

# Perspectivas y políticas sobre la juventud en desventaja en España: un análisis desde el enfoque de capacidades

*Perspectives and Policies on Disadvantaged Youth in Spain: An Analysis Using the Capability Approach*

**Andrés Hueso, Alejandra Boni y Sergio Belda-Miquel**

## Palabras clave

- Análisis político
- Enfoque de capacidades
- Exclusión social
- Juventud
- Participación política

## Key words

- Political Analysis
- Capability Approach
- Social Exclusion
- Youth
- Political Participation

## Resumen

Con la crisis en España, la juventud se enfrenta a una situación multidimensional de desventaja. En el artículo analizamos los puntos de vista de distintos actores sobre dicha situación, y cómo estas perspectivas se reflejan en el diseño e implementación de las políticas públicas. Realizamos un estudio cualitativo mediante una aproximación innovadora, el enfoque de capacidades, utilizando tanto revisión de fuentes secundarias como entrevistas en profundidad a 21 actores clave. Las evidencias muestran que las actuales políticas tienen una perspectiva limitada, centrada en la creación de empleo y que no considera las múltiples desventajas a las que se enfrentan los jóvenes hoy en día. Esto se agrava con la falta de participación en la definición e implementación de políticas, y con intereses partidistas y estrategias cortoplacistas.

## Abstract

With the crisis in Spain, the youth face a situation of multi-dimensional disadvantage. In this paper we analyse the perspectives of different stakeholders on this situation, as well as how these perspectives inform the design and implementation of public policies. We carried out a qualitative study with an innovative theoretical approach, the capability approach. We reviewed secondary sources and undertook 21 in-depth interviews with 21 key stakeholders. Evidences show that current policies affecting the youth have a narrow focus on job creation, overlooking the multiple disadvantages that today's young face. This situation is aggravated by the lack of participation in definition and implementation of policies, and by partisan interests and short-term strategies.

## Cómo citar

Hueso, Andrés; Boni, Alejandra y Belda-Miquel, Sergio (2015). «Perspectivas y políticas sobre la juventud en desventaja en España: un análisis desde el enfoque de capacidades». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 47-64. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.152.47>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Andrés Hueso:** WaterAid (United Kingdom) | [ahuesog@gmail.com](mailto:ahuesog@gmail.com)

**Alejandra Boni:** INGENIO-Instituto de Gestión de la Innovación y el Conocimiento (CSIC - Universitat Politècnica de València) | [aboni@dpi.upv.es](mailto:aboni@dpi.upv.es)

**Sergio Belda-Miquel:** INGENIO (CSIC - Universitat Politècnica de València) | [serbelmi@ingenio.upv.es](mailto:serbelmi@ingenio.upv.es)

## INTRODUCCIÓN

Cuando se compara con países similares, la crisis económica en España destaca no solo por su mayor intensidad e impacto en el desempleo, sino también por sus efectos multidimensionales y diferenciales sobre los y las jóvenes. Las cifras de la juventud desempleada han estado sistemáticamente por encima del 50% (Rocha, 2012; Instituto Nacional de Estadística, 2014), más de dos veces la media europea.

El modelo español del Estado de bienestar ya fue considerado subproteccionista (Walther, 2006) antes de la crisis. Aquellas personas necesitadas han contado con recurrir socialmente a sus redes familiares —clave de la red de seguridad en los sistemas sociales mediterráneos (Soler, Planas y Feixa, 2014)—, mientras que las organizaciones benéficas juegan también un papel importante en proveer a estas familias de alimentos. En lo que se refiere a los y las jóvenes, las políticas de juventud han estado siempre poco desarrolladas y se han dedicado muy pocos recursos a este grupo, especialmente en comparación con lo que los países del centro y del norte de Europa han ido haciendo (Wallace y Bendit, 2009).

En este contexto, la crisis trajo no solo un desempleo alto, sino también unos presupuestos generales recortados tanto en las políticas de juventud como en otras políticas sectoriales que afectan directamente a la juventud (Soler, Planas y Feixa, 2014). Esto ha derivado en una situación de incertidumbre y de fuerte desventaja para las y los jóvenes, que se enfrentan a muchos desafíos para su emancipación y para la realización de sus aspiraciones personales y profesionales (Comas, 2011).

Las medidas de desempleo, recibidas con controversia, han sido la única respuesta política a esta situación, ignorando así, potencialmente, las múltiples desventajas que la gente joven enfrenta hoy día (Moreno, López y Segado, 2012), especialmente de

aquellos que están en el extremo inferior del espectro social. Por otra parte, la ausencia de una perspectiva multidimensional y más matizada sobre las desventajas de la juventud puede ser exacerbada por el hecho de que sus voces son apenas escuchadas y consideradas en la formulación e implementación de políticas (Soler y Planas, 2014).

Con este telón de fondo, en el presente artículo tenemos como objetivo analizar la situación y las desventajas de la juventud en España. Abordamos las diversas perspectivas y visiones que diferentes actores clave tienen sobre las desventajas de los y las jóvenes, la existencia de políticas para hacer frente a los problemas de la juventud y los procesos de formulación e implementación de políticas, poniendo especial atención a la participación de los y las jóvenes y de otros actores relevantes.

Para llevar a cabo este análisis, recurrimos al enfoque de capacidades para la conceptualización de las ideas sobre desventaja y participación y para examinar cómo estas son trasladadas a las políticas públicas. El enfoque de capacidades es un marco que proporciona una visión compleja, multidimensional y centrada en el proceso (Bonvin, 2009), que es al mismo tiempo relevante e innovador para abordar el tema en cuestión.

En la siguiente sección, presentamos las ideas clave sobre el enfoque de capacidades (capacidades, funcionamiento y el concepto de la «base informativa del juicio de la justicia») y su visión sobre la desventaja y la participación. Describimos nuestra estrategia metodológica en la tercera sección. En la sección posterior, exploramos los diferentes puntos de vista sobre la juventud en situación de desventaja y cómo esta se relaciona con las políticas y los indicadores públicos. En la quinta sección tratamos las visiones que los diferentes actores tienen sobre las políticas que afectan a los y las jóvenes. Analizamos luego sus perspectivas sobre los procesos de formulación de políticas, con un

particular énfasis de la participación, y cerramos el artículo con las conclusiones.

### **MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO: ELEMENTOS CLAVE DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AFECTAN A LA JUVENTUD DESFAVORECIDA**

Las capacidades son definidas por Sen (1999a: 87) como las libertades sustantivas (que aquí pueden ser traducidas como las libertades reales u oportunidades) para llevar el tipo de vida que las personas valoran. Los funcionamientos son las actividades que las personas desempeñan y que son valoradas por ellas. El enfoque pone énfasis en la importancia de la valoración por la gente, referida tanto a las capacidades como a los funcionamientos.

Es importante entender la idea de capacidades como libertades u oportunidades. Incluyen al mismo tiempo cosas materiales (la capacidad sería la nutrición y el funcionamiento sería comer adecuadamente) y cuestiones no materiales (la capacidad sería tener convicciones políticas y el funcionamiento sería iniciar una huelga de hambre). Sen nos recuerda que lo más importante es que las personas tengan las libertades u oportunidades valiosas (capacidades) para llevar el tipo de vidas que quieren llevar.

La expansión de las capacidades no ocurre en el vacío; el conjunto de capacidades están determinadas por tres elementos: factores de conversión personal (como metabolismo, estado físico, capacidad lectora, inteligencia); factores de conversión social (como políticas públicas, normas sociales, roles de género, relaciones de poder) y factores de conversión ambiental (como el clima, las condiciones geográficas). Estos tres factores, más nuestra propia historia personal, determinan nuestra capacidad para convertir productos básicos o recursos en capa-

cidades y funcionamientos (Sen, 1999a). Es importante señalar esta diversidad de asuntos cuando se trata de transformar los recursos en capacidades y funcionamientos; tal diversidad, motivada por las características personales, por el contexto en el que las personas viven y por los recursos a los que tienen acceso, es una cuestión clave cuando se piensa en las intervenciones y las políticas públicas.

