

María Belén Martín Castro

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE JUVENTUD
EN EL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL
(1975-2005)**



Sevilla, 2007

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
I. PLANTEAMIENTOS GENERALES	19
1. Introducción	19
2. Posibles enfoques de análisis.....	20
3. Tipologías de PJ y Consecuencias de cada sistema.....	29
II. ENFOQUE de ANÁLISIS. El <i>policy analysis</i> como enfoque para el estudio de las políticas públicas de juventud.....	35
1. Análisis de Políticas Públicas: especial referencia a la definición de problemas, configuración de la agenda pública y diversidad de actores.....	35
2. Consideraciones sobre el marco Neo-Institucionalista y el diseño ...	45
3. Evolución del Pluralismo Clásico al Institucional: aplicación a las PJ	53
III. MARCO TEÓRICO-CONTEXTUAL.	
Del pasado inmediato al actual momento del estado de bienestar	63
1. Debate sobre el Estado de Bienestar a nivel internacional.....	63

2. Caracterización y evolución del EB. Referencia al caso español.....	73
a) Reestructuración del EB. Cambios sociales, económicos e institucionales:.....	79
b) Cambios en la gestión y el contenido de la provisión social	88
3. Pluralismo de bienestar y pluralidad de actores:.....	97
4. Agenda y tendencias de futuro:	109

IV. MARCO SOCIOLOGICO

La juventud como fenómeno social y construcción sociológica.....	117
1. Delimitación conceptual. Principales enfoques sociológicos sobre la Juventud.....	117
a) Evolución de las vías transicionales conforme al contexto socio-económico.. De la TVA de los 80 a la NCJ de los 90: superación o compatibilidad?.....	128
b) Principales cambios en los agentes, procesos y modelos de socialización de los 90's al siglo XXI.....	150

V. LA POLÍTICA de JUVENTUD en el ÁMBITO ESTATAL

ESPAÑOL	173
ETAPA PRE-CONSTITUCIONAL	173
A. ANTECEDENTES.....	173
1. La PJ Franquista.....	173
a) El Frente de Juventudes (FJ) y la Organización de Juventudes de España (OJE)	173
2. La Política de Juventud durante la Transición	184
a) Situación de la juventud y contexto político.....	184
b) Organización administrativa de la transición a la democracia. La Reforma Suárez	187
ÉPOCA CONSTITUCIONAL.....	193
B. FUNDAMENTOS DE NATURALEZA LEGAL.....	193
Regulación Constitucional	193
C. ORGANIZACIÓN COMPETENCIAL	213
Génesis y desarrollo de las PJ en el Estado de las Autonomías.....	213
1. Proceso de descentralización: transferencias y asunción de competencias	213
2. Referencia a la PJ municipales:.....	218
3. Ámbitos de actuación y materias coordinables.....	221
4. Articulación de competencias y mecanismos de cooperación y coordinación entre las AA.PP.....	224

D. CORPUS INSTITUCIONAL	227
Evolución de los organismos creados al efecto	227
1. Consejo de Juventud de España (1983).....	228
2. El CNIDAJ o Centro Nacional de Información, Documentación de la Juventud y Asesoramiento (1983)	232
3. Instituto de la Juventud (1985)	234
4. Comisión Interministerial para la juventud (1986).....	239
E. OUTPUTS de CARÁCTER POLÍTICO	242
Análisis de las Políticas Públicas de Juventud	242
1. Taxonomía pluridimensional y Debate de las PJ.....	242
2. Diseño de las PJ mediante Planes Integrales de Juventud (PIJ's).....	258
a) Dilemas de la Categorización	258
b) Consideraciones sobre la Territorialidad e Integralidad.....	263
3. Análisis <i>strictu sensu</i> de los Planes Integrales de Juventud (PIJ's)	269
a) Generalidades:	269
b) Análisis contextual y de diseño de cada uno de los PIJ's:.....	276
I Plan Integral de Juventud (1991-1994):.....	276
Análisis explicativo y comentario crítico de áreas, medidas y objetivos	276
II Plan Integral de Juventud (1994-1997):.....	302
Análisis explicativo y comentario crítico de áreas, medidas y objetivos	302
III Plan de Acción Global de Juventud (2000-2003):.....	327
Análisis explicativo y comentario crítico de áreas, medidas y objetivos	327
c) Especial referencia a los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE):.....	357
d) Estudio de caso: análisis de <i>Issues networks</i> en el fenómeno del “botellón”	379
4. Criterios de actuación y balance	388
 VI. CÓMO CATALOGAR LA POLÍTICA DE JUVENTUD PARA CONCLUIR	 393
 VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS SOBRE POLÍTICA DE JUVENTUD	 405

INTRODUCCIÓN

El libro titulado “*Análisis de la Política de Juventud en el Estado de Bienestar Español (1975-2005)*” responde a la revisión actualizada de una parte de la tesis doctoral¹ realizada por la autora bajo la dirección de la Profesora Alemán –Catedrática en Servicios Sociales en la UNED actualmente–, y presentada en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada (UGR)².

Cabe comenzar diciendo que los análisis sobre aspectos sectoriales que inciden en la vida de los jóvenes han sido con frecuencia estudiados –especialmente desde la Sociología–, siendo cada vez más numerosas las investigaciones sobre problemas juveniles concretos. Sin embargo, frente a esta proliferación, falta una tradición institucionalizada de estudios generales de Política de Juventud (en adelante PJ), pues no han existido profusos ni intensos análisis politológicos *strictu sensu* sobre la misma, esto es, exámenes globales sobre la actuación de las administraciones públicas en este vasto campo. De ahí que esta obra pretenda

¹ Trabajo que corresponde aproximadamente a un tercio de la investigación realizada, pues del primer bloque sobre Política de Juventud (PJ), los capítulos sobre Movimientos Sociales y Juveniles así como la PJ en Europa no han podido ser incluidos por razón de espacio; y el segundo gran bloque fue relativo a la Política de Educación Secundaria en España.

² Y cuyo tribunal estuvo compuesto por los profesores Cazorla Pérez como presidente (Catedrático de Ciencia Política en UGR), De Cueto Noguera (Titular de Ciencia Política en UGR), Fernández Miranda (Titular de Ciencia Política en la UNED), Garcés Ferrer (Catedrático de Servicios Sociales en U. Valencia) y Trinidad Requena (Titular de Sociología en UGR), obteniendo la calificación máxima de *Sobresaliente cum laude* por unanimidad.

ser en cierta medida una aportación desde el *Policy Analysis* –en tanto que rama de la Ciencia Política y de la Administración– al abordar las políticas de juventud, si bien dado el carácter interdisciplinar de la materia investigada se combinen también elementos de diversa naturaleza.

El presente trabajo aparte de requerir de las herramientas propias del *Policy Analysis* en tanto que campo de análisis donde enmarcar la actuación pública relativa a juventud, atiende así mismo de modo muy especial al marco contextual socio-económico e institucional en el que tienen lugar tales políticas, como es el del Estado de Bienestar (EB). Por ello se dan cuenta desde un primer momento de las razones explicativas de diversa índole de la expansión, crisis y actual reestructuración del EB, viendo la caracterización concreta del nuestro conforme al entorno internacional.

En efecto, si el primer encuadre metodológico ubica en tal campo el objeto de análisis permitiéndonos distinguir entre las fases de las políticas públicas, las relativas al surgimiento y definición de los problemas públicos, la configuración de la agenda y el diseño de la política pública en las que nos centraremos básicamente; también se subraya desde el inicio, la importancia de las transformaciones, crisis y reestructuración del EB como factor institucional y sustrato de naturaleza dinámica en el que se desarrollan las subsiguientes políticas sociales, y que vienen a responder a las lógicas de funcionamiento de la pluralidad de instituciones (pública, privada, social y familiar) que confluyen interviniendo en la procura de bienestar.

