituto de la Juventud.
- Lög nr. 24/1970. *Lög um æskulýdsmál*. (Iceland)
- Lög nr. 20/1992. *Lög um vernd barna og ungmenna*. (Iceland)
- Ministry of Education (1997), *Review of national youth policy: Finland*, Helsinki, Ministry of Education.
- Ministry of Health, Welfare and Sport (1998), *Review of national youth policy: the Netherlands*, Den Haag, NL, Ministry of Health, Welfare and Sport.
- Mörch, S.(1993): Youth life. Ist Construction, Use and Change.Psykologisk Laboratorium. Copenhagen
- National Board for Youth Affairs (1999), *Review of national youth policy: Sweden*, Stockholm, Ungdomsstyrelsen.
- Nissen, C. (1995), *Ungdomspolitik i Norden og EU-landene*, København, Undervisningsministeriet, Folkeoplysningsafdelingen.
- SGB VIII 8. Dezember 1998. *Kinder- und Jugendhilfe*. (Germany)
- Stafseng, O. (2000a), 'Europæisk ungdomspolitik', Personal Communication, 09-11-2000.
- Stafseng, O. (2000b), *Youth Policy in Estonia: Report by the International Group of Experts*, Oslo.
- Un 510 nr 235 af 24.2.1995. *L om ungdomsarbete*. (Finland)
- UN Convention of 20 November 1989. *Convention on the Rights of the Child*.
- Vanandruel, M., Amerio, P., Stafsgeng, O. and Tap, P. (1996), *Young people and associations in Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.