Varios autores han utilizado estas nociones en el debate sobre las desigualdades y la desventaja. Es de especial relevancia la contribución de Wolff y de-Shalit (2007: 182), que definen desventaja como «una falta de oportunidades reales para garantizar funcionamientos». Estos autores entienden desventajas y funcionamientos como cuestiones interrelacionadas; «la desventaja en un funcionamiento puede dar lugar a desventajas en otros funcionamientos, [por el contrario] el buen desempeño en un funcionamiento... llevará a mejoras en otros funcionamientos» (Wolff y De-Shalit, 2007: 133-134). Esto allana el camino para una perspectiva sobre la desventaja multidimensional e interseccional.

Otra contribución relevante para analizar desigualdades y desventajas desde el enfoque de capacidades ha sido hecha por Bonvin (2013), quien subraya la importancia de integrar las llamadas clásicas o «viejas» desigualdades (como ingresos o falta de educación) con las «nuevas» desigualdades (como la falta de reconocimiento o de posibilidades para aspirar). Además, sugiere que las desigualdades no se refieren solo a factores «objetivos» y observables, sino también a factores «subjetivos», tales como la motivación o la capacidad para proyectarse hacia el futuro (Bonvin, 2013: 6).

Un enfoque sobre capacidades u oportunidades reales tendría implicaciones relevantes sobre el diseño de políticas públicas, especialmente en las relacionadas con desigualdades y desventajas. Utilizando un ejemplo sencillo, el éxito de las políticas des-

tinadas a lograr un crecimiento económico es medido tradicionalmente por la evolución de los indicadores de ingresos. Desde una perspectiva de la capacidad, sin embargo, el objetivo final de la política pública estaría enmarcado como la ampliación que las personas son capaces de hacer o de ser. En esta visión, las personas están en el centro; una economía sana es importante, ya que puede permitirnos disfrutar una vida larga y saludable, una buena educación, un trabajo que nos realice.

La nueva perspectiva implica dos variaciones clave. En primer lugar, el análisis se desplaza de la economía a las personas. En segundo lugar, la medida del éxito pasa de los ingresos a lo que las personas pueden hacer y ser en su vida.

Desde una posición tradicional, posibles desequilibrios como los impactos sobre el medio ambiente o el empleo son resueltos mediante los mecanismos de mercado. Desde el enfoque de capacidades, estas cuestiones son parte de la medida del éxito y, para analizar las contrapartidas de determinadas políticas, se propone emplear tres criterios: distribución, en qué grupos de población se centran; dinámicas, en qué períodos de tiempo, y dimensiones, en qué aspectos de las vidas de las personas se centran (Alkire y Deneulin, 2009).

En la literatura del enfoque de capacidades, la selección de datos específicos de información, la determinación del contenido y de las propuestas adecuadas de las políticas y el establecimiento de un criterio evaluativo adecuado para la evaluación del valor y el éxito de la acción política es lo que Sen (1990) llama la Base Informativa del Juicio de la Justicia o IBJJ (*Informational Basis of the Judgement of Justice*). En términos de análisis de política pública, significa considerar qué información es seleccionada, por quién, para qué propósito y con qué consecuencias (Ley, 2013). La selección de una específica IBJJ implica una decisión sobre qué pers-

pectivas e información son consideradas válidas y relevantes y tiene implicaciones cruciales en términos de acción pública.

Por lo tanto, cuando se trata de políticas relacionadas con la desventaja y la desigualdad, las diferentes definiciones, perspectivas y juicios —cuáles son las dimensiones clave, qué factores juegan un papel, cómo interactúan— de los decisores políticos y actores relevantes informarán y modelarán los procesos de la formulación de las políticas.

Finalmente, la pertinencia de la democracia en el enfoque de capacidades debe ser también señalada. En el pensamiento de Sen, la deliberación y el debate público son centrales (Sen, 1999b). Hay tres argumentos para apoyar la primacía de la libertad política y la democracia para el desarrollo. Primeramente, la importancia intrínseca de la libertad política, entendida tanto como la capacidad de participar en la vida política y social como una de las capacidades humanas básicas. En segundo lugar, el valor instrumental de la libertad política con el fin de debatir, discutir y expresar públicamente qué es valorado o para elegir democráticamente los representantes políticos. Finalmente, el valor constructivo de la libertad política; los derechos que garantizan la discusión, el debate, el desacuerdo crítico y abierto son cruciales para la formación de valores y prioridades para el desarrollo (Sen, 1999a). Consecuentemente, en el enfoque de capacidades la importancia de la participación es reconocida y valorada por múltiples razones (Sen, 1999a): tiene un valor intrínseco, ya que la participación política es una parte esencial del bienestar humano; un valor instrumental, pues los individuos presentan y defienden sus intereses en un contexto democrático; y un valor constructivo, ya que los deseos, necesidades o creencias ni son dados ni estáticos, más bien contruidos y reconstruidos en el transcurso de las interacciones sociales. De este modo, el enfoque de capacidades denuncia la división entre responsables políti-

cos y expertos por una parte y los beneficiarios pasivos por otra (Bonvin, 2009).

Como veremos en las secciones siguientes, la consideración de la desventaja desde una posición subjetiva, multidimensional y transversal; el análisis de las IBJJ en las cuales las políticas públicas están fundamentadas; y los diferentes niveles de participación en los procesos políticos son los elementos clave para entender las actuales perspectivas, políticas y prácticas relacionadas con la juventud desfavorecida.

## METODOLOGÍA

Si bien la discusión del concepto de juventud está más allá del alcance de este trabajo, es necesario esclarecer el rango de edad considerado. Mientras la UE, por lo general, utiliza el intervalo de 16-24 años, en España y otros países mediterráneos la transición a la edad adulta tiene lugar más tarde que en sus pares europeos. Por lo tanto, el grupo de edad que se considera en este estudio está en los rangos de 16 a 29, que es lo más común en el contexto español<sup>1</sup>.

Un desafío para el objetivo de esta investigación fueron las diferencias entre las regiones españolas, relacionadas con la situación socioeconómica de la juventud, así como con las políticas de juventud. Esto es una consecuencia del sistema de gobierno descentralizado, donde las competencias sobre políticas de juventud residen en las comunidades autónomas, y la mayor parte de su implementación en los gobiernos locales. Por lo tanto, teniendo en cuenta el ámbito de la

investigación, nos centramos en las políticas a nivel nacional y señalamos dónde son útiles similitudes y diferencias a nivel de políticas autonómicas y locales, sin pretensiones de una comparación sistemática. Los métodos utilizados en este estudio fueron la revisión de información secundaria y la investigación empírica basada en la entrevista, realizando 21 entrevistas. Como el propósito de nuestro estudio fue reunir las diferentes perspectivas sobre políticas de juventud, cada grupo relevante en la definición e implementación de políticas en jóvenes fue tenido en cuenta en la selección de personas a entrevistar. La muestra final fue: funcionarios del gobierno en puestos de formulación de políticas (3), miembros del parlamento a nivel nacional (1) y regional (1), ONG y organizaciones en defensa de asuntos de juventud (4), academia (4), sindicatos (2), profesionales del sector de juventud (3), representantes de la juventud en consejos de jóvenes (2), organizaciones políticas de juventud (1). La única debilidad importante en la muestra fue la ausencia de políticos del partido gobernante (nuestras solicitudes de entrevistas a diferentes niveles fueron o bien no respondidas o desviadas a funcionarios). La falta de capacidad de respuesta puede ser solo en parte explicada por las restricciones de tiempo y lo interpretamos también como una falta de interés y de disponibilidad para discutir sobre el tema. Este sesgo en la muestra lo compensamos parcialmente con información de fuentes secundarias (como declaraciones en los medios de comunicación o web institucionales).

Las entrevistas se realizaron en Madrid y en la ciudad de Valencia y municipios vecinos. Fueron semiestructuradas, usando preguntas abiertas. El listado de preguntas se utilizó de forma flexible, buscando las cuestiones más relacionadas con el perfil y la experiencia del informante. Se llevaron a cabo entre octubre de 2013 y enero de 2014.