Así mismo, para el análisis de estas políticas y su evolución se ha optado en general por aplicar un enfoque de neo-institucionalismo histórico desde el que hay que atender a diversos elementos tales como los antecedentes y legados históricos, los modelos internacionales, los paradigmas predominantes y los valores e ideas de los actores; combinando, en suma, el papel de los actores y de las instituciones en la configuración de la agenda. Por ello y partiendo de las coordenadas genéricas de las Políticas Públicas y el EB, se pasan a analizar la PJ como producto de la actuación del poder público atendiendo a cierta inercia institucional (*path dependency*), en un determinado momento político del estadio evolutivo estatal, insertos en un contexto socio-económico, y conforme a una serie de paradigmas predominantes en esa sociedad, así como de intereses y preferencias de los actores.

De tal modo, se ha tenido como uno de los objetivos el estudio de estas políticas como sistemas de acción pública compuestas por una autoridad gubernamental en interdependencia de otros actores, centrándonos en la posterior creación del corpus institucional a través del que se realizará la adopción y formalización de las decisiones, al tiempo que se busca descubrir y describir

quienes son los principales actores de todo ello. Se pretende, así mismo, desde un enfoque de pluralismo institucional y partiendo del proceso de descentralización, realizar un análisis global de la PJ en la España autonómica, centrado en su diseño y regulación en los distintos niveles territoriales, viéndose igualmente la evolución experimentada del entramado institucional señalado, con los correspondientes mecanismos de inter e intra coordinación.

El análisis, por tanto, se hará con una perspectiva interdisciplinar, comprendiendo desde factores históricos, sociológicos, administrativos, económico-presupuestarios y políticos, hasta los jurídicos —elementos todos ellos que intervienen en cada política pública para producir *outputs*—, para con posterioridad analizar específicamente las principales medidas políticas de tal proceso decisorio. Para tales objetivos el *Policy Analysis* nos proporciona un mayor conocimiento de las conexiones entre las fuerzas socio-económicas, los procesos políticos y las políticas públicas de nuestra sociedad. Además, la intrínseca dinamicidad de tal perspectiva trasciende el clásico análisis de contemplación estática de la actividad de la Administración, y si bien no es el objeto de estudio entrar en detalle en los resultados y efectos de la misma ni en consecuencia evaluarlos, se buscará filmar en conjunto las secuencias del complejo *policy process*, lo que torna más complicada la labor del investigador pero enriquece su resultado.

De ahí que desde el primer momento tanto en los marcos teórico, contextual y sociológico, en el encuadramiento metodológico así como en el posterior desarrollo del proyecto se haya buscado realizar no meramente una simple descripción de esquemas conceptuales y metodológicos, ni de sucesos ocurridos en determinado momento, sino entrar a efectuar un análisis expositivo-explicativo de los procesos y *outputs* estudiados señalando qué factores habrían sido los causantes de los mismos en función de la perspectiva aplicada. Simultáneamente habrá ocasiones en que se realice un análisis reflexivo sobre aquellos, para por último señalar algunas líneas de actuación futura y tendencias de carácter prospectivo.

Así pues, se ha ido descendiendo desde niveles “macro” en los que han sido analizados, en primer lugar, marcos más generales como el conceptual, contextual e internacional y sociológico estudiando las transformaciones acaecidas en las sociedades avanzadas post-industriales que han repercutido en tales políticas, como las ocurridas en la institución familiar, en el sistema educativo y en el mercado laboral y, consecuentemente, en los procesos de socialización. Para pasar después al nivel “meso” con análisis sectoriales de la política en cuestión en el ámbito estatal, a través de sus principales productos político-administrativos, los llamados planes integrales de juventud. Llegando finalmente a análisis más “micro” de casuísticas como determinados programas de la PJ que atienden al