

TREBALL FINAL DE MÀSTER



Títol-
Polítiques de joventut estatals a Europa: una perspectiva comparada

Autor-
Jordi Estivill i Castany

Tutor-
Joan Ramon Saura

Data presentació-
Setembre de 2009

Universitats organitzadores:



Universitat de Girona

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Universitat de Lleida



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Amb la col·laboració:



Generalitat de Catalunya
Departament d'Acció Social i Ciutadania
Secretaria de Joventut



agència catalana
de la joventut

ÍNDIX

1. INTRODUCCIÓ.....	3
2. MARC TEÒRIC.....	5
2. 1 La joventut.....	5
2.2 Les polítiques de joventut.....	8
2.3 Els models d'estat del benestar.....	10
2.4 Els models de polítiques de joventut	12
3. DIMENSIÓ SIMBÒLICA: la concepció de la joventut.....	15
4. DIMENSIÓ NORMATIVA: el marc legislatiu.....	20
5. LA DIMENSIÓ OPERATIVA: articulació, actors, competències i coordinació.	26
6. LA DIMENSIÓ SUBSTANTIVA: planificació estratègica i continguts.....	34
7. CONCLUSIONS	39
8. BIBLIOGRAFIA.....	43

1. INTRODUCCIÓ

Aquest treball és una recerca en política comparada a Europa, concretament sobre les polítiques estatals de joventut. L'objectiu és identificar característiques singulars, idees força i pràctiques concretes, d'aquest camp de les polítiques, en alguns països europeus escollits per un seguit de factors i veure si això serveix per formular amb solvència una (o unes) classificació dels països europeus en funció del seu tipus de polítiques de joventut. En última instància també es tracta de veure si el model català de fer polítiques de joventut, és compartit per altres països i per tant homologable o és eminentment singular i únic.

El resultat final d'aquest treball és fruit de les modificacions que ha anat rebent, per qüestions de coherència tècnica i de necessitat d'adaptació als punts forts i les deficiències de les fonts d'informació, l'encàrrec inicial. I és encàrrec, perquè la gènesi d'aquesta recerca és troba en la tasca que em van encomanar dos professionals de l'Observatori Català de la Joventut, en ocupar una plaça de pràctiques professionals en aquest organisme. Finalment, com deia, ha sofert canvis importants, perquè entre els seus interessos, hi havia, per exemple, conèixer exemples concrets de mecanismes interns de coordinació entre diferents àrees responsables en polítiques de joventut en d'altres països, cosa molt difícil de descobrir sense un contacte directe amb aquestes administracions. Tanmateix l'objectiu o la demanda inicial és la mateixa que he acabat mirant de respondre o complir.

A nivell metodològic he recopilat estudis comparats en aquesta matèria que ofereixen possibles classificacions dels països en funció de diverses variables. He fixat la mirada en quatre dimensions de les polítiques públiques (simbòlica, normativa, operativa i substantiva), que podrien estar agrupades de forma diferent, i a través del buidatge d'informes nacionals sobre el camp en qüestió, he anat situant cada país estudiat en el seu lloc. El valor afegit d'utilitzar aquests informes és que afortunadament eren força recents, amb la qual cosa es pot oferir una fotografia força actualitzada.

He de destacar, sens dubte, la utilització de tres fonts bibliogràfiques bàsiques. Una és l'estudi IARD, encarregat per la Comissió Europea a aquest institut d'investigació italià

i publicat l'any 2001, i que és sens dubte el major esforç fet per a estudiar les polítiques de joventut als diversos països europeus de forma comparada¹. La seva part comparativa estableix un seguit de criteris per a classificar les polítiques de joventut estatals útils i únics. Paradoxalment, la segona font a la que he recorregut, fa un anàlisi de l'estudi IARD de forma força crítica i en qüestiona pràcticament totes les conclusions o aportacions fetes. És el llibre titulat "*Joves adults i polítiques de joventut a Europa*"² i que sense estudiar països concrets, aporta un seguit de recomanacions per a l'estudi de les polítiques de joventut a nivell comparat. L'última font d'informació clau a la que he de fer referència són els informes nacionals en polítiques de joventut que he utilitzat. Es tracta d'uns informes dels països membres del Consell d'Europa que es poden consultar on-line i s'actualitzen amb freqüència. Els encarrega el *Youth Partnership*, un espai de col·laboració entre la Comissió Europea i el Consell d'Europa en matèria de joventut, i són redactats per referents contactats als diversos països, en base a un qüestionari comú, cosa que permet una comparativa amb certes garanties.

La tria dels països analitzats obeeix a varis factors. El més important va ser mirar d'escollir un país de cada règim de benestar existent, més un de l'Europa de l'est. I és així perquè la tipologia de règims de benestar, que gaudeix, d'un notable consens en quant a la seva capacitat descriptiva, ens divideix els estats en funció de la seva intervenció pública en polítiques socials i les polítiques que volia estudiar estan dins d'aquestes. La incorporació del país de l'est buscava conèixer si les polítiques públiques desenvolupades allà són assimilables a la resta o constitueixen un tipus de model propi.

En funció d'això vaig acabar escollint els països en funció del seu caràcter representatiu i sobretot, de la vigència, la qualitat i la profunditat de l'informe nacional corresponent, ja que són força heterogenis en estar redactats per persones diferents amb criteris dispersos. Així, al final, vaig prioritzar tenir una bona informació, per poder extreure'n conclusions amb una certa confiança en la veracitat i en la justificació de les idees que expressen, que no pas el caràcter representatiu d'un país per la seva mida o història. Els països escollits van ser Alemanya, Suècia, el Regne Unit, Portugal i Letònia.

¹ IARD (2001), *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*. Brussel·les: Comissió Europea – Milà: IARD.

² PATÓN, J. M. (2005), *Joves adults i polítiques de joventut a Europa*, Secretaria General de Joventut, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya. Barcelona.

2. MARC TEÒRIC

2.1 La joventut

Què és la joventut? Definir els joves i la joventut no és una qüestió senzilla, malgrat ser paraules utilitzades contínuament. Més enllà de la dificultat de síntesi teòrica, els joves generen una gran quantitat d'opinions, imatges i tòpics socialment reproduïts, basats en multitud de visions parcials, que s'utilitzen per generalitzar i establir mirades estereotipades i estigmatitzadores. El món dels adults, on es fabriquen els discursos dels poders polítics, mediàtics i culturals que impregnen tota la societat, tracta sovint els joves, des d'una perspectiva anomenada adultocràtica. Amb freqüència s'acusa els joves dels mals, que en realitat afecten a tota la societat, o fins i tot, se'ls culpabilitza de fenòmens dels que, en realitat són víctimes, perquè formen part del context que s'han trobat, construït i modelat pel món dels adults, més que no pas per ells mateixos. Fenòmens com l'abús de l'alcohol o d'altres tòxics, el consumisme banal, la manca de compromís i d'esforç o la suposada actitud acomodaticia de romandre perllongadament a la llar parental, en són exemples.

Paradoxalment, la joventut s'ha convertit en un model social. Sembla que es tracti de la millor etapa de la vida, on tot es pot fer, i al mateix temps, l'ideal d'eterna joventut i els criteris estètics imperants, empenyen a tota la societat adulta a mirar de semblar jove cada cop amb més insistència i dosis de frustració. Malgrat això, la societat (o sigui, els adults) no es preocupa de resoldre els problemes dels joves, sinó que els aboca a patir la precarietat laboral o enormes dificultats per a l'emancipació, establint una relació de poder i privilegi entre generacions.

Cal tenir en compte, també, el context social actual, que afegeix complicacions a la conceptualització de la joventut com a categoria descriptiva. El canvi social accelerat, la globalització o les noves tecnologies faciliten una major individuació i singularitat, apareixent moltes més "maneres" de ser jove, o de construir-se una trajectòria o itinerari biogràfic propi i únic. Per tant, tot i no deixar de tenir sentit parlar dels joves col·lectivament, hem de ser curosos, i atendre a la diversitat i heterogeneïtat que presenten les seves vides.

Tradicionalment la joventut, s'ha entès com un procés o una etapa de transició de la infància a la vida adulta i, evidentment, com el conjunt de persones que es troben en aquesta situació. Per tant es definia els joves en funció de les seves carències, perquè no són persones adultes i, per ser-ho, han de d'assolir una sèrie de transformacions claus, relacionades amb la seva independència, alhora que desenvolupar la maduresa i la responsabilitat que caracteritzen els adults. A nivell científic i acadèmic això es concreta en una forma d'entendre la joventut com a etapa de transició, i que, per tant, centra l'estudi en els processos d'adquisició de formació, d'integració al món laboral i d'autonomia en l'àmbit domiciliar i familiar. En una dimensió simbòlica, sovint es relaciona aquesta perspectiva amb una certa visió de la "joventut com a problema", en el sentit de què és una etapa a superar.

D'altra banda, existeix una forma de pensar el fet juvenil, com a etapa en sí mateixa plena de vida. Parteix de la idea de que existeix una nova condició juvenil, producte dels canvis socials i, que la principal raó de ser és gaudir de les experiències per tal de construir la pròpia identitat. Aquesta mirada posa l'èmfasi en la cultura pròpia dels joves, el consum i l'oci³. En la mateixa línia que abans, aquesta perspectiva se sol relacionar amb una visió simbòlica de la "joventut com a recurs"⁴, per les potencialitats que es poden desenvolupar.

Així doncs, si avui dia existeixen dificultats i opinions divergents per definir amb exactitud la joventut, per què l'utilitzem com a concepte? Doncs per la necessitat d'establir categories analítiques, que ens permetin operar amb sumes d'individus que tenen característiques comunes, cosa que els porta a determinades situacions de vida, hàbits o dificultats compartides. Malgrat tot, les diferents concepcions són complementàries i podem agafar com a definició bàsica la de la joventut com un període de temps biogràfic que es mesura per l'edat⁵.

A nivell legal, existeixen a tots els països límits d'edat o edats mínimes, per accedir a drets, obligacions i responsabilitats. Les administracions públiques, per exemple, han

³ CASANOVAS, J. (2007) *Glossari de termes de polítiques de joventut*. Barcelona.

⁴ La conceptualització d'aquestes dues perspectives, per classificar les polítiques de joventut consegüents, és obra de STAFSENG, O. (2000). *Youth policy in Estonia: Report by an International Group of Experts*, Council of Europe Publishing, Oslo.

⁵ LUQUE, S. et alt. (2008) *Seguint les esteles traçades. Joves i emancipació. Catalunya i Europa: Anàlisi comparada*. Barcelona, Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia.

establert uns límits d'edat en els quals una persona pot accedir a serveis o ajudes adreçades als joves. Aquests criteris, però no són homogenis a tot arreu, ni per tots els tipus de serveis. Evidentment, no és senzill establir uns límits d'edat perfectes i definitius. No obstant, això és el que anomenem, definició del concepte administratiu de joventut⁶, que reclama límits concrets, però no té perquè ser la definició de qui és jove i qui no, que va en funció de característiques biogràfiques individuals, tampoc fàcilment objectivables. En qualsevol cas el concepte administratiu de joventut, depèn de molts factors i les característiques pròpies de cada societat o de cada acció destinada als joves, faciliten l'adopció de franges d'edat diferents. De fet, aquestes diferències entre països, tenen sovint, causes de fons interessants, producte de la tradició cultural, administrativa, etc. i tenen un impacte en el tipus d'actuacions que les institucions duen a terme vers els i les joves. No és necessari, aquí que ens posicionem en un o altre espectre d'edats, cadascun té les seves causes i explicacions, tot i que la que ens queda més propera i ens resulta més operativa és la dels 15 als 29 anys, essent flexibles en ambdós extrems.

Tanmateix, el que sí que es dona a tots els països occidentals, però amb intensitats diferents, és el que es ve anomenant com a allargament de la joventut, tant en el moment d'entrada a aquesta, com en el moment de sortida. La reflexió es basa en la constatació de l'augment significatiu de l'edat en què es produeixen les transicions a la vida adulta dels i les joves, com el perllongament de l'etapa formativa, el retràs de la incorporació estable al mercat laboral i el retard en l'emancipació domiciliar i en la formació d'un nucli familiar. Evidentment això té conseqüències en les polítiques públiques adreçades als joves, no només perquè se'ls prestin serveis fins a edats més tardanes, sinó també perquè aquest allargament és producte d'unes dificultats per a realitzar la transició a la vida adulta que cal atendre.

Aquestes dificultats no són espontànies, i tenen a veure amb la mateixa globalització, l'avenç de les receptes neoliberals en les últimes tres dècades i el conseqüent procés de desestructuració de l'estat del benestar. Aquests fenòmens no tenen la mateixa intensitat en tots els països europeus, però sí que representen un denominador comú arreu, que ha provocat un empitjorament de les condicions de vida dels i les joves. Així la desregulació en matèries com el treball o l'habitatge, ha provocat una certa inestabilitat i

⁶ PATÓN, J. M., (2005) Op. cit.

precarietat per a la joventut, i en definitiva, un augment general de la incertesa. Tampoc és l'objectiu del present treball detallar aquestes qüestions que han estat objecte de nombrosos estudis, tant a nivell internacional com a casa nostra⁷.

Finalment, una altra manera de definir la joventut, d'es d'una vessant més antropològica és la que posa l'èmfasi en el comportament cultural juvenil i la idea dels "consums juvenils". La idea és que el consum és el principal eix vertebrador de les identitats juvenils i que els diferencia del món adult. A partir d'això, entenem l'existència d'infinitat de cultures juvenils i de la importància de l'actitud gregària dels joves, que d'una banda no deixen d'afirmar-se individualment i de l'altra busquen la lògica integradora del grup d'iguals. Tot i que a vegades, es dona una imatge de que el consum ha homogeneïtzat les diferències d'origen entre els joves, aquestes encara es manifesten fortament, en el tipus de consums, en les seves conseqüències i en la transcendència que tenen pels i les joves, en funció de la classe social i també del gènere.

2.2 Les polítiques de joventut

Amb l'evolució històrica del segle XX, que d'una banda va consolidar la joventut com a grup específic dins la societat i de l'altra va generalitzar el desenvolupament de l'estat del benestar, es va anar posant de manifest, als països desenvolupats (amb grans diferències i ritmes dispars entre ells), la necessitat d'engegar accions públiques adreçades específicament als joves. I és sobretot en la segona meitat de segle, i especialment després del Maig del 68, que es generalitza aquest sector de les polítiques socials, primer amb iniciatives puntuals i aïllades, i amb el temps cada cop amb una major planificació global i visió estratègica. Malgrat moltes veus reclamen una major preeminència de les polítiques de joventut dins l'agenda política, avui, es constatable que tota administració pública d'una rellevància mínima (ens referim a la quantitat de població de la que administra recursos) desenvolupa polítiques de joventut, independentment de la seva qualitat i quantitat.

⁷ Potser un dels més sistemàtics a l'hora de posar en relació la dimensió global amb l'específica dels i les joves sigui: SIMÓ I NOGUERA, C. (2008) *Les transicions a la vida adulta en el context de la globalització*. Barcelona, Secretaria de Joventut, Col. Aportacions, 35. Aquest és un extracte de l'exhaustiu estudi internacional *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*.

Dit això, abans de donar una definició concreta del concepte, cal advertir que les polítiques de joventut inclouen coses i conceptes molt dispars, sobretot en el camp de la pràctica pública en els diferents territoris, però també en el camp de la teoria i el debat acadèmic. Per múltiples factors, d'índole històrica, cultural, econòmica i fins i tot geogràfica, que no tenim temps de detallar aquí, les polítiques de joventut tenen objectius i continguts molt heterogenis en funció del lloc en què ens trobem. I no volem dir que hagin de ser iguals a tot arreu, però és que la mateixa concepció de què són aquest tipus de polítiques és tan dispa, que és complicat utilitzar-lo per comparar que es fa des de països diferents en aquest camp.

Així podem assenyalar de forma genèrica que les polítiques de joventut són el resultat de l'activitat (programa, pla, etc.) d'una autoritat pública, investida de poder públic i de legitimitat governamental en les qüestions que afecten al sector juvenil⁸. Donada l'heterogeneïtat explicada anteriorment, podem observar diferents àmbits o tipus de polítiques de joventut, en funció de en quin aspecte centrem la mirada. La distinció més important és la que es fixa en la dimensió substantiva de les polítiques de joventut, és a dir els continguts i l'orientació política d'aquestes. Distingeix entre polítiques:

- **Afirmatives:** són totes aquelles accions que pretenen, d'una banda afavorir i subratllar les potencialitats creatives, experimentals i participatives de l'etapa juvenil, com uns anys de plenitud no només de possible risc social, i de l'altra treballar per garantir l'autonomia dels i de les joves mentre són joves.
- **De transició a la vida adulta:** són les polítiques que s'ocupen d'aquells aspectes que afavoreixen la transició de la gent jove a la vida adulta, com la formació, el treball o l'habitatge. El fenomen de l'allargament de la joventut i les dificultats en l'emancipació, afavoririen la major presència d'aquestes.

Des d'un posicionament favorable a les segones, també se sol denominar a les afirmatives com a **perifèriques** i a les de transició com a **nuclears**, per considerar que unes incideixen en temes centrals de la vida de les persones joves i les altres en temes que no ho són. I d'altra banda també podem diferenciar entre polítiques de joventut

⁸ CASANOVAS, J. (2007) Op. cit.

explícites, que serien les que es desenvolupen des d'una àrea administrativa o òrgan de govern que es dedica en concret a les polítiques de joventut, i les **implícites**, que serien aquelles polítiques que, des d'altres àrees de les polítiques públiques (habitatge, salut, treball, cultura, etc.) són igualment polítiques de joventut en prestar serveis als i a les joves, encara que ho facin indistintament pel conjunt de la població. Aquestes últimes afegeixen una certa dificultat a l'hora de tirar endavant estudis en polítiques de joventut, ja que són més difícilment identificables i mesurables en estar incorporades en molts altres sectors de l'acció de govern.

Hem anat veient que les polítiques de joventut tenen una dimensió simbòlica, de la que es desprèn un determinat tipus de continguts, la dimensió substantiva i finalment ens hem de fixar en la seva dimensió operativa, és a dir l'articulació de les polítiques, els actors que hi participen i la coordinació entre aquests. Això vol dir, veure, en un determinat territori, quines administracions públiques tenen competències en matèria de joventut i quins actors públics i no públics desenvolupen polítiques en aquest àmbit. I més específicament, veure si existeixen col·laboracions i estratègies de relació i informació entre aquestes institucions, és a dir **coordinació interinstitucional**. Internament, hem d'identificar quin tipus d'àrea gestiona la tasca dins aquestes institucions, quin nivell té dins la jerarquia organitzativa i com es relaciona amb la resta d'àrees de govern.

2.3 Els models d'estat del benestar

Un cop constatat que les polítiques de joventut, en els seus diferents formats i tenint en compte, les seves variades concepcions, són polítiques socials, hem d'analitzar quins models de polítiques públiques existeixen, especialment a l'àmbit europeu. I parlar de les diferents formes d'intervenció estatal per a generar benestar, és parlar de models d'estat del benestar.

L'estat del benestar és una forma d'intervenció política i econòmica dels estats que es genera de la confluència de diversos processos històrics i es consolida en la dècada dels quaranta i cinquanta després de la Segona Guerra Mundial. Els seus objectius principals són la intervenció econòmica per garantir l'estabilitat i la plena ocupació, la provisió de

serveis universals (educació, habitatge, sanitat, etc.) i la garantia d'unes mínimes condicions d'existència i la lluita contra la pobresa. Són per tant formacions institucionals que intervenen en l'estructuració de les desigualtats socials⁹.

Donat aquest model general, les seves concrecions al llarg del temps i sobretot en els diferents contextos estatals on s'ha desenvolupat, genera un panorama força heterogeni de règims de benestar. Diferents autors han teoritzat per establir-ne una tipologia que serveixi com a guia per a la comparació i l'estudi d'aquests. La que gaudeix d'un major consens i reconeixement és la d'Esping-Andersen publicada el 1990. Diferencia entre:

- **Règim de benestar liberal** (també anomenat residual). Coincideix bàsicament amb els països anglosaxons i en el cas europeu amb el Regne Unit i Irlanda. Aquest règim es caracteritza, d'una banda, per la poca intensitat dels serveis i transferències universals, és a dir, la limitació dels drets socials i de l'altra, pel desenvolupament de polítiques assistencials adreçades als més desfavorits, d'acord amb el criteri de necessitat social. Així trobem una protecció social residual, en un model que estimula el mercat i la dualització social.
- **Règim de benestar corporatista** (anomenat també continental). S'hi inclouen països com Alemanya, Àustria, Bèlgica, França i Itàlia. En aquest règim l'estat té un reduït paper redistributiu, exercint un paper subsidiari cap a la família. Les polítiques de protecció i de seguretat social poden tenir uns nivells intensius individualment, però amb una cobertura selectiva lligada a la cotització i per tant a la productivitat laboral. Es forma un règim de protecció social assegurador, amb poc impacte desmercantilitzador.
- **Règim de benestar socialdemòcrata** (o institucional). Correspon als països escandinaus. En aquest cas, es prioritza la igualtat, oferint accés universal a les prestacions i a la oferta de serveis sobre la base dels drets socials de ciutadania. És un règim de protecció social redistributiu.

⁹ GIMÉNEZ, L. i LLOPART, I. (2006) *Les polítiques de joventut com a polítiques públiques. Una aproximació a les seves dimensions d'anàlisi*. Inèdit (document del postgrau "Juventud y sociedad" de la UNED).

La incorporació més tardana dels països del sud d'Europa al desenvolupament de l'estat del benestar, arran de les transicions polítiques experimentades per aquests països i junt amb d'altres factors, ha portat a diversos autors a parlar d'un quart model diferenciat dels altres tres. Se l'ha anomenat règim llatí, tradicional, catòlic, rudimentari o mediterrani. Tot i que el mateix Esping-Andersen, a la revisió¹⁰ que va fer de la seva tipologia, dissenteix de la necessitat d'establir aquesta quarta categoria, d'altres autors l'han conceptualitzat amb suficiència dotant-la d'una utilitat analítica notable.¹¹

- **Règim de benestar mediterrani.** És el model de Portugal, l'Estat espanyol, Grècia i en certa mesura també Itàlia i França. En aquest règim la societat civil i sobretot la família (especialment la dona), carreguen bona part del pes de la provisió de benestar i assistència, atesa l'escassa cobertura de l'Estat. La salut i l'educació són universals i la centralitat del sistema de seguretat social contributiu, genera intensitats de protecció altes, centrades, però, en grups de treballadors reduïts. És un règim de benestar pobre i de baixa institucionalització.

2.4 Els models de polítiques de joventut

Un cop vist que existeixen diferents tipus de polítiques de joventut, amb dimensions diverses des d'on aprofundir-hi, i que existeixen diferents tipus de règims de benestar, hem d'intentar fer convergir aquests eixos i veure si conformen models de polítiques de joventut homogenis. L'estudi IARD¹², que com hem dit és, l'estudi més ambiciós fet fins ara sobre política de joventut comparada a Europa, proposa una topologia de models de polítiques de joventut, coincidents amb la dels règims de benestar. Tot i que, alguns autors n'han expressat dubtes importants¹³, i que els models potser són una mica difusos per poder-hi incloure tots els països (que presenten tantes particularitats, que

¹⁰ ESPING-ANDERSEN, G. (2000) Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Editorial Ariel, Barcelona.

¹¹ Entre ells LEIBFRIED (1992), FERRERA (1996) i CASTLES (1996) i al nostre país, ADELANTADO I GOMÀ (2000) o MORENO (2001).

¹² IARD (2001). Op. cit.

¹³ Un d'especialment prolífic criticant l'estudi IARD és PATÓN (2005) Op. cit. És força pertinent aquí, dir, per exemple, que aquest model, com tot l'estudi no contempla de forma prou important els processos de regionalització i municipalització, molt importants en aquest camp en segons quins estats europeus.

podríem concebre un model per país), l'estudi l'inclou com una hipòtesi. En qualsevol cas, ens ofereix una visió general de les polítiques estatals existents a Europa. Són els següents:

- **Model universalista** (o d'emancipació). És el que correspon al règim de benestar socialdemòcrata dels països nòrdics. Han tingut un desenvolupament recent de les polítiques explícites ja que tenen tradició de polítiques socials universals potents. Així han passat a tenir un ministeri que coordina les polítiques de joventut desenvolupades pels diferents departaments i garanteix la transversalitat. La franja d'edats atesa va de l'adolescència fins als 25 anys i els principals objectius de les polítiques són l'autonomia, la independència, l'ocupació i la participació i es considera al jovent com un recurs social a desenvolupar.
- **Model comunitari** (o de la re-inserció). És el model que entronca amb el règim de benestar liberal, present a les illes britàniques. Les polítiques de joventut es basen en una tradició de treball social amb joves en el que intervé poc l'estat. La imatge social de la joventut com a problema, desemboca en unes polítiques que se centren en fenòmens com l'exclusió social, la prolongació de l'etapa juvenil i la participació social dels i de les joves. Així, es desenvolupen unes polítiques dirigides a la prevenció social centrades en els "joves en risc", en un context, com veïem, altament mercantilitzat i reproductor de les desigualtats socials.
- **Model protector** (o de la transició). Coincideix amb el règim de benestar corporatiu, és a dir, els països centreeuropeus. Es caracteritza per l'existència de departaments de joventut forts i amb tradició, alhora que per un paper important del tercer sector. Hi ha la percepció que des dels infants fins als joves adults i les famílies joves, la "joventut" és un grup vulnerable, que ha de ser protegit. Es combina l'atenció centrada en els col·lectius desfavorits amb un desenvolupament de polítiques universals dirigides al conjunt de joves. Així, els principals objectius són la integració i la prevenció social, la participació i les polítiques d'ocupació. L'èmfasi en la inserció laboral s'explica per l'exclusió resultant d'un règim de protecció social adultocràtic basat en el cap de família.
- **Model centralitzat, mediterrani** (o de l'afirmació). Corresponent als països del sud d'Europa i s'ha desenvolupat en els últims 20 anys després dels processos de

transició política d'aquests. Es basa en una forta centralització de les polítiques¹⁴ i la presència de departaments de joventut forts, en una visió mixta de la joventut com a problema i com a recurs, amb unes polítiques explícites orientades a l'autonomia, a la integració social i la participació. L'orientació a les polítiques afirmatives i no massa a les de transició, s'explica per la poca intensitat protectora i la poca capacitat desmercantilitzadora del règim de benestar.

Taula: tipologia de polítiques de joventut a Europa

Model polítiques de joventut	Països	Ministeri / DG	Mida del sector de joventut	Imatge dominant dels joves	Principals objectius	Principals problemes	Grups receptors de les polítiques	Grups d'edat principal
MODEL UNIVERSALISTA	Nòrdics	DIN (0/0) FIN (1/1) (ICE) (1/1) NOR (1/1) SUE (1/1)	Petit o inexistent	Com a recurs	Autonomia Independència Desenvolupament Participació política	Participació dels joves	Tota la generació de joves	13/15-25 anys
MODEL COMUNITARI	Illes britàniques	IRE (1/1) RU (0/0)	Petit o inexistent	Com a problema	Prevenició de problemes socials Participació política	Allargament de la joventut exclusió social Participació	Joves desavantatjats	Escola primària 25 anys
MODEL PROTECTOR	Europa central	AUS (2/1) BÈL (1/1) (FRA) (2/1) GER (2/1) LIE (2/1) LUX (2/1) HOL (1/1)	Gran	Joves vulnerables Com a recurs Com a problema	Integració Prevenició dels problemes socials Participació política	Participació dels joves Exclusió social dels joves	Tota la generació de joves Joves desavantatjats	1-25/30 anys
MODEL CENTRALITZAT	Mediterranis	GRE (1/1) (ITA) (0/0) POR (1/1) ESP (1/1)	Gran	Com a problema Com a recurs	Autonomia Independència Integració Participació política	Allargament de la joventut Exclusió social dels joves	Grups específics de joves	15-25/30 anys

Font: PATÓN, (2005) Op. cit. Extret de IARD, (2001), vol. 1, part III: Segons l'estudi IARD Les polítiques d'Islàndia, França i Itàlia són híbrides i no poden ser fàcilment classificades en un dels quatre models de polítiques de joventut. A la tercera columna, (1/) significa que les polítiques de joventut estan situades en un ministeri; (2/) significa que hi ha un ministeri especialitzat en joventut; (0/) significa que no hi ha cap ministeri dedicat a la joventut.

¹⁴ Aquí veiem un dels problemes d'aquesta modelització, quan coneixem sobradament que en el cas de l'Estat espanyol les competències estan totalment descentralitzades. I és que l'informe espanyol de l'estudi IARD conté incoherències notables que després tenen conseqüències en l'anàlisi comparatiu.

3. DIMENSIÓ SIMBÒLICA: la concepció de la joventut

Com ja hem vist abans, joventut és un concepte polèmic, o que com a mínim dóna lloc a concepcions diferents d'aquest fenomen, d'aquesta etapa vital. En observar la realitat social, mirar d'entendre-la i explicar-la i finalment, mirar de transformar-la, la nostra mirada subjectiva, la interpretació pròpia que en fem, condiciona les nostres conclusions. Aquesta determinada interpretació, pot ser assumida i reconeguda o bé està implícita en els nostres judicis, sense estar declarada. Per tant de la interpretació de què és la joventut, de com s'entengui aquesta etapa i els seus objectius, les diferents institucions públiques que intervenen en aquest camp n'extrauran un tipus d'actuacions o unes altres.

Des d'una posició més aviat "juvenilista", s'entén la joventut com una etapa en sí mateixa a desenvolupar, aprofitar i potenciar, i per tant, es concep als i a les joves com un recurs. Un recurs com a etapa, per als propis individus que la viuen i un recurs com a col·lectiu dinàmic, creador, innovador i de futur, per a la resta de la societat. A l'altre extrem, i des d'una posició més "adultocèntrica", es pot entendre la joventut com a problema. Això significa que el seu objectiu és passar de la infància i la dependència a la vida autònoma i adulta, i per tant quan abans s'acabi la joventut abans s'haurà assolit l'objectiu. Aquesta perspectiva pot posar més l'accent en el caràcter vulnerable dels i les joves o en la necessitat de concloure amb èxit les transicions per integrar-se al món adult. Si bé aquesta dicotomia té una notable influència en les polítiques que finalment s'adopten, lògicament, són dues postures extremes o model, que a la pràctica generen un *continuum*, en el que es poden ubicar les diferents perspectives de la sociologia de la joventut¹⁵ i les concepcions de les diverses administracions que actuen en joventut.

Si aquest fos l'únic factor important en que les administracions es basessin per definir les polítiques de joventut, en una modelització coherent i conseqüent, la perspectiva de la joventut com a recurs, portaria a desenvolupar polítiques de tipus afirmatiu; mentre la perspectiva de la joventut com a problema, portaria a desenvolupar-ne de les anomenades de transició (o assistencials i de prevenció, si la joventut com a problema s'entén des de la seva vulnerabilitat social).

¹⁵ GIMÉNEZ, L. i LLOPART, I. (2006) Op. cit. Pàg. 3

Val a dir, que la difusió que ha tingut aquesta classificació, suposa una certa dificultat a l'hora d'intentar situar els països a l'actualitat, en base als informes nacionals que generen. Totes les institucions quan fan "publicitat exterior" de la seva tasca intenten "vendre-ho" el millor possible. Això fa que adoptin la terminologia de moda en l'àmbit acadèmic o intentin incloure-ho tot, per donar sensació de gran integralitat en les seves polítiques. També passa en aquest cas: a ningú li agrada que li diguin que veu els joves com a problema. Segurament la classificació continua sent útil, però caldrà ser curiosos, no quedar-nos en les paraules boniques i anar a les concepcions implícites de fons¹⁶.

Com també hem indicat abans, no existeix un consens sobre els límits d'edat en la definició del concepte administratiu de joventut. A les estadístiques i la legislació internacional la joventut va dels 15 als 24 anys, però en el cas de les polítiques estatals de joventut el panorama és força heterogeni. Aquest fet, el de la concepció més ampla o més restrictiva de les polítiques de joventut en funció del *target group* (o grup diana), també té implicacions clares en el tipus de polítiques desenvolupades. No és el mateix fer polítiques per nens i adolescents fins als 20 anys, com passa en alguns països, com fer-ho per als joves adults de més de 25 amb problemes d'emancipació.

L'estudi IARD¹⁷ estableix quatre categories per classificar els països:

- a) Països on les polítiques de joventut cobreixen el rang d'edats que va **des del naixement fins als 25 o 30 anys.**
- b) Països a on les polítiques de joventut cobreixen el rang que va **des del primer cicle de l'escola primària fins als 25 anys.**
- c) Països a on cobreixen la franja que va **dels 11-13 anys fins als 25 anys d'edat.**
- d) Països a on cobreixen **des del final de l'escola secundària obligatòria fins als 25 o 30 anys d'edat.**

Analitzem doncs, quina és la concepció de la joventut als països estudiats, en base a aquestes dues qüestions i les tipologies expressades.

¹⁶ La dificultat de fons és no disposar de fonts contrastadament independents, o directament, de poder investigar *in situ*.

¹⁷ IARD (2001). Op. Cit. Vol. III. Pàg 57

Alemanya

A Alemanya les polítiques de joventut (en la seva terminologia potser seria més adequat parlar de polítiques adreçades a la població jove o a la gent jove) tenen com a destinataris els infants des del naixement fins als 30 anys. La seva concepció és que cal incloure tota la població jove (és a dir, no adulta), infants, adolescents, joves adults i també famílies joves. Això situa aquest país en la primera categoria de la tipologia exposada, la a).

La seva conceptualització de la joventut inclou totes les possibilitats. Per una banda, la joventut és considerada un recurs i per això cal brindar suport per a que els i les joves desenvolupin les seves habilitats socials i personals, alhora que es fa èmfasi en la seva autonomia. Al mateix temps, s'observa la joventut com un problema, especialment pel que fa a la prolongació d'aquesta etapa i es mira d'intervenir-hi amb polítiques per facilitar les seves transicions al món adult, especialment en el camp de l'ocupació, encara que siguin polítiques implícites. I en aquesta línia, es té especial atenció als problemes d'integració, generant estratègies de prevenció de problemes socials, ja que s'observa aquest col·lectiu com un grup vulnerable que necessita protecció.

Suècia

A Suècia, el concepte administratiu de joventut va dels tretze als trenta anys i per això l'hem d'incloure en la quarta categoria, la d).

La joventut es considera un recurs. El seu compromís, les seves habilitats creatives i el seu pensament crític s'han d'utilitzar com a tal. S'incideix en la seva necessària independència vital i autonomia, però com que dins de l'ampli marc de benestar en que es troben els i les joves, les transicions es produeixen amb una certa comoditat (o almenys de forma majoritària amb poques dificultats), aquestes qüestions no són vistes com un problema. Degut a la valoració que es fa del potencial dels joves en la construcció de la societat i als problemes existents d'implicació i participació política dels i les joves, com a la majoria del món occidental, es posa especial atenció en fomentar-la.

Regne Unit

Al Regne Unit la joventut a nivell administratiu comprèn diferents franges d'edat en funció de l'actuació concreta i de l'administració corresponent. A grans trets, la franja més utilitzada, però, és la dels quatre als vint-i-cinc anys. Pertany, doncs, a la categoria b) de la classificació.

El Regne Unit, sovint junt amb Irlanda per la influència que històricament aquesta ha rebut, és en les polítiques de joventut, una espècie de *rara avis*, que des de qualsevol enfocament aglutinador genera una categoria pròpia, per la gran diferència amb la resta de realitats existents. En el cas de la concepció de joventut, és el paradigma de la perspectiva de la joventut com a problema i com a grup vulnerable. La joventut es observada des de l'administració pública com un grup amb potencials problemes d'exclusió als que cal prestar assistència social. També es concep l'allargament de la joventut com un fenomen problemàtic al que cal donar respostes.

Portugal

Darrerament Portugal està dirigint les seves actuacions públiques en joventut a les persones d'entre 12 i 30 anys. Ha eixamplat la seva franja d'edats i per això ens quedaria entre la categoria c) i la d), una per la seva edat d'entrada i l'altra per la de sortida.

En aquest país del sud d'Europa, es concep a la joventut més com a recurs que no com a problema. Es creu que són ciutadans plens i agents del canvi social i cultural i per això cal desenvolupar-ne les seves potencialitats.

Letònia

A Letònia les polítiques de joventut es dirigeixen als joves que tenen entre 13 i 25 anys i, per això, considerarem aquesta república bàltica dins la categoria c).

La joventut es considerada més aviat com un recurs i per això s'han de promoure les seves iniciatives, la seva participació en els processos de decisió i en la vida social.

Síntesi comparativa

Com ja hem explicat abans, la influència dels estudis comparats i el major coneixement de les polítiques de joventut dels altres països i de les teories de la sociologia de la joventut, tendeixen, a poc a poc, a la homogeneïtzació dels discursos justificadors de les actuacions en l'àmbit de joventut. Sortint de la perspectiva de sospita expressada abans, això no deixa de ser positiu, si afavoreix perspectives més complexes i integrals, a l'hora de mirar els joves i les seves necessitats. De fet sembla que la tendència és a incorporar les diferents dimensions, especialment en els països amb un desplegament de les polítiques de joventut més recent o amb canvis recents, en el nostre cas Portugal i Letònia. Queda per comprovar si són meres declaracions d'intencions o si es tradueixen en iniciatives i programes que es corresponguin amb aquestes visions integradores.

Pel que fa a les franges d'edat, es constatable la disparitat de definicions, que tenen a veure amb molts factors de caire administratiu, cultural, polític i sociològic. Sembla coherent assenyalar que, si bé no hi ha una correlació definitiva entre la concepció com a problema o recurs i la franja d'edat triada, en alguns casos si que coincideixen. Bé al cas, sobretot quan s'inclouen els infants en el *target group*. Les polítiques d'infància són sobretot d'assistència social en situacions de desemparament i dificultat. Per això quan s'inclou aquest grup, la perspectiva de la població jove com a grup vulnerable amb potencials problemes emergeix. En l'altre extrem, la definició estreta de la joventut, incloent bàsicament els adolescents i joves fins els 25, com en el cas suec, fa referència a unes necessitats transicionals cobertes i a una perspectiva de potenciar i desenvolupar, els joves com a recurs social en les qüestions identitàries i participatives. En un terme ben actual, podem parlar d'*empowerment*¹⁸ (traduït com a empoderament o capacitació).

Els factors sociològics que comentàvem, tenen conseqüències en els possibles canvis en la definició de les franges d'edat. El fenomen de l'allargament de la joventut comporta canvis en la condició juvenil i les administracions s'hi adapten eixamplant els límits d'edat per poder atendre les noves necessitats d'aquests joves. Ho veiem, per exemple, en el cas portuguès, amb un context d'ajornament de l'emancipació notable.

¹⁸ La recent estratègia aprovada en el marc de la UE per a la joventut, que renova el mètode obert de coordinació i substitueix el Llibre Blanc, es titula: "*An EU Strategy for Youth – Investing and Empowering*"

4. DIMENSIÓ NORMATIVA: el marc legislatiu

El marc normatiu en polítiques de joventut és una qüestió prou diversa als països europeus, com la mateixa concepció de polítiques de joventut. Tanmateix, hi hem de sumar les diferents jerarquies normatives estatals, el nivell de dispersió o concentració normativa o el grau de regionalització i municipalització de les competències, com a característiques que hi afegeixen més heterogeneïtat.

Per analitzar el marc normatiu d'aquests cinc països i comparar-lo, utilitzarem la classificació que fa l'estudi IARD¹⁹ sobre legislació nacional en joventut. Com era d'esperar no tots els països gaudeixen d'una legislació específica en aquest camp, tot i que d'una manera o altra tots els països tenen disposicions en matèries que afecten la vida dels joves. Per tant, una primera diferenciació l'hauríem de fer entre, aquells que disposen de lleis més generals adreçades a menors o adults que inclouen previsions per als joves, aquells que en tenen dins la legislació sectorial (sanitària, educativa, de treball, etc.) i aquells que efectivament disposen de legislació de joventut especialitzada.

Així, dins de les lleis específicament adreçades als joves diferenciem tres categories:

1. **Lleis de suport a la joventut** (o de *youth work*, de promoció de la joventut o d'activitats de joventut). Són les més habituals. Cobreixen el suport per als serveis i programes de *youth work* i inclouen les que regulen activitats extra-escolars, serveis de lleure i d'esports i les que regulen el finançament públic de les associacions i organitzacions de joves.
2. **Lleis relatives al benestar dels joves.** Aquest tipus de legislació defineix els límits de les respectives responsabilitats tant de la família com de la societat envers els joves. Inclou previsions relatives al benestar social, econòmic, físic i psicològic d'aquests.
3. **Lleis de protecció de la joventut.** Inclouen la protecció dels joves en les activitats que es desenvolupen fora de l'esfera de la família: al mercat laboral i a l'espai públic.

¹⁹ IARD (2001): *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe. Vol. 1: Executive Summary and Comparative Reports. Part III: Youth Policies in Europe.* Brussels: European Commission – Milan: IARD.

A continuació fem una descripció breu del marc normatiu als països estudiats.

Alemanya

La Constitució alemanya fa referència a les persones joves, pel que fa a la seva protecció en alguns aspectes concrets, però no té articles que parlin dels drets dels joves o la seva protecció social global.

La legislació bàsica que afecta als joves la trobem en la *Act on the Further Development of Child and Youth Services (SOCIAL CODE BOOK VIII)*, que va substituir l'antiga *Child and Youth Welfare Act*. Aquesta llei centra la política del servei alemany de joventut en promoure el desenvolupament social i individual, evitar la discriminació, el suport i el consell als pares, així com preservar, promoure o crear condicions de vida positives pels nens, pels adolescents i per les seves famílies. Així doncs, agrupa els tres tipus de llei, les de *youth work*, les de benestar pels joves i les de protecció dels joves. També determina quines competències té cada nivell administratiu des de l'estat fins als municipis.

Més enllà d'aquesta, existeixen lleis sectorials i articles explícitament adreçats als joves dins de lleis sectorials més àmplies, que regulen aspectes de les polítiques juvenils perifèriques però també de les nuclears; com el voluntariat, d'una banda, o la promoció del treball, de l'altra.

Suècia

Suècia no té legislació específica en matèria de joventut, més enllà de la legislació governamental que regula el finançament públic de les organitzacions juvenils. Els temes que afecten als joves estan integrats en altres àrees de la legislació. Per tant com a legislació específicament juvenil, només podem posar la llei sueca dins la categoria de les *lleis de suport a la joventut*, advertint que no ho podem extrapolar a l'enfocament general o la intensitat de les polítiques de joventut, perquè la legislació està inclosa en altres àmbits.

Regne Unit

Al Regne Unit les competències en joventut estan “retornades” a Anglaterra, Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord i són els seus parlaments corresponents els encarregats de desenvolupar legislativament aquest àmbit.

La llei més important que trobem és la *Children Act 2004*. La primera part de caràcter general cobreix tot el territori del Regne Unit mentre que de la part número 2 a la número 5 tenen aplicació a Anglaterra i Gales. Tot i que no és una llei específica de joventut, la concepció de les polítiques de joventut britàniques que agrupa nens i joves (fins als 19 en aquest cas), fa que aquesta sigui la llei més important en matèria de joventut. Inclou cinc objectius bàsics: salut, prevenció, lleure i promoció, participació i benestar econòmic. A més la llei emplaça als ajuntaments a cooperar per aconseguir aquests objectius.

Dins la legislació d'educació hi ha força contingut sobre les activitats de lleure adreçades als joves i respecte l'obligació de les autoritats locals de proveir d'aquests serveis a la joventut.

Portugal

A la Constitució Portuguesa trobem un article referit específicament als joves que estableix la seva especial protecció en relació als seus drets i al paper de l'estat i de les polítiques de joventut. Aquesta protecció especial es concreta en els àmbits de l'educació, la formació professional i la cultura; l'accés a la primera feina, el treball i la seguretat social; l'accés a l'habitatge; l'educació física i l'esport i el temps de lleure. Afegeix que els objectius de les polítiques de joventut han de ser el desenvolupament de la personalitat dels joves, la creació de condicions per a la seva efectiva integració en la vida activa, el gust per la creativitat i el sentit de servei a la comunitat. També estableix el suport de l'estat a les organitzacions juvenils i als intercanvis internacionals.

Pel que fa a legislació trobem la llei que estableix el règim jurídic de l'associacionisme juvenil, que la podem incloure en la categoria de les *lleis de suport a la joventut*.

Letònia

Letònia té un desenvolupament de les polítiques de joventut recent i que està rebent un impuls important en els últims anys. En aquest context el 8 de maig de 2008 es va adoptar la *Jaunatnes Likums*, la Llei de Joventut. El propòsit de la llei és millorar la qualitat de vida dels joves (de 13 a 25 anys), promovent les seves iniciatives i la seva participació en la presa de decisions i en la vida social, així com donant suport al *youth work*. Tot i que parla de la qualitat de vida dels joves, ho fa molt tangencialment i per tant l'hem de considerar una *lleï de suport a la joventut*.

De totes maneres, cal fer especial esment al seu contingut pel que fa a la participació dels joves, sobretot en la planificació i en el desenvolupament de les polítiques de joventut, cosa força innovadora. A la classificació legislativa que utilitzem, aquest aspecte no és considerat i això ens podria fer dubtar de si l'hem d'incloure en les lleis de simple suport o en les relatives al benestar dels joves. Potser podríem haver afegit una categoria a les que estableix el IARD, de lleis de participació juvenil, existents en determinats territoris, però tampoc tindria sentit ficar-hi aquesta llei, ja que inclou i regula altres àmbits. En qualsevol cas, s'obre un debat interessant al voltant de si la participació en general l'hem de situar al costat de la legislació sobre les organitzacions juvenils i el *youth work*, entre d'altres, o si en canvi forma part del propi benestar dels joves i de la seva inclusió plena en la vida econòmica i social.

Síntesi comparativa

Com diu el IARD, l'existència de legislació específica en joventut no és un indicador de quin lloc ocupen les polítiques de joventut o el *youth work* dins la llista de prioritats polítiques. Ni en el sentit de que, si n'hi ha ocupen un lloc destacable, ni en el de que si no n'hi ha ocupen un lloc clarament relegat. No obstant, tot i no servir-nos com a regla general, sí que ens dóna pistes i junt amb l'observació d'altres paràmetres, ens pot ajudar a percebre la qualitat i la quantitat de les polítiques de joventut a cada estat.

Estem, per tant, davant d'una realitat que depèn de múltiples factors explicatius i que dibuixa un escenari amb una alta diversitat, poc adequada per fer extrapolacions o interpretacions concloents. És a dir que no ens trobem amb una relació inequívoca del

tipus: la pertinença d'un país a un règim de benestar concret determina el tipus de legislació en joventut de que disposa.

Així, i només a mode d'hipòtesis, podríem fer les següents consideracions per explicar la situació del marc normatiu en cada realitat:

- Alemanya té una llei que bàsicament reparteix competències, perquè degut a la complexitat institucional federal, té diversos nivells administratius amb competències respectives. D'altra banda, engloba infants i joves potser per la tradició protectora del règim de benestar corporatista, i incorpora els tres tipus de llei perquè la normativa actual té un llegat important i s'ha anat modificant integrant nous continguts fins a ser una llei força completa.
- Suècia no té legislació específica en joventut perquè en formar part del règim socialdemòcrata té un estat del benestar avançat i, per tant, unes polítiques socials estructurals molt potents, que incideixen en la vida dels joves, sense que sigui necessari generar estructures ni lleis específiques.
- El Regne Unit no té legislació específica en matèria de joventut perquè té les competències transferides als parlaments nacionals, perquè té una concepció de les franges d'edat que barregen nens i adolescents i perquè en formar part del règim liberal, no té unes polítiques socials fortes i es limita a regular el lleure i assegurar l'assistència social.
- Portugal no té legislació específica, més enllà de la regulació de les associacions juvenils, perquè el règim de benestar llatí o mediterrani tradicionalment situa la responsabilitat del benestar juvenil en la família. Paradoxalment, sí apareixen referències importants a la seva constitució, segurament, perquè és relativament recent i potser pel context històric en què es va aprovar, de convulsió política i protagonisme de les noves generacions.
- Letònia té una llei suport a la joventut que posa un gran èmfasi en la participació. Els països de l'est d'Europa, degut a la seva història i al poc

recorregut de la democràcia liberal parlamentària, centren esforços en fomentar la participació política, social i associativa, especialment dels joves. A més són països que reben molt suport de les institucions europees i que segueixen especialment les recomanacions d'aquestes, que en els últims anys han reflexionat molt sobre la necessitat de potenciar la participació. En canvi, solen tenir concepcions més aviat liberals pel que fa al paper de l'estat i, potser per això, Letònia tampoc disposa de legislació encaminada a afavorir el benestar juvenil.

5. LA DIMENSIÓ OPERATIVA: articulació, actors, competències i coordinació.

La dimensió operativa de les polítiques de joventut fa referència, com ja hem vist, a l'estructuració i organització dels actors públics i no públics, per a tirar-les endavant. De nou, el panorama als diferents estats europeus és força divers, cosa que obeeix, com ja hem anat veient, a la gran quantitat de variables que intervenen en la situació de les polítiques de joventut estatals. Ens centrarem en els actors públics institucionals i per tant, deixarem al marge la participació del tercer sector i dels mateixos joves en la definició i execució de les polítiques, ja que, malgrat ser una tendència emergent la seva implicació en aquests processos, la major part de la responsabilitat en la intervenció pública recau en les àrees de govern i administració. A més, l'objectiu de la present recerca és comparar la política pública en matèria de joventut, entenent que són les institucions públiques, les que tenen capacitat efectiva per incidir estratègicament en la provisió de serveis i benestar al jovent, tot i que en les decisions participin altres actors.

Segons si donem més rellevància a la distribució o centralització de les competències en joventut entre les diferents àrees de govern²⁰ o a la posició dins la jerarquia organitzativa que ocupa el sector de joventut²¹, podem classificar els estats europeus de diferents maneres, pel que fa a la dimensió operativa de les seves polítiques de joventut. Optarem per una visió integradora dels dos punts de vista per distingir entre:

- a) Països amb un **ministeri** i una **organització administrativa especialitzades en matèria de joventut** (una direcció general). Si aquest reuneix les competències i treballa sense la implicació d'altres àrees, parlem d'una **organització sectorial**.
- b) Països a on les polítiques de joventut estan **situades en un ministeri** i a on les matèries de joventut són gestionades per una **direcció general de joventut**. En funció del cas podem trobar una **organització de tipus sectorial**, una **articulació interdepartamental**, on la direcció general es relaciona amb les altres àrees per coordinar-se o una **organització transversal**, on la direcció general només coordina i fa seguiment.

²⁰ GIMÉNEZ, L. i LLOPART, I. (2006) Op. cit. Pàg. 6

²¹ IARD (2001) Op. cit. Vol. 1 Pàg 63

- c) Països on les polítiques de joventut són **coordinades per uns quants ministeris**, però **no existeix una direcció general de joventut**. S'identifica una **organització transversal**, ja que es busca la implicació competencial de totes les àrees de govern en el disseny i l'execució.
- d) Països **sense una direcció general de joventut** i a on les polítiques de joventut **no estan coordinades** per part dels diferents ministeris.

La situació en els països estudiats i la seva adscripció a les categories és la següent:

Alemanya

L'estructura dedicada a les polítiques de joventut a Alemanya és força complexa i està caracteritzada per una gran diversitat de nivells i responsabilitats. Tal com és d'esperar en el context federal alemany, aquesta matèria no és exclusiva del Govern Federal, sinó que també incumbeix als *länder* (estats federats) i a les autoritats municipals. Tots els nivells comparteixen responsabilitats per desenvolupar les polítiques de joventut, en concordança amb el principi de subsidiarietat. A nivell federal es tracen les línies principals a través de les lleis i de la promoció de la recerca per a innovar en el camp de la intervenció. El ministeri encarregat de l'àrea de joventut és el Ministeri Federal dels Afers Familiars, Gent Gran, Dona i Joves, que té un departament específic de Joventut. Aquest és responsable de que s'apliquin i es desenvolupin les lleis que afecten als infants i als i a les joves. Representa els interessos d'aquests en totes les àrees de les polítiques, sobretot en les d'educació, salut i mercat laboral en una tasca inter-sectorial, mantenint contacte proper amb altres ministeris, els *länder*, els municipis, així com les organitzacions públiques que ofereixen serveis a la joventut. Hi ha dos agents independents, formats per grups d'experts, que assessoren i aconsellen el govern i informen al Parlament de la situació dels joves i de les polítiques que es duen a terme. En el cas alemany doncs, el sector de joventut està organitzat segons la categoria, que hem numerat com a), amb un ministeri i un departament propis, tot i que sembla que amb un tipus d'articulació interdepartamental, amb implicació dels altres ministeris.

A nivell dels *länder* es desenvolupa la llei bàsica federal de joventut que és el Llibre Vuitè del Codi Social . Les tasques que desenvolupen bàsicament són de suport a l'àmbit local a través de la recerca, la formació de professionals, els programes pilot,

L'assessorament així com les Oficines de Joventut dels *Länds*, que aglutinen aquests serveis, encarats a tots els àmbits de les polítiques de joventut. Existeixen diferents espais de permanent coordinació i col·laboració entre els *länds* per a aquestes qüestions.

La llei transfereix la major responsabilitat del benestar dels i de les joves, a les autoritats locals, dividits entre comtats, municipis i districtes. Estan obligats a disposar d'oficines de joventut (*Jugendamt*) i a oferir serveis en col·laboració amb agències i organitzacions civils. Existeixen diferents tipus d'equipaments, en funció de l'àmbit territorial, però bàsicament ofereixen els mateixos serveis, com qüestions de lleure, assessorament i sobretot de prevenció i assistència a joves i famílies en situació de risc d'exclusió.

La coordinació entre els diferents nivells institucionals, és a dir interinstitucional (o vertical), sembla força intensa. Hi ha espais permanents d'interlocució, sobretot entre institucions del mateix nivell, però amb capacitat per traslladar qüestions als altres nivells. A nivell interdepartamental o horitzontal, sembla que el sector de joventut coordina i influeix en les actuacions que duen a terme altres àrees, però això es difícil d'objectivar, i reclama certa cautela, en veure, per exemple, que les qüestions d'ocupació estan centralitzades en els corresponents departaments de treball i s'hi fa ben poca referència parlant dels serveis de joventut.

Suècia

A Suècia diversos ministeris són responsables de les àrees de polítiques que afecten a la població jove, com els de treball, educació, salut, habitatge, cultura, etc. El Ministeri d'Integració i Igualtat de Gènere és el responsable de la coordinació de les polítiques de joventut governamentals, les qüestions relatives a les organitzacions juvenils i la cooperació internacional en el camp de la joventut. Concretament això recau en la Divisió per la Política de Joventut integrada dins aquest ministeri. Veiem doncs, com Suècia està inclosa en la categoria b) de la nostra classificació i té un enfocament intersectorial, o interdepartamental, tot i que pràcticament podríem qualificar-ho d'organització transversal. De fet, només nou persones treballen a la divisió esmentada, i per tant poc més que coordinació i seguiment deuen poder fer. També té un paper clau, la Junta Nacional Sueca d'Affers de Joventut (*Ungdomsstyrelsen*), que és l'agència governamental responsable de fer el seguiment dels objectius fixats pel Parlament Suec,

respecte les polítiques de joventut. Aquesta produeix i comunica coneixement sobre les condicions de vida dels i de les joves, distribueix fons per a aquesta qüestió i dona suport al desenvolupament d'activitats associatives i de lleure i a la cooperació internacional juvenil. També fa d'òrgan coordinador respecte les altres agències estatals en temes de joventut.

Les autoritats regionals (comtats i regions) tenen, en general, poc pes i això inclou les polítiques de joventut, ja que no tenen competències en aquest camp. En canvi les autoritats locals sí que tenen responsabilitats i una certa autonomia. Tenen competència exclusiva en matèria escolar, col·lectius exclosos i serveis socials i de forma voluntària poden desenvolupar iniciatives en habitatge, ocupació, activitats de lleure i cultura. És en aquests dos últims on es treballa més. Els objectius a nivell nacional, només són recomanacions pels municipis, un punt de partida a adaptar en funció del context propi.

La coordinació interdepartamental o horitzontal és clau en les polítiques de joventut sueques. Les propostes són revisades pel ministeri encarregat de la coordinació i les decisions es prenen de forma col·lectiva dins el govern implicant a tots els ministeris corresponents. Existeixen complexos mecanismes de requisits, informacions, indicadors i informes d'avaluació que impliquen als departaments que actuen en qüestions relatives als i a les joves, els vinculen amb el ministeri encarregat i amb l'agència esmentada, i garanteixen la introducció de la perspectiva juvenil. Sembla que a nivell interinstitucional, la poca presència de l'àmbit regional i l'autonomia de l'àmbit local no afavoreixen esforços molt importants en quant a coordinació. Cal esmentar però el paper de l'agència nacional esmentada que ofereix suport metodològic i recursos econòmics per a les polítiques i projectes locals.

Regne Unit

El Regne Unit ha transferit, com hem vist les competències en matèria de joventut. L'única tasca que es du a terme a nivell conjunt és la representació a nivell internacional en aquests temes, de la que s'encarrega el departament anglès corresponent. Per tant no existeix ni ministeri ni direcció general encarregada de les polítiques de joventut, és a dir que inclourem el Regne Unit a la categoria d) de la tipologia citada i amb una coordinació inexistent. Tanmateix la situació als quatre territoris és força semblant.

Degut a la seva concepció de la joventut i de les polítiques de joventut, aquestes es troben incloses en els corresponents ministeris i departaments d'infància, educació, família, etc. Sembla que a aquest nivell sí que existeix una certa coordinació amb els altres ministeris, però fa la impressió que lleugera, atenent també al tipus de polítiques de joventut que es desenvolupen, reduïdes a poques esferes. Alguns dels territoris, com Anglaterra, disposen d'agències de joventut governamentals, que ofereixen bàsicament assessorament i promoció de la participació i el treball social amb joves.

L'àmbit local té competències en el treball social amb joves i la responsabilitat d'oferir-los serveis, és a dir que implementen en gran part les polítiques. Això es fa, en bona mesura, gràcies al treball d'organitzacions de voluntariat i associacions diverses, que tenen un paper clau en els serveis a la joventut al Regne Unit.

La coordinació és molt petita al Regne Unit a tots els nivells, en un context de gran fragmentació de les polítiques de joventut i d'una visió molt reduïda d'aquestes.

Portugal

Portugal no disposa d'un ministeri específic en joventut, però sí de la Secretaria d'Estat per a la Joventut i l'Esport, que depèn de la Presidència del Consell de Ministres i informa al Ministeri Adjunt al Primer Ministre. Aquest òrgan desenvolupa la política governamental en joventut i en concentra les competències. L'any 2007 es va crear la Comissió Interministerial per a les Polítiques de Joventut, que opera sota la dependència política del Ministeri de la Presidència, i junt amb altres set ministeris, assegura la coordinació, el seguiment i l'avaluació de les polítiques de joventut. Per tant, situem a Portugal dins la categoria b de la classificació i amb una recent articulació interdepartamental, que fins fa poc era una organització de tipus sectorial centralitzada.

L'Institut Portuguès de la Joventut (IPJ) desplega les mesures adoptades pel govern i en fa el seguiment. Fou transformat l'any 2007, per modernitzar-lo i, avui el podem equiparar a una agència pública. Les seves funcions principals són promoure les polítiques afirmatives i la informació juvenil i addicionalment, una intervenció més efectiva en polítiques sectorials tals com habitatge, creació d'empreses, ocupació, formació en noves tecnologies, cultura, medi ambient i salut.

Les polítiques de joventut a nivell territorial a Portugal es basen en la pròpia sucursalització de les que es fan a nivell nacional i de les seves estructures. Es per tant una lògica centralista. Les regions tenen poc pes específic i els municipis no tenen competències, però poden engegar programes i projectes en temes perifèrics com el lleure, el voluntariat, etc. L'IPJ actua localment a través dels equipaments que té al llarg del país, les *Lojas Ponto JA*, alguns en col·laboració amb els ajuntaments.

És a dir, que la coordinació a nivell horitzontal o interdepartamental és recent, però consta d'un òrgan específic que aglutina totes les esferes de vida nuclears dels joves i per tant, presenta potencialitats reals de col·laboració i vinculació estreta. Caldria veure quina capacitat d'incidència i influència mostra la Secretaria d'Estat responsable de joventut en aquesta comissió i cap als altres ministeris, tenint en compte la tradició de nul·la coordinació, de limitació de l'àrea de joventut a polítiques afirmatives i de poca intensitat de les polítiques de benestar.

Letònia

A Letònia el ministre encarregat de joventut és el Ministeri d'Infància, Família i Afers d'Integració, que inclou el Departament de Joventut. Aquest té la tasca d'implementar la política estatal en joventut, promoure la recerca i la participació i donar suport als municipis perquè desenvolupin polítiques en aquesta direcció. En consonància amb la llei, les seves competències se centren en les polítiques afirmatives, ja que les de transició són desenvolupades per altres ministeris, que ho fan de forma genèrica per tota la població. Existeix un consell de coordinació anomenat Consell Consultiu de Joventut, creat recentment i que és la continuació de l'antic Consell de Coordinació de les Polítiques de Joventut. Està presidit pel ministeri responsable de joventut i aplega, representants de sis ministeris, associacions de governs locals i organitzacions juvenils. La seva funció és promoure el desenvolupament i la implementació de la política de joventut de forma coordinada i amb la participació juvenil. Així, Letònia es correspon amb la categoria b) de la tipologia i disposa d'una articulació interdepartamental.

Les regions tenen poca rellevància a Letònia, potser per la seva mida, i no tenen cap competència en joventut. De fet la recent reforma municipal encara els ha restat més

competències en favor dels municipis. La llei indica, que els governs locals, han de participar en la implementació de la política de joventut estatal. Molts àmbits de les polítiques de joventut, però, són duts a terme de forma centralitzada i per tant, les estratègies municipals pròpies, se centren en el treball voluntari, l'educació i l'ús profitós del temps lliure. Des de l'administració central es promou un desenvolupament a l'àmbit local prou complex, amb equipaments específics, personal format i òrgans de participació i d'assessorament, però molt harmonitzat en les seves estructures, de manera que tots els municipis implementen les mateixes polítiques.

Hem vist que la coordinació interdepartamental es fonamenta en un òrgan que pretén donar coherència a les polítiques que afecten als i a les joves i que es duen a terme des de diferents àmbits de govern. De nou, però, ens queda per saber fins a quin punt s'aconsegueix que la perspectiva juvenil incideixi en les polítiques d'ocupació o habitatge, per exemple, que es tiren endavant. En quant a la coordinació interinstitucional, té poca rellevància, donat que la política de joventut està molt centralitzada i els municipis a l'hora de la veritat tenen competències, però duen a terme accions molt pautades des de l'àmbit estatal. Si bé es fa referència a la voluntat d'aplicar el principi de subsidiarietat, diversos motius no permeten fer-ho efectiu de forma qualitativa. Entre d'altres, podríem identificar l'encara recent desenvolupament de les polítiques de joventut, que obliga als municipis a començar de zero sense experiència. Sembla que això dóna lloc a una certa "tutorització" o supervisió per part de l'estat.

Síntesi comparativa

En aquest camp les evidències sobre els sectors de joventut, ens mostren una coincidència notable amb les categories de models de polítiques de joventut que proposa l'informe IARD. En el cas letó, i pel que fa a la seva articulació institucional, el podríem situar en varis models, però la seva centralització a nivell territorial ens duen a identificar-lo amb el model centralitzat o mediterrani en aquest cas.

Pel que fa a la coordinació interdepartamental, en primer lloc s'observen canvis importants respecte l'estudi IARD. Continuen existint realitats molt diferents, des de la baixa coordinació britànica a la coordinació al mateix govern, en base a unes normes d'implicació de la política de joventut sueca, passant pels recents desenvolupaments

d'òrgans específics de coordinació de les polítiques de joventut a Portugal i Letònia. A nivell interinstitucional sembla que la coordinació depèn molt de l'organització territorial interna i de la mateixa distribució competencial, i no tant de qüestions pròpies de joventut. L'estructuració federal alemanya afavoreix vincles entre els diferents nivells de govern i a dins d'aquests mateixos nivells, mentre el centralisme portuguès i letó i en menor mesura, el suec, no reclamen masses espais per a la coordinació, en un tipus d'estructuració clarament *top to bottom*.

6. LA DIMENSIÓ SUBSTANTIVA: planificació estratègica i continguts.

En aquest apartat ens disposem a identificar els continguts principals de les polítiques de joventut actuals en els països estudiats. És la dimensió substantiva de les polítiques de joventut, el “què es fa”. Optarem per classificar les seves prioritats entre els tipus de polítiques de joventut que ja hem anat veient. Ens haurem de cenyir, sobretot, a les explícites, que són les que queden reflectides i declarades en els informes utilitzats, les que es tiren endavant des del sector explícit de joventut. Quan en tinguem informació, també explicitarem aquelles polítiques que són dutes a terme per altres institucions i organismes públics. En aquest cas doncs, la tasca serà una mica menys classificatòria i més descriptiva.

També mirarem d'identificar, quan sigui possible, l'existència d'instruments de planificació estratègica de les polítiques de joventut, com plans o programes, que tracin les línies mestres de les polítiques a desenvolupar a mig/llarg termini. Aquesta dimensió d'anàlisi presenta algunes complicacions des d'una perspectiva comparada, ja que no són mecanismes existents arreu, i als llocs on es pot identificar com a tal, no té el mateix significat normatiu. D'alguna manera afegir aquest camp d'estudi, suposa una certa mirada *catalano-cèntrica*, si se'ns permet l'expressió, donat que aquí el Pla Nacional de Joventut de Catalunya (PNJCAT), com a document de planificació estratègica, té un paper central en el desenvolupament de les polítiques de joventut.

Algú es pot preguntar, si aquest àmbit no hauria d'estar inclòs en l'epígraf de la dimensió operativa (o fins i tot en la dimensió normativa). Podria ser així, perquè en efecte és un instrument d'articulació amb base legal i, a més, intentarem identificar els actors que hi participen, la seva durada, el grau d'implicació normatiu que suposa, etc. Però com que part del seu interès és, també, quins continguts regula, i això ens pot ajudar força a veure quins tipus de polítiques es prioritzen a cada lloc, hem decidit incloure'l aquí. En aquest cas la visió també serà més descriptiva i no tant de generar categories analítiques de diferents tipus d'aquests instruments.

Alemanya

A nivell federal Alemanya disposa de molts programes en polítiques de joventut. Les intervencions explícites, dutes a terme pel ministeri encarregat d'aquestes qüestions desenvolupa programes i iniciatives sobretot en el camp de les polítiques afirmatives. Per exemple trobem un important programa per afavorir la tolerància i el respecte a la diversitat, fent així front al racisme i el feixisme creixents, iniciat el 2007 i que acabarà el 2010. Un altre se centra en fomentar la participació i l'acció dels joves i té una durada de dos anys. En trobem d'altres per al foment de l'esport, i l'associacionisme, així com diversos destinats a la integració dels joves immigrants. Altres ministeris, com el d'educació i el de treball i assumpte socials, realitzen accions genèriques que inclouen els joves i incideixen en aquells aspectes nuclears de les seves vides.

L'instrument central de suport als joves i els infants a Alemanya és el Pla d'Infància i Joventut de la Federació (*Kinder- und Jugendplan des Bundes*). Aquest recolzament vol contribuir al creixement col·lectiu de la generació jove alemanya i ajudar-la a interioritzar la tolerància i el diàleg entre generacions i amb els nous nadius. Es marca objectius i accions a desenvolupar en diversos àmbits com l'assistència social, l'educació en el lleure, la promoció de la igualtat de gènere i la participació, entre d'altres.

Suècia

L'any 2004, el Parlament suec, va adoptar un programa nacional en polítiques de joventut titulat: "El Poder de Decidir – El Dret al Benestar". El programa va introduir dos objectius generals i cinc àrees d'actuació en les que el govern volia enfocar els seus esforços. D'una banda les idees que els joves han de tenir accés al benestar i accés al poder o a la influència (a ser tinguts en compte, a participar, potser serien traduccions menys literals). Els cinc àmbits són el mercat laboral, per facilitar-hi l'entrada dels joves; l'habitatge, per proveir-ne a la població jove; la salut i la seguretat; la participació, per incrementar la influència i la implicació dels joves a la societat i finalment el camp de la cultura i el lleure per a tots els i les joves. Cada any el govern concreta les actuacions que es prioritzaran dins aquests àmbits a través dels pressupostos. Aquest programa també pretén establir un manera de fer en les polítiques

de joventut. Dóna especial transcendència al treball transversal entre departaments, a través de l'anàlisi, la coordinació i la informació. La intenció és que tots les àrees del govern implicades integrin els objectius en polítiques de joventut establerts pel Parlament, a la seva pròpia àrea. També es potencia el treball qualitatiu en matèria de joventut als municipis a través de la difusió de bones pràctiques.

Actualment el Govern desenvolupa accions diverses en els camps abans esmentats, és a dir polítiques de transició i també afirmatives, és a dir amb una perspectiva integral i de caràcter universal. També es desenvolupen programes per grups específics, com els joves aturats, els joves amb problemes de salut física i mental o els joves en risc d'exclusió.

Regne Unit

Al Regne Unit es va aprovar l'any 2007 el Pla d'Infància, que fixa els objectius del govern en matèria d'infància, gent jove, i famílies i inclou mesures relacionades amb la salut de joves i nens, justícia juvenil, provisió de serveis als joves, i la prioritat en el treball a les escoles, en col·laboració amb altres agències per implementar serveis integrats. A cadascun dels territoris amb les competències retornades existeixen estratègies governamentals, especialment en el camp del treball social amb joves i l'educació. Per exemple a Irlanda del Nord, l'any 2006 es va tirar endavant una estratègia global amb 10 anys de duració, per assegurar que al 2016 tots els joves (només fins als 18 anys) i infants estaran desenvolupant el seu potencial.

A nivell dels programes concrets a cada territori se'n tiren endavant uns diferents, però tots solen incloure els àmbits del voluntariat, el lleure, els serveis d'informació, el treball social amb joves i l'assistència als joves en risc. Per tant, s'efectuen polítiques assistencialistes per a col·lectius concrets que tenen problemes d'exclusió, i polítiques afirmatives, relacionades amb el pes tradicional de la societat civil i el voluntariat en l'oferta de lleure per als joves.

Portugal

Desconeixem l'existència de plans estratègics, que a mig termini guiïn l'acció de govern en polítiques de joventut i impliquin altres àrees de les polítiques i altres administracions. Probablement el caràcter centralitzat de les competències en joventut i la prioritització de polítiques afirmatives, sense incloure el treball interdepartamental amb altres àrees de govern, no reclama grans esforços en aquest camp. A més la interlocució amb el moviment associatiu juvenil es dona per canals formals, però sense implicar-lo en el disseny de les polítiques. Diguem que el govern fa i desfa, i no necessita grans pactes que impliquin a d'altres actors implicats, perquè pràcticament no n'hi ha.

Els programes en vigor a Portugal són de suport a l'associacionisme, de voluntariat, de temps lliure i mobilitat, de joves creadors, de salut sexual i de projectes d'informació i equipaments. Això confirma la visió de la joventut com a recurs, amb una identitat i un potencial a desenvolupar, que desemboca en unes polítiques d'afirmació de la condició juvenil.

Letònia

A principis de 2009, el consell de ministres de Letònia va aprovar el document Directrius de les Polítiques de Joventut 2009-2018, que substituïa el Programa Estatal de Polítiques de Joventut pels anys 2005-2009. Aquest nou document, és un instrument de planificació de polítiques a llarg termini, que busca aconseguir una coordinació i implementació de les polítiques de joventut coherent i identificar les línies d'acció prioritàries. Inclou tres dimensions bàsiques: la dimensió de la coordinació en polítiques de joventut, la dimensió de la participació i el temps lliure de qualitat i la dimensió del creixement econòmic i social dels joves i el suport a la seva competitivitat i inclusió a la societat.

La major part de les accions que es realitzen explícitament adreçades als joves tenen a veure amb qüestions afirmatives, com els serveis d'informació, de temps lliure, l'educació no-formal o la participació. També coexisteixen accions destinades a la prevenció de conductes de risc. Els ministeris d'altres àrees inclouen els joves dins les polítiques que els afecten en els processos de transició, però sembla que no es fa a través d'estratègies concretes dirigides als i a les joves, excepte en el cas de l'àrea d'educació.

Síntesi comparativa

El contingut de les polítiques adreçades als joves i els àmbits d'actuació que aquestes abracen, són un indicador força explicatiu del model general de polítiques de joventut que un país té. Explica les prioritats públiques vers els i les joves, cosa que es relaciona directament amb les altres dimensions analitzades, especialment la simbòlica. D'una determinada concepció de la joventut se'n deriven unes determinades polítiques de joventut. Així veiem com al Regne Unit, només existeixen polítiques assistencialistes i de prevenció per a determinats col·lectius i actuacions en el lleure, cosa que encaixa amb la concepció de la joventut com a problema. En canvi Suècia, on es dóna molta importància a les polítiques de transició, malgrat com veiem en la seva dimensió operativa, es faci a través d'àrees de govern que no són la de joventut, i això ens remet a la concepció sueca de la joventut com a recurs a desenvolupar, però que en base a un model de benestar universalista posa a l'abast de la població polítiques socials potents.

Pel que fa als instruments de planificació, no en podem treure masses conclusions, per la diversitat dels exemples que hem trobat i la poca informació disponible. Els informes estudiats no expliquen amb massa profunditat, la formulació i articulació d'aquests pactes o plans. Potser és una tendència emergent, l'adopció d'aquest tipus d'eines, com veiem en el cas letó, però no tenim evidències suficients com per afirmar-ho. El que sí es pot destacar és que en quasi tots els casos, són mecanismes que el·labora el propi govern i que sembla que només l'impliquin a ell. No s'utilitzen per a vincular diverses administracions, experts i els mateixos joves, sinó per declarar a mig/llarg termini els objectius que guiaran les polítiques adreçades als joves del propi govern.

7. CONCLUSIONS

En primer lloc, he d'expressar una necessària dosis de cautela a l'hora d'extreure conclusions dels fenòmens observats. Són moltes les limitacions i dificultats que caracteritzen les recerques en política comparada i més tenint en compte els condicionants propis d'aquest cas. Un cop enllestida la feina, crec que l'objectiu plantejat des de les pràctiques potser era massa ambiciós, per les meves limitacions personals, pel temps del que disposava, per l'accés reduït a fonts d'informació (cap de primària) i pel rigor mínim que demanda una investigació com aquesta, de la que s'han de poder treure conclusions. En qualsevol cas, malgrat les deficiències, ho he intentat fer de la millor manera possible i crec que el resultat final sí que serveix, almenys, per aproximar-se a les polítiques de joventut a Europa, de forma comparada.

Continuant amb les limitacions que ofereix un estudi d'aquestes característiques, es poden enumerar algunes de les dificultats més importants que té l'estudi comparat de les polítiques de joventut. Totes tenen a veure amb la gran heterogeneïtat que existeix en aquest terreny i que dificulta la comparació de coses poc comparables, valgui la redundància. Són aquestes:

1. La diversitat de punts de vista dels investigadors que construeixen els informes nacionals que després són comparats.
2. La varietat en la definició de la joventut i dels seus límits d'edat.
3. Les diferents concepcions de polítiques de joventut i de sector de joventut.

A més altres qüestions tècniques dificulten una empresa d'aquestes característiques, com l'alta volatilitat que pateixen les polítiques de joventut i que fa difícil reflexionar al voltant d'aquestes, quan les estratègies públiques canvien amb freqüència. Degut a aquest dinamisme, les polítiques de joventut no faciliten la viabilitat de models explicatius o categories estàtiques. Malgrat això, cal indicar que la tipologia de models de polítiques de joventut ofert per l'estudi IARD, sembla, tot i els seus defectes, una aportació interessant, per a comprendre la situació existent a Europa. És especialment encertada la coincidència amb els règims de benestar, ja que aquests expliquen en bona mesura les condicions de vida dels i les joves i les consegüents polítiques explícites que

se'ls adrecen. I afegint-t'hi altres factors com la inèrcia administrativa, la tradició històrico-política o la conceptualització de la joventut existent es conformen aquests models. Segurament, però, en pro de la formulació d'aquesta tipologia, els autors de l'estudi van forçar una mica les variables analitzades, perquè després tots els països poguessin quadrar en un model, tot i presentar severes diferències internes entre països.

Amb les dimensions analitzades hem vist que totes tenen una certa relació entre elles i que totes les característiques pròpies dels països troben explicació en aspectes de la seva pròpia idiosincràsia. Habitualment s'han complert els pronòstics i els països han anat quadrant amb el model de polítiques al que teòricament corresponien. És precís matitzar, que hem trobat exemples on les polítiques de joventut han fet un cert canvi des de que el IARD les va categoritzar i potser avui, si es tornés a desenvolupar el mateix estudi seria difícil construir els mateixos models.

Crec, també que els mateixos esforços de les institucions comunitàries per harmonitzar aspectes de les polítiques de joventut, junt amb la difusió de teoria sobre aquestes i d'exemples de bones pràctiques, tendeix a una certa i lenta convergència entre els països europeus, cosa que restaria potencia analítica a uns models tan antagònics com els conceptualitzats. Això es fa palès en els països amb menys tradició en polítiques de joventut, en el nostre cas Portugal i sobretot Letònia i menys en països amb una forta institucionalització i tradició d'aquestes polítiques. Crec doncs, que és positiva la línia de treball comparativa entre polítiques de diferents països, així com la difusió d'estàndards de qualitat i exemples que han tingut èxit, perquè milloren el nivell general de les polítiques a tot el continent.

La possibilitat d'assimilar el model català dins una categoria concreta dels models oferts per l'estudi IARD o més aviat d'homologar-lo al model propi d'algun país europeu, és per mi una mica massa precipitat, almenys de forma concloent. El model de la Secretaria de Joventut, com a àrea de govern petita, amb poc pressupost, que té per objectiu fer polítiques sobretot de transició, a través de treballar interdepartamentalment i donant discurs, propostes i deure a altres departaments, però que, en canvi, explícitament desenvolupa sobretot accions afirmatives, no té un model reflex. Pel que fa a la voluntat de treball de la pròpia organització, la major similitud és la dels països nòrdics i el model universalista, de forma coincident amb Suècia, país que jo he

estudiat. El sector de joventut en aquests països és petit, de fet fins i tot, recent i es dedica sobretot a implementar algunes polítiques perifèriques, mentre vetlla perquè les potents polítiques socials dedicades a les transicions dels joves es duguin a terme des dels departaments corresponents, però atenent a la política de joventut nacional traçada en els instruments de planificació. És exactament el cas suec, que a més disposa de mecanismes de coordinació i de vinculació per a les altres àrees molt desenvolupats. Evidentment, però, el què falla per poder homologar els dos models, és la presència a Catalunya d'aquestes polítiques socials potents en les àrees nuclears de les vides dels i de les joves i alhora el reconeixement de les altres àrees del paper del sector de joventut com a coordinador i garant. Sembla que organitzativament pel que fa a les polítiques de joventut volem ser nòrdics i universalistes, però el nostre règim de benestar i també la nostra tradició administrativa és inequívocament mediterrània, cosa que ho fa incompatible.

El model català, a més, presenta una altra particularitat, per mi molt important. Les institucions que van començar a fer polítiques de joventut, degut als condicionants històrics, van ser les locals per iniciativa pròpia. Amb el temps es van guanyar aquesta legitimitat i tot i no tenir les competències, avui l'administració autonòmica catalana, que si les té, els traspasa una important quantitat de recursos perquè implementin les seves pròpies polítiques de joventut. És a dir, que qui no té les competències ni els recursos, es qui implementa bona part de les polítiques de joventut existents a través de la subsidiarització que efectua la Generalitat. Aquesta curiositat o anomalia, depèn de com es miri, sembla una espècie d'aplicació tradicional d'aquest principi tan modern de la subsidiarietat.

Per últim vull fer una referència, a la realitat social del moment actual i la relació amb els estudis com aquest. L'actual context de crisi econòmica, possibilita l'aparició de dinàmiques noves i canvis sobtats en qualsevol esfera social, encara més si parlem dels i les joves, que estan patint amb especial virulència les conseqüències d'aquesta fallida del sistema capitalista. Això fa que els estudis actuals en matèria social tinguin un pronòstic incert, pel que fa a la seva validesa en el futur immediat. I en una segona onada, sí les condicions de vida de la població jove empitjoren o es transformen, les polítiques públiques que es posen a la seva disposició també haurien de canviar les seves estratègies per adaptar-se al nou context. Seran els propers anys una època amb

més polítiques de joventut de lluita contra l'exclusió i menys afirmatives? Podria ser, però del que tenim menys dubtes, és que la pitjor amenaça per unes polítiques de joventut potents i amb capacitat real per incidir en les condicions de vida de la gent jove, són les polítiques desregulatives i el procés d'aprimament que està patint l'estat del benestar, amb ritmes diferents, a tot Europa. No té sentit que s'hagin de desenvolupar estratègies en matèria de joventut per donar suport als joves en aquells camps on, altres esferes de les polítiques públiques han renunciat o han aplanat el terreny a l'avenç del mercat.

8. BIBLIOGRAFIA

- CASANOVAS, J. (2007) *Glossari de termes de polítiques de joventut*. Barcelona.
- COLL, J. *Les Polítiques de joventut de la Unió Europea*. Oficina del Pla Jove de la Diputació de Barcelona.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993) *Los tres mundos del estado del bienestar*. Edicions Alfons el Màgnanim-IVEI, València.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel, Barcelona.
- GIMÉNEZ, L. i LLOPART, I. (2006) *Les polítiques de joventut com a polítiques públiques. Una aproximació a les seves dimensions d'anàlisi*. Inèdit (document del postgrau "Juventud y sociedad" de la UNED).
- IARD (2001), *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe*. Brussel·les: Comissió Europea – Milà: IARD.
- LUQUE, S. et alt. (2008) *Seguint les esteles traçades. Joves i emancipació. Catalunya i Europa: Anàlisi comparada*. Barcelona, Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia.
- PATÓN, J. M. (2005), *Joves adults i polítiques de joventut a Europa*, Secretaria General de Joventut, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- SIMÓ I NOGUERA, C. (2008) *Les transicions a la vida adulta en el context de la globalització*. Barcelona, Secretaria de Joventut, Col. Aportacions, 35.
- STAFSENG, O. (2000). *Youth policy in Estonia: Report by an International Group of Experts*, Council of Europe Publishing, Oslo.
- YOUTH PARTNERSHIP (2008) *Country Sheet on Youth Policy in Germany*.
- YOUTH PARTNERSHIP (2008) *Country Sheet on Youth Policy in United Kingdom*.
- YOUTH PARTNERSHIP (2009) *Country Sheet on Youth Policy in Latvia*.
- YOUTH PARTNERSHIP (2009) *Country Sheet on Youth Policy in Portugal*.
- YOUTH PARTNERSHIP (2009) *Country Sheet on Youth Policy in Sweden*.