Se hizo un análisis cualitativo de contenido en las entrevistas y documentos relevan-

<sup>1</sup> A pesar de no hacerlo, somos conscientes de la importancia de la discusión sobre el concepto de juventud, y realmente esta extensión del rango de edad incluida en «las políticas de juventud» podría ser interpretada como un ejemplo de cómo el concepto es usado para legitimar desigualdades y prevenir conflictos entre grupos de edad (Serrano, 1995).

tes. El programa informático Sonal<sup>2</sup> se usó para codificar y analizar las entrevistas, sobre la base de temas y categorías predefinidos, que fueron completados y redefinidos durante el proceso. Se logró la saturación para la mayor parte de los temas abordados, excepto algunos que se beneficiarían de más puntos de vista de los representantes políticos.

Esta información primaria fue utilizada para recoger las perspectivas de los actores en las políticas y complementó los datos secundarios recopilados de leyes, políticas, declaraciones e informes de fondos de instituciones pertinentes como el Instituto de la Juventud, nacional y regional.

Aparte de las limitaciones mencionadas, las rápidas transformaciones sociales y políticas que España está experimentando (incluyendo los repentinos recortes presupuestarios y la eliminación de los programas de juventud) deben ser señaladas; este trabajo abarca hasta la situación y los datos disponibles a principios de 2014.

## PERSPECTIVAS ACTUALES SOBRE LA JUVENTUD DESFAVORECIDA

### Definiciones

A las personas entrevistadas se les preguntó sobre qué término utilizaban para caracterizar la situación de desventaja de la juventud. Las expresiones preferidas fueron «juventud vulnerable» o «juventud en riesgo», esta última a veces complementada con «de exclusión social» o «de pobreza». Todos estos conceptos se usan generalmente de forma intercambiable, pero no hay necesariamente una interpretación común de lo que significan. Incluso un experto cree que «uno de los problemas es que ninguno de esos términos ha sido nunca definido con exactitud» (ex-

perto de la academia 1), lo que lleva a un alto grado de confusión. Al final, «juventud en riesgo de exclusión social» parece ser el término más común, tanto en las entrevistas como en la literatura (véase, por ejemplo, Moreno, López y Segado, 2012).

Dos puntos de vista preferentes se observaron claramente sobre la situación de desventaja de la juventud. De una parte, la que puede ser llamada la «visión clásica» sobre el riesgo de exclusión social identifica como tal la juventud que tiene pocas perspectivas de poder participar en una vida social «normalizada» (particularmente en términos de acceso al mercado de trabajo), como resultado de una combinación de varios factores inhibidores tales como el abandono escolar temprano y menores oportunidades de educación, bajos ingresos en los hogares, vivienda precaria, descomposición de la red familiar, falta de apoyo social o escasas oportunidades de ocio saludable. Una persona entrevistada refirió: «Jóvenes con una preparación limitada, jóvenes que no encuentran trabajo, desempleados de larga duración, [...] familias desestructuradas» (miembro de ONG 1). Varios grupos sociales, tales como gitanos, inmigrantes, jóvenes con discapacidades y aquellos que residen en barrios pobres o conflictivos, fueron identificados como aquellos que tienen mayor probabilidad de estar en riesgo de exclusión social. La crisis, además de hacer la vida aún más difícil para los que están en esa situación —tienen menos oportunidades de ingresos y han visto reducida la protección social—, ha dejado más y más hogares, que antes se caracterizaban por sus bajos ingresos, sin trabajos. Esta realidad debería ser considerada, de acuerdo con el enfoque de capacidades, como una perspectiva multidimensional sobre la desventaja basada en viejas desigualdades donde los factores subjetivos, como aspiraciones, motivaciones, capacidad para proyectarse hacia el futuro, capacidad para anhelar (Bonvin, 2013), no se tienen en cuenta.

<sup>2</sup> El programa informático está disponible en: <http://www.sonal-info.com>.

Por otra parte, una «nueva visión» sobre el riesgo de exclusión social parece emerger en el contexto de la actual crisis, que los y las jóvenes sufren más. Ser joven es visto como una desventaja en sí mismo, debido a la precariedad del mercado laboral, el alto nivel de desempleo y su larga duración (para ellas y ellos mismos y sus familias), junto con la reducción de la protección social y el incremento de los costes educativos. En palabras de un líder juvenil: «solo por el hecho de ser joven, ya estás en una situación de desigualdad, incluso más en el tiempo que ahora estamos viviendo, en el que [...nosotros] somos la sección de la población más afectada por las consecuencias de la crisis (representante en el consejo regional de la juventud 1). Esto tiene varias consecuencias que limitan las oportunidades para emanciparse y cumplir las aspiraciones. Esta definición enfatiza una posición diacrónica sobre las desventajas en las personas jóvenes, ya que pone la atención en los cambios recientes en el contexto y en la situación de la juventud, especialmente en el empleo y en los problemas para emanciparse. También tiene en cuenta, aunque en un grado limitado, algunos factores subjetivos, tales como las aspiraciones y las motivaciones de la juventud, que pueden ser considerados, desde una perspectiva de capacidades, un intento para integrar «viejas y nuevas desigualdades». En general, los que trabajan en el tercer sector o en las ONG asentadas en «barrios difíciles» y los que hacen investigación en áreas relacionadas se posicionan en la visión clásica de exclusión social, mientras que aquellos que trabajan en organizaciones y consejos de jóvenes y en el sector de juventud en general (como los y las responsables políticos) están cerrados a la nueva visión. Sin embargo, estas dos maneras de entender la situación de desventaja en la juventud no son contradictorias y, en realidad, muchas personas entrevistadas tenían una perspectiva combinada, reconociendo la vulnerabilidad de la juventud como un todo, pero también identificando grupos especifi-

cos con una situación más severa debido a factores señalados en la visión «clásica»: «La situación de la juventud hoy en día es de desigualdad en comparación con la población adulta, y además dentro de la juventud hay colectivos que la sufren más; [...], discapacitados/as [...], mujeres [...], LGTB [...], de ámbitos rurales [...], inmigrantes» (sindicato de jóvenes 1). Un funcionario público de un instituto de juventud también destacaba la necesidad de diferenciar entre grupos de edad dentro de la juventud y entre la gente joven que vive con sus familias y la que vive por su cuenta. Estos últimos no eran considerados en riesgo de exclusión social antes de la crisis, pero ahora se enfrentan a una creciente privación.

Aunque estas dos visiones no son opuestas, ilustran que la ausencia de definiciones claras es problemática desde una posición de formulación de políticas, ya que no hay un terreno común para una discusión más matizada sobre la situación de la juventud y para la planificación de acciones y atención a grupos, como un experto de la academia destaca en su entrevista. A lo largo de esta línea, una pareja de personas entrevistadas subrayaban la necesidad de aceptar la pluralidad de la juventud. La idea de «vulnerabilidades» era vista por estas personas como una forma mejor de avanzar para caracterizar la situación de muchos y muchas jóvenes. «Tendemos a utilizar “jóvenes en situación de vulnerabilidad” también porque dentro de esta vulnerabilidad entendemos que existen diferencias, ¿no es eso? Vulnerabilidades diferentes, situaciones diferentes» (sindicato 1). Desde nuestra perspectiva, sin embargo, el concepto de vulnerabilidad no contribuye a desvelar la naturaleza multidimensional de la situación de desventaja, especialmente teniendo en cuenta la nueva visión de desigualdad. Parece que hay una tensión entre buscar términos generales en la formulación de políticas y el énfasis que el enfoque de capacidades pone sobre las características objetivas y subjetivas de las personas.

## Indicadores

Las perspectivas descritas están reflejadas —aunque de una manera muy simplificada— en los indicadores utilizados para caracterizar la situación de la juventud en España, que revelan el IBJJ que está potencialmente inspirando las acciones y políticas públicas.

El Instituto Nacional de Estadística (INE), en línea con la UE, mide el riesgo de pobreza en conjunto o la proporción de exclusión social mediante el cálculo de la población en alguna de estas situaciones: riesgo de pobreza (personas en hogares con unos ingresos por debajo del 60% del promedio nacional), privación material severa y familias sin trabajo o con un nivel bajo de empleo (miembros trabajando menos del 20% de su potencial total). En consecuencia, los y las jóvenes en riesgo de exclusión social han aumentado del 21,8% en 2007 al 34,5% en 2012 (INE, 2013). Este indicador podría ser visto como alineado con la visión «clásica» de exclusión social identificada, aunque extremadamente simplificada, en la que se usan unas pocas variables económicas para establecer los sectores necesitados de la sociedad. Cuando estos datos son comunicados a la prensa y a los y las ciudadanas por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010), los aspectos referidos a los ingresos son subrayados aún más. Esto también puede suceder en la práctica, como muestra la visión de un miembro de un instituto de juventud: «a decir verdad, lo que define estar en una situación de riesgo de exclusión social es el nivel de ingresos» (instituto regional de la juventud 1). Un problema con estos indicadores, que se relaciona con la falta de definiciones claras de estos colectivos, es que son demasiado generales, en el sentido de que no ayudan a diferenciar entre la diversidad de las situaciones mencionadas anteriormente y, por consiguiente, el rango de personas clasificadas como en riesgo de exclusión social es demasiado amplio. Como consecuencia de esta poca capacidad de

discriminación y este reduccionismo en la base informativa, parece que aquellas personas en alto riesgo de exclusión social son incluidas en un grupo más grande y así pierden relevancia y no se les presta la atención requerida.

Se podría decir que el IBJJ que informa las políticas de juventud españolas considera situaciones de desventaja tradicionales —«viejas» desigualdades— y factores inhibidores, ya que suele ser el caso en el contexto europeo (Wallace y Bendit, 2009). Sin embargo, el indicador usado muestra una definición mucho más restrictiva y simplificada de la juventud en exclusión social. Esto es inadecuado para captar otros puntos de vista del riesgo de exclusión social de la juventud, como los presentes en los colectivos entrevistados. Debido al nivel del foco en las familias y el peso de las variables de ingresos, la situación de la juventud parece quedar diluida dentro del hogar, los problemas relacionados con el trabajo quedan minimizados y otros aspectos como la emancipación son descuidados.

En la literatura revisada sobre este tema (Rocha, 2012; Serracant, 2012) parece que hay consenso sobre el hecho de que se requiere una mirada renovada para comprender las nuevas realidades de los y las jóvenes. Aunque todavía no está claro cómo se podría materializar esto, varios indicadores existentes han ido ganando atención, como lo evidencian recientes publicaciones. Curiosamente, el Consejo de Juventud de España ha comenzado a elaborar una publicación trimestral denominada «observatorio de emancipación», analizando de forma exhaustiva indicadores existentes de emancipación (especialmente empleo y vivienda), que es una manera de destacar lo que consideran relevante en este ámbito. Otro ejemplo es Rocha (2012), el cual analiza el impacto diferencial del desempleo en la juventud, incluyendo un indicador de la proporción de trabajos temporales. Un reciente estudio (Moreno, López y Segado, 2012) hace un



análisis muy minucioso de estos aspectos: además de explorar los indicadores existentes, se introducen unos nuevos y se utilizan en una encuesta, intentando explorar las edades «ideales» —según los y las jóvenes— para dejar la vivienda familiar, para convivir con una pareja, para casarse y tener hijos.

Finalmente, también está el indicador NEET, siglas inglesas de *Not in Education, Employment or Training* (conocido en España como ni-ni: ni en educación, ni en empleo o formación), que ha perdido impulso después de un período inicial de popularidad debido a sus limitaciones intrínsecas y connotaciones negativas. Hay un trabajo digno de mención de Serracant (2012), en el que se propone una modificación del NEET como una herramienta para orientar mejor las políticas sociales. El indicador se basa en uno del Eurostat (2013) y de la OCDE, pero tiene por objeto reducir el rango y la heterogeneidad de las situaciones que tendían a ser incluidas en el original NEET.

A pesar de los nuevos indicadores explorados en estos estudios, siendo más multidimensionales y centrados en la persona, estas perspectivas que toman más en cuenta el enfoque de capacidades no han conducido a una revisión del IBJJ nacional; la clave de los indicadores oficiales permanece invariable. Sin embargo, y a pesar de la rigidez del IBJJ oficial, ha habido un cambio en las prioridades de las políticas de juventud en alto riesgo de exclusión social, hacia la juventud desempleada —como se refleja en el gasto público (véase el ejemplo, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011)—, que puede ser interpretado como un movimiento hacia la nueva visión de exclusión social —aunque con un enfoque corto sobre el desempleo y los ingresos—. Esto ha conformado las pocas y recientes iniciativas políticas relacionadas con la juventud, pero no ha frenado la reforma del sistema social de bienestar que ha afectado de forma dramática a los y las jóvenes, como trataremos en la próxima sección.

## **POLÍTICAS QUE AFECTAN A LA JUVENTUD**

En la mayoría de los países europeos, las políticas de juventud surgieron como una evolución y una parte de las políticas sectoriales —empleo, vivienda, salud, cultura— (Wallace y Bendit, 2011), mientras que en España el modelo ha apuntado a una estructura política y administrativa independiente para las políticas de juventud, como una política sectorial diferente (Comas, 2007).

Como Soler y Planas (2014) indican, a principios de los años ochenta, las políticas de juventud se centraban en el ocio y el tiempo libre. Desde mediados de los ochenta estas políticas se dirigieron a la emancipación enfocándose en el empleo, vivienda y educación. A finales de los años noventa la afirmación de la identidad de los y las jóvenes se convirtió en algo central y, hoy en día, ha habido un movimiento hacia la idea de ciudadanía. Sin embargo, estos cambios se limitaron al nivel de discurso político; las prácticas permanecieron y todavía están centradas en programas socio-culturales y de ocio dirigidas a los y las jóvenes en general, es decir, habitualmente en no riesgo de exclusión. Sucesivamente, las políticas que abordan específicamente la juventud en riesgo de exclusión social son muy limitadas. Estas políticas concretas son desarrolladas por otros departamentos del gobierno tales como servicios sociales, educación o vivienda y mantienen una prioridad baja en sus agendas (Moreno, López y Segado, 2012).

Además, la forma de implementar políticas de juventud en España es muy compleja. El gobierno nacional puede diseñar extensas políticas de jóvenes —como el Plan de Juventud nacional hasta 2008— y tiene un gran ejemplo en muchas áreas que afectan a los y las jóvenes, tales como empleo, salud y educación. Sin embargo, las competencias sobre las políticas de juventud están supeditadas a las comunidades autónomas, y esto se refleja en el hecho de que su gasto

relativo a ellas fue seis veces el de una administración nacional en 2006 (Comas, 2007). En términos legales, no obstante, cada comunidad autónoma tiene competencias diferentes sobre políticas de juventud, dependiendo de sus propios Estatutos y regulaciones. Finalmente, aunque los municipios no mantienen legalmente competencias sobre juventud, son unos actores muy activos en el sector de la juventud y tradicionalmente han implementado la mayor parte de los programas, tanto los que vienen de niveles administrativos más altos como los suyos propios.

Queda fuera del alcance de este artículo analizar estas complejas interacciones y cómo están afectando a las políticas. Lo que pretendemos en esta sección es recoger la perspectiva de las personas entrevistadas sobre las políticas concretas dirigidas a jóvenes en alto riesgo de exclusión social y jóvenes en general para tratar de entender el grado en el que los elementos relevantes del enfoque de capacidades están siendo abordados.

### **Medidas que afectan a jóvenes en alto riesgo de exclusión social**

Existe un consenso entre las personas entrevistadas sobre la falta de prioridad pública que se da a los problemas de la juventud. Si excluimos el punto de vista de los funcionarios del gobierno —reacios a explicarse en detalle sobre este tema—, las personas entrevistadas también convienen en el hecho de que no hay ni la voluntad política ni una estrategia clara para proteger a la juventud de los efectos diferencialmente graves de la crisis en ellos. Al contrario, el presupuesto recorta y adopta medidas en vez de profundizar en estas desigualdades. A lo largo de estas líneas, además compartimos ideas surgidas de las entrevistas, que son críticas con la orientación de las políticas que afectan a jóvenes en alto riesgo de exclusión social en los últimos años y décadas.

La mayor parte de las personas entrevistadas, especialmente profesionales jóvenes, afirmaba que los trabajadores en el sector de la juventud no están, por lo general, especializados en exclusión social, ya que solo trabajan con jóvenes «normalizados» o «incluidos». Sin embargo, para ellos, el problema es que las personas y las estructuras en los departamentos de servicios sociales, que tienen la responsabilidad sobre las situaciones de jóvenes en exclusión social, no siempre tienen la sensibilidad suficiente para tratar con las necesidades específicas de los y las jóvenes. Como resultado, estas personas entrevistadas creen que los y las jóvenes son orientados de forma inadecuada y reciben atención insuficiente.

Las personas expertas de la academia entrevistadas también destacaban que las políticas clave que se ocupan de los problemas de las personas en alto riesgo de exclusión social no se orientan adecuadamente a la juventud, en parte porque se centran en el nivel familiar, dirigiéndose solo indirectamente a los y las jóvenes. Por ejemplo, un instrumento clave del gobierno central para luchar contra la exclusión social es el *Plan Prepara*, un alquiler temporal (sobre 40 euros durante 6 a 18 meses) que dan a los hogares sin ingresos una vez que el período de prestaciones por desempleo ha terminado. Otro plan similar es la *Renta Mínima de Inserción*, concedida a las familias que no pueden cubrir sus necesidades básicas; ya estaba activo antes de la crisis, pero el número de beneficiarios prácticamente se ha doblado entre 2007 y 2012 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012). Ambas medidas se centran en los hogares y solo se pueden beneficiar jóvenes a través de sus familias, ya que estos raramente tienen derecho a ellas; la primera requiere al menos dos años de desempleo, la segunda es para personas mayores de 25 años. Este sesgo está también vinculado a dos elementos subrayados en la sección anterior. En primer lugar, el IBJJ considerado es unidimensional, priori-

zando la perspectiva económica y las medidas relacionadas con los ingresos. En segundo lugar, los problemas específicos de los y las jóvenes y su diversidad no están siendo abarcados por las políticas existentes.

Otro efecto del recorte de presupuesto ha sido que el peso de las organizaciones benéficas está aumentando en el sistema de bienestar social. Los sistemas sociales municipales de emergencia, por ejemplo, ni llegan a todas las personas que lo solicitan, ni cubren todas las peticiones de necesidades básicas, por lo que las personas son reenviadas a organizaciones benéficas (Cáritas Española, 2013), especialmente a bancos de alimentos y comedores sociales. Por lo que se refiere específicamente a menores de 18 años en alto riesgo de exclusión social, los departamentos de bienestar social tienen tanto medidas preventivas —por ejemplo actividades de ocio en centros de día— como medidas protectoras —alojamiento familiar y residencias—. Estas medidas, por lo general, llevadas a cabo por ONG, gradualmente, han estado disminuyendo, en clave del número de personas a las que llegan y de la estabilidad de su financiación, como destacaban las personas entrevistadas de ONG. Al contrario, añaden, se está promocionando un sistema punitivo, con inversiones altas en reformar centros, dirigidos por el sector privado a veces con prácticas cuestionables orientadas al beneficio. Malas prácticas farmacológicas, sistemas de castigo carcelario y ausencia de transparencia han sido documentados en estudios recientes (Amnistía Internacional, 2009; Defensor del Pueblo, 2009).

Personas expertas de la academia entrevistadas ven estas nuevas situaciones como un problema, lo que significa que el Estado no está cumpliendo con sus obligaciones. Un parlamentario fue más allá e interpretó que hay un proceso deliberado de desmantelamiento del Estado de bienestar: «se hacen recortes brutales en políticas sociales y aumentan en millones de euros las transferen-

cias a ONG» (miembro del parlamento nacional). Bajo la perspectiva del enfoque de capacidades, hay una cuestión seria: ¿quiénes van a eliminar la falta de libertades que dificulta la expansión real de oportunidades de la juventud y particularmente de las personas más desaventajadas? Transmitir esta responsabilidad a las organizaciones benéficas y al sector privado sin adecuar mecanismos de control no parece un camino razonable a seguir, especialmente teniendo en cuenta aspectos relacionados con la equidad.

### **Medidas que afectan a la juventud en general**

Abordamos ahora las medidas que afectan a la juventud en general, que obviamente también impactan en aquellas personas en alto riesgo de exclusión social.

En lo que se refiere a las políticas específicas de juventud, actividades tales como ocio, información, participación, intercambios o cursos de idiomas han sido severamente reducidas (Soler, Planas y Feixa, 2014) durante la crisis, y varios organismos regionales de juventud han sido cerrados. El paralizado Plan de Juventud nacional no ha sido reemplazado por ningún documento de estrategia parecida desde 2008. Por otra parte, el plan nacional de arrendamiento de viviendas para personas jóvenes, llamado renta básica de emancipación, lanzado en 2007, fue retirado a finales de 2011.

Sin embargo, la mayor parte de las personas entrevistadas consideraban que las políticas que más están afectando a la juventud promedio no son las políticas de juventud, sino las políticas generales.

La educación fue una de las más citadas, con fuertes reducciones de gasto en la educación pública, incrementos en los ratios de estudiantes/profesorado (Barómetro Social de España, 2014) y aumento en las tasas universitarias (Ministerio de Educación, 2013 y 2014b), que afectan tanto a la calidad como al acceso a la educación. Otro ejemplo ilus-

trativo es la diferencia en el IBJJ utilizada por la mayoría de las personas entrevistadas para evaluar esta situación y la utilizada por el gobierno. Mientras que este se centra en el hecho de que la ratio está todavía por debajo de la de la UE (Ministerio de Educación, 2014a) y que el sistema ha sido capaz de asumir la demanda de estudiantes, incluso en un contexto de un incremento de la demanda de educación superior, las personas entrevistadas —principalmente aquellas de los sindicatos y de la academia— se centran en el impacto sobre la desigualdad en el acceso a la educación que estos recortes pueden implicar: «en la educación secundaria y en la universidad, con un aumento en las tasas y reducciones en las becas, ¿quién va a estudiar?» (sindicato de jóvenes 1).

El empleo fue otra de las áreas citada unánimemente por las personas entrevistadas. Como se mencionó, las tasas continúan en niveles dramáticos de desempleo (Instituto Nacional de Estadística, 2014). Que el gobierno subraye las reducciones leves en la tasa desde finales de 2013 (*El País*, 2014) contrasta con las entrevistas con los sindicatos y jóvenes, en las cuales consideraciones cualitativas fueron también parte de la discusión —precariedad, inseguridad, subempleo—. Esto ilustra las disparidades en sus respectivos IBJJ. Ahondando en medidas recientes, destacan el *Plan de Empleo Juvenil* y el *Sistema de Garantía Juvenil*. El precedente es una estrategia de empleo joven específica y de iniciativa empresarial presentada a principios de 2013 para promover contratos y el emprendedurismo entre los y las jóvenes. El *Sistema de Garantía Juvenil*, desde finales de 2013, intenta asegurar a todas las personas jóvenes (hasta los 24 años) adquirir el aprendizaje o las prácticas, formación continua o una oferta de trabajo dentro de unos cuatro meses posteriores a que se gradúen o a la pérdida de empleo. Aunque el impacto de estos planes todavía no puede ser evaluado, las reacciones de las personas entrevistadas fluctúan desde la prudencia

entre funcionarios públicos —«es casi lo mismo como de costumbre... bien, no es que sea escéptico a este respecto, pero creo que además de todo esto es necesario inyectar bastantes más recursos» (instituto nacional de juventud 1)— a las fuertes críticas del resto: «[estos planes] no están integrados» (sindicato 1), «las medidas son las clásicas, y pienso que es un error» (experto de la academia 3). El fuerte énfasis en el emprendedurismo fue también ampliamente criticado. Una persona entrevistada de un sindicato subrayó dos cuestiones problemáticas. En primer lugar, el foco en la iniciativa empresarial es una forma de poner la responsabilidad para resolver un problema colectivo y público en los hombros del ciudadano o ciudadana: «El tipo de políticas que están siendo propugnadas son las del autoempleo y la formación laboral, que no son más que la personalización de las responsabilidades» (sindicato 1). En segundo lugar, el emprendedurismo no será efectivo para resolver el problema del desempleo en jóvenes, teniendo en cuenta que estos generalmente no tienen experiencia de trabajo y hay una falta de un entorno político favorable, tanto en términos de políticas y de cuestiones prácticas como de disponibilidad de microcréditos.

Para resumir, el IBJJ que sustenta la intervención pública con respecto a la juventud está centrado en la mejora cuantitativa en el número de jóvenes que acceden a la educación o consiguen trabajo. La mayoría de las personas entrevistadas parecen considerar un IBJJ más complejo, que incluye consideraciones sobre la desigualdad en el acceso y dimensiones cualitativas de la educación o el empleo. Desde esta perspectiva más amplia, estas personas son críticas acerca de las muchas dimensiones de la situación de desventaja de la juventud que están siendo descuidadas o socavadas. Sólo las y los funcionarios públicos son abiertamente menos críticos, pero se debe indicar que no pudimos entrevistar a los representantes del partido del gobierno y, en conse-

cuencia, su perspectiva —seguramente de mayor apoyo a las políticas actuales— no se encuentra en el análisis.

## EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

### Formas institucionales de representación de la juventud

La cuestión de quién participa en el proceso de formulación de políticas y cómo es crucial desde una perspectiva de enfoque de capacidades. Para las personas expertas académicas y trabajadores/as que tratan directamente con jóvenes, los políticos y el nivel superior de funcionarios públicos son los que tienen poder de decisión en este proceso, a costa de la voz de aquellos especializados en jóvenes y que trabajan directamente con la juventud en un nivel local. Un joven experto describe esto como sigue: por un lado, hay «agentes directos de políticas de juventud, básicamente trabajadores municipales de juventud, concejales de juventud, organizaciones de jóvenes, especialmente consejos de juventud [...] que conocen perfectamente el tema e intentan actuar de una forma coherente con su conocimiento y con la situación real de la juventud» (experto de la academia 1). Por otro lado, están las compañías privadas, los sindicatos y los gobiernos regionales y el nacional, «un grupo de actores que no son específicos para jóvenes y que definen el problema de la juventud desde sus propios intereses» (experto de la academia 1). Cree que estos últimos son quienes toman las decisiones, convirtiendo las políticas de juventud en un juego retórico que les conviene.

Los principales mecanismos de participación de la gente joven en el diseño de políticas, los consejos de juventud, no parecen funcionar como una forma de incluir las voces de jóvenes en la elaboración de políticas. Por un lado, el Consejo Nacional de Juventud, que durante muchos años ha tenido un acceso privilegiado a los procesos de diseño

de políticas, fue suprimido por el gobierno español en enero de 2014, a pesar de la presión interna y externa —incluyendo una carta del presidente del Parlamento Europeo (Schulz, 2013)—. También hay consejos de juventud en las comunidades autónomas, con una estructura y funciones similares al nacional. Había 13 en 2010 (Comisión Senado, 2012), pero al menos 5 fueron eliminados a principios de 2014. Los que permanecen han sufrido severos recortes de presupuesto y algunos están en riesgo de ser eliminados. El Consejo de la Juventud de la Comunidad Valenciana, por ejemplo, está todavía activo, aunque su consideración como órgano consultivo fue suprimida en la Ley de Juventud Valenciana de 2010. Los consejos locales de juventud pueden también existir en el nivel municipal. Hay 18 en la Comunidad Valenciana, aunque no todos enteramente operativos, debido a la reducción de fondos y a la ausencia de participación activa. Los representantes del consejo de juventud entrevistados a nivel nacional, regional y local interpretan estas dinámicas como una reacción desde el gobierno a la posición crítica hacia los recortes presupuestarios que afectan a la juventud, además de una falta de interés en escuchar la voz de los y las jóvenes.

Personas expertas desde la academia comparten esta visión y destacan que las administraciones a todos los niveles no valoran la participación en el diseño de políticas. Esta falta de voluntad política se mostró como la principal barrera para la participación efectiva de los y las jóvenes en el diseño de políticas. Por otro lado, ellas también reconocieron que los consejos de juventud no son suficientemente representativos, ya que los niveles de participación son muy bajos, y esto facilita su desatención por los responsables políticos. La cuestión de la participación en los consejos de juventud era también una preocupación para todas las personas entrevistadas familiarizadas con ellos. En efecto, los consejos de juventud representan organizaciones formales de jóvenes, donde

solo el 4-5% de la juventud española está participando, y solo el 18% de los y las jóvenes ha oído hablar de los consejos regionales de juventud (Comisión Senado, 2012). Esto es atribuido por la persona entrevistada, representante del consejo nacional, al hecho de que su función principal es consultiva y no organizan directamente actividades para la juventud. Un problema adicional planteado por dos personas entrevistadas que habían sido activas en consejos de juventud en el pasado es el excesivo peso que las organizaciones de jóvenes de los partidos políticos a veces tienen en los consejos, introduciendo intereses partidistas con efectos perturbadores. Los consejos locales activos son, según se informa, más representativos de la juventud en su municipalidad, ya que están constituidos por organizaciones de jóvenes más pequeñas que son a su vez más cercanas a la juventud. En cualquier caso, en su conjunto la existencia de los consejos de juventud se consideró positiva, incluso por las personas entrevistadas escépticas sobre su eficacia.

Además una barrera a la participación de la juventud, que se mencionó por casi todas las personas entrevistadas, es el poco interés de la juventud en comprometerse o unirse a organizaciones formales en general. Para ellos, hay poco conocimiento sobre los mecanismos de participación y una desconfianza generalizada hacia la participación política institucionalizada (partidos, sindicatos, etc.) —y hay también una evidencia mencionada en varios estudios (Comisión Senado, 2012).

### **La voz de la juventud en el nivel de implementación**

Siendo la cada vez más débil relación con los consejos de juventud el único mecanismo de interlocución institucionalizado, las medidas específicas y programas que son ofrecidos a los y las jóvenes son diseñados generalmente sin tener en cuenta su voz, según las per-

sonas entrevistadas pertenecientes a ONG y a la academia. Como un experto en juventud de una universidad sostuvo, esta falta de promoción o de estímulo a la participación de la juventud está relacionada con la visión tradicional frecuente de los y las jóvenes como «objetos de protección» (experto de la academia 4), o «clientes» de servicios públicos. Como se mencionó, las políticas habían avanzado, a nivel discursivo, a la consideración de los y las jóvenes como ciudadanos con un papel a jugar en la sociedad, pero esto tiene que traducirse en la práctica (Soler, Planas y Feixa, 2014).

Las personas entrevistadas que trabajan cerca de los y las jóvenes creen que la ausencia de una participación sustantiva resulta en una gran brecha entre los responsables políticos e implementadores y los «beneficiarios» de las políticas. Los primeros no son conscientes de la situación, de los códigos y los lenguajes de los segundos, como un miembro del instituto nacional de juventud ilustra con el ejemplo de la lenta adaptación de los servicios para la juventud a la era digital, en tiempos de una «juventud nativa digital» (instituto nacional de juventud 1).

En relación con esto, existe un Observatorio de la Juventud a nivel nacional, que tiene entre sus objetivos compartir las opiniones de jóvenes sobre programas e intervenciones, y así ayudar a salvar la brecha entre las políticas y la realidad de la juventud. Sin embargo, una persona experta entrevistada valora su impacto como limitado, en primer lugar porque los rendimientos producidos no consiguen la atención política necesitada: «Creo que sabemos, pero no queremos saber» (experto de la academia 1).

No obstante, a nivel de municipios hay fuertes diferencias en la participación de la juventud en la implementación de programas. Jóvenes trabajadores y trabajadoras y representantes juveniles destacaron que en municipios pequeños observan más oportunidades a través de mecanismos formales e

informales para que los jóvenes ejerzan algo de influencia sobre los programas y medidas que se les ofrecen. En los medianos y grandes, dependerá de la visión y la motivación de los políticos locales y miembros de la administración, o de la iniciativa de las organizaciones implementando cada programa.

### Otros actores clave

Dada la cantidad de programas y recursos públicos gestionados por el sector privado, este es un actor clave en la definición e implementación de las políticas de juventud o de servicios sociales que afectan a los y las jóvenes. La implicación de las ONG y compañías en el diseño y desarrollo de estas medidas presenta un panorama mixto.

Hay un mecanismo no formal para compartir su opinión. Para un trabajador de una ONG entrevistado, que tiene una larga experiencia en el sector de la juventud, la participación está basada principalmente en hacer lobby, de este modo grandes ONG y fundaciones tienen un acceso más fácil a los responsables políticos y así detentan un poder mayor para tomar parte en políticas de juventud y de bienestar. Al mismo tiempo, organizaciones más pequeñas solo pueden llegar a los responsables políticos a través de redes más extensas donde su mensaje quizá llegue más diluido. La conclusión de la persona entrevistada es ilustrativa: «¿quién influye? Aquellos que tienen los recursos para influir» (trabajador centro de día 2).

A pesar del poco espacio para la participación del sector privado en la definición de las políticas, parece que están dando mucho margen de maniobra a nivel de implementación, según una persona entrevistada experta de la academia. Esto puede hacer posible prácticas innovadoras localmente, pero en su conjunto puede conducir al abandono de la responsabilidad del gobierno —como se discutía en la sección previa—, al relajamiento del control público y a prestar servicios de baja calidad.

## OBSERVACIONES FINALES

Hemos visto que existen diferentes perspectivas sobre la exclusión social de la juventud en España. Por un lado, una visión clásica de la exclusión social, relacionada con tener ingresos bajos, acceso limitado a la educación, a la salud, a la vivienda, a alternativas de ocio, etc. Desde el enfoque de capacidades, se puede decir que esta perspectiva adopta hasta cierto punto una visión multidimensional y transversal sobre la desventaja, aunque tampoco se consideran factores «nuevos» que afectan a la juventud ni algunos factores subjetivos. Por otro lado, hay una nueva visión que destaca que la juventud en su conjunto está en el momento actual en riesgo de exclusión social, debido al impacto diferencial de la crisis en ella, que afecta a sus posibilidades para desarrollar sus planes de vida. Estas perspectivas asumen una visión más diacrónica, centrada en las desigualdades emergentes que afectan a la juventud, y tiene en cuenta algunos factores subjetivos, como las aspiraciones de los y las jóvenes.

El IBJJ establecido está basado en indicadores que se refieren principalmente a una visión clásica muy simplificada —considerando casi exclusivamente indicadores de ingresos—, y con muy poca capacidad de discriminación, que impide la identificación de aquellas personas más desfavorecidas. Esto refleja los confusos límites del concepto de exclusión social, que todavía no ha sido definida adecuadamente. Además, este IBJJ no comprende la nueva realidad de la exclusión social de la juventud en su conjunto.

No obstante, a pesar de esta inmovilidad en el IBJJ oficial, las prioridades políticas han cambiado para encarar la nueva realidad de las tasas dramáticas de la juventud desempleada. Sin embargo, en contraste con estas perspectivas emergentes, las nuevas prioridades y políticas parecen trabajar con un IBJJ muy simplificado, basado en los ingresos y en el desempleo, que no está te-

niendo en cuenta la situación de jóvenes en alto riesgo de exclusión social y puede estar ocultando la diversidad de situaciones de la juventud desfavorecida. Además, el impacto de las políticas de empleo para la juventud no es medido desde una perspectiva más cualitativa, ocultando el análisis de la calidad y la seguridad de los trabajos y su impacto en la vida de los y las jóvenes. El énfasis en el emprendedurismo también es problemático para varios actores: por un lado, puede ser una forma de eludir el Estado sus obligaciones hacia la juventud y de personalizar la responsabilidad sobre su desempleo. Por otro, la promoción del emprendedurismo beneficiará, en el mejor de los casos, a los menos necesitados, sin suponer una mejora en términos de equidad. En contraste, diferentes actores reclaman políticas y perspectivas más complejas, multidimensionales, centradas en la persona y sensibles al contexto, más en línea con la perspectiva del enfoque de capacidades.

La clave para entender esta situación puede estar en el proceso de diseño de las políticas, que es también un asunto sensible y polémico. Para la mayor parte de las personas entrevistadas, el diseño de las políticas es sumamente de arriba-abajo; las administraciones en los diferentes niveles parecen priorizar sus acciones con el fin de acomodarse a las presiones que sufren y centrarse en áreas en las que tienen más visibilidad; el valor implícito o intrínseco de la participación no es tenido en cuenta seriamente por las autoridades, y su valor instrumental es a menudo considerado solo de legitimación. Como consecuencia, el gobierno no ha promovido la participación de los y las jóvenes y, en general, hay una ausencia de representación de las organizaciones y consejos.

Parece que, si bien los profesionales jóvenes y concejales municipales tienen poca influencia en las políticas, al menos la juventud organizada antes tenía un canal de participación privilegiado, mediante los consejos de juventud. Pero el reciente cierre del con-

sejo nacional y de muchos consejos regionales ha minado esto. Siguiendo con la discusión anterior, para la mayor parte de las personas entrevistadas esta es una prueba clara de la falta de voluntad política para promover la participación de la juventud en las políticas públicas. Sin embargo, el limitado poder representativo de los consejos de juventud y, en general, la falta de movilización de actores relacionados con jóvenes son los aspectos más relevantes.

Teniendo en cuenta las evidencias y la discusión, hemos expuesto la importancia de desvelar y conectar los discursos de las políticas públicas y de actores relevantes, y entender cómo los diferentes IBJJ informan de los procesos de diseño de políticas. Además, el estudio también presentaba un espacio de conflicto y llama a un cuestionamiento de una visión lineal de la política, en la que la toma de decisiones está principalmente basada en información rigurosa y en argumentos racionales, poniendo de relieve la ecuación de intereses de los diferentes actores en la arena política. Estas son cuestiones que deberían ser más profundamente consideradas en futuros estudios sobre las políticas de juventud en España.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, Sabina y Deneulin, Séverine (2009). «A Normative Framework for Development». En: Deneulin, S. y Shahani, L. (eds.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency*. Earthscan, International Development Research Centre.
- Amnistía Internacional (2009). «Si vuelvo me mato» España, menores en centros de protección terapéutico (en línea). <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/EUR4110109-21965?CMD=VEROBJ&MLKOB=28180940606>, acceso 28 de diciembre de 2013.
- Barómetro Social de España (2014). *Crisis y recortes: repercusiones en el sistema educativo* (en línea). <http://barometrosocial.es/archivos/592>, acceso 3 de diciembre de 2014.



- Bonvin, Jean-Michel (2009). «Ensuring Capability for Work: Outline of a Capability-oriented Labour Market Policy». En: Schneider, K. y Otto, H.-U. (eds.). *From Employability towards Capability*. Luxembourg: Inter-Actions.
- Bonvin, Jean-Michel (2013). «General Introduction». En: Otto, H.-U. (coord.). *Inequality, Disadvantage, Social Innovation and Participation* (en línea). <http://www.society-youth.eu/>, acceso 22 de abril de 2014.
- Cáritas Española (2013). *Empobrecimiento y Desigualdad Social: El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece. VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social*. Cáritas.
- Casal, Joaquim (1996). «Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75: 295-316.
- Comas, Domingo (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*. Madrid: Injuve.
- Comas, Domingo (2011). «¿Por qué son necesarias las políticas de juventud?». *Revista de Estudios de Juventud*, 94: 11-27.
- Comisión Senado (2012). *Libro blanco. Juventud en España 2020*. No publicado.
- Defensor del Pueblo (2009). *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social* (en línea). [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros\\_menores\\_problemas\\_conducta.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros_menores_problemas_conducta.pdf), acceso 28 de diciembre de 2013.
- El País (2014). *Bruselas urge a España a presentar el plan contra el paro juvenil* (en línea). [http://economia.elpais.com/economia/2013/12/09/empleo/1386618880\\_621721.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/12/09/empleo/1386618880_621721.html), acceso 28 de diciembre de 2013.
- Eurostat (2013). *Labour Force Survey* (en línea). [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), acceso 28 de diciembre de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística (2010). *Encuesta de Condiciones de Vida. Año 2009. Datos provisionales* (en línea). <http://www.ine.es/prensa/np589.pdf>, acceso 28 de diciembre de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística (2013). *Standard, Quality and Life Conditions* (en línea). <http://www.ine.es/jaxiBD/menu.do?L=1&divi=ECV&his=0&type=db>, acceso 28 de diciembre de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). *Encuesta de Población Activa* (en línea). [http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308\\_mnu&file=inebase&L=0](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0), acceso 7 de agosto de 2014.
- Ley, Thomas (2013). «The Added Value of Analyzing Participation in a Capability Perspective». En: Otto, H.-U. (coord.). *Inequality, Disadvantage, Social Innovation and Participation* (en línea). <http://www.society-youth.eu/>, acceso 23 de abril de 2014.
- Ministerio de Educación (2013). *Datos básicos del sistema universitario español 2012-2013* (en línea). <http://www.mecd.gob.es/dctm/sue/datos-y-cifras-sistema-universitario-espanol.pdf?documentId=0901e72b814eed28>, acceso 23 de abril de 2014.
- Ministerio de Educación (2014a). *Datos y cifras del curso escolar 2013-2014* (en línea). <http://www.mecd.gob.es/employment-in-spain-situation-and-policy-recommendations>. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ministerio de Educación (2014b). *Datos básicos del sistema universitario español 2013-2014* (en línea). [http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/DATOS\\_CIFRAS\\_13\\_14.pdf](http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/DATOS_CIFRAS_13_14.pdf), último acceso 23 de abril de 2014.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). *SIUSS, 2009-2010. Barómetro social de España* (en línea). <http://barometrosocial.es/archivos/592>, último acceso 10 de diciembre de 2014.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012). *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción, año 2012*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaría De Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General De Servicios Para La Familia Y La Infancia.
- Moreno, Almudena, López, Antonio y Segado, Sagrario (2012). *The Transition to Adulthood in Spain Economic Crisis and Late Emancipation*. Barcelona: La Caixa. Social Studies Collection.
- Rocha, Fernando (2012). *Youth Unemployment in Spain: Situation and Policy Recommendations*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Schulz, Martin (2010). *Letter sent to Mariano Rajoy Brey, on the 17 / 10 / 2013* (en línea). <https://www.ine.es/jaxiBD/menu.do?L=1&divi=ECV&his=0&type=db>

- dropbox.com/s/85day844h7leos4/MSchulz-MRajoy%20Brey%202013-10-17.pdf, acceso 28 de diciembre de 2013.
- Sen, Amartya (1990). «Justice: Means vs Freedoms». *Philosophy and Public Affairs*, 19(2): 111-121.
- Sen, Amartya (1999a). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999b). «Democracy as a Universal Value». *Journal of Democracy*, 10(3): 3-17.
- Serracant, Pau (2012). *Generació ni-ni: Estigmatització i exclusió social. Gènesi i evolució d'un concepte problemàtic i proposta d'un nou indicador*. Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social i Família, Direcció General de Joventut.
- Serrano, Amparo (1995). «Procesos paradójicos de construcción de la juventud en un contexto de crisis del mercado de trabajo». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 71-72 : 177-199.
- Soler, Pere y Planas, Anna (2014). «Una propuesta de evaluación de las políticas públicas de juventud. El SIAP joven: Sistema de indicadores para la evaluación de políticas municipales de juventud». *Revista de Educación Social*, 18.
- Soler, Pere; Planas, Anna y Feixa, Carlos (2014). «Young People and Youth Policies in Spain in Times of Austerity: Between Juggling and the Trapeze». *International Journal of Adolescence and Youth*, 19 (supp. 1): 62-68.
- Wallace, Claire y Bendit, Rene (2009). «Youth Policies in Europe: Towards a Classification of Different Tendencies in Youth Policies in the European Union». *Perspectives on European Politics and Society*, 10(3): 441-458.
- Walther, Andreas (2006). «Regimes of Youth Transitions. Choice, Flexibility and Security in Young People's Experiences across Different European Contexts». *Young: Nordic Journal of Youth Research*, 14(2): 119-139.
- Wolff, Jonathan y De-Shalit, Avner (2007). *Disadvantage*. Oxford: Oxford University Press.

**RECEPCIÓN:** 30/05/2014

**REVISIÓN:** 28/10/2014

**APROBACIÓN:** 06/04/2015

# Perspectives and Policies on Disadvantaged Youth in Spain: An Analysis Using the Capability Approach

*Perspectivas y políticas sobre la juventud en desventaja en España: un análisis desde el enfoque de capacidades*

**Andrés Hueso, Alejandra Boni and Sergio Belda-Miquel**

## Key words

- Political Analysis
- Social Exclusion
- Capability Approach
- Youth
- Political Participation

## Palabras clave

- Análisis político
- Exclusión social
- Enfoque de capacidades
- Juventud
- Participación política

## Abstract

With the crisis in Spain, the youth face a situation of multi-dimensional disadvantage. In this paper we analyse the perspectives of different stakeholders on this situation, as well as how these perspectives inform the design and implementation of public policies. We carried out a qualitative study with an innovative theoretical approach, the capability approach. We reviewed secondary sources and undertook 21 in-depth interviews with 21 key stakeholders. Evidences show that current policies affecting the youth have a narrow focus on job creation, overlooking the multiple disadvantages that today's young face. This situation is aggravated by the lack of participation in definition and implementation of policies, and by partisan interests and short-term strategies.

## Resumen

Con la crisis en España, la juventud se enfrenta a una situación multidimensional de desventaja. En el artículo analizamos los puntos de vista de distintos actores sobre dicha situación, y cómo estas perspectivas se reflejan en el diseño e implementación de las políticas públicas. Realizamos un estudio cualitativo mediante una aproximación innovadora, el enfoque de capacidades, utilizando tanto revisión de fuentes secundarias como entrevistas en profundidad a 21 actores clave. Las evidencias muestran que las actuales políticas tienen una perspectiva limitada, centrada en la creación de empleo y que no considera las múltiples desventajas a las que se enfrentan los jóvenes hoy en día. Esto se agrava con la falta de participación en la definición e implementación de políticas, y con intereses partidistas y estrategias cortoplacistas.

## Citation

Hueso, Andrés; Boni, Alejandra and Belda-Miquel, Sergio (2015). "Perspectives and Policies on Disadvantaged Youth in Spain: An Analysis Using the Capability Approach". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 47-62. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.152.47>)

**Andrés Hueso:** WaterAid (United Kingdom) | ahuesog@gmail.com

**Alejandra Boni:** INGENIO-Instituto de Gestión de la Innovación y el Conocimiento (CSIC - Universitat Politècnica de València) | aboni@dpi.upv.es

**Sergio Belda-Miquel:** INGENIO (CSIC - Universitat Politècnica de València) | serbelmi@ingenio.upv.es

## INTRODUCTION

When compared with similar countries, the economic crisis in Spain stands out not only because of its greater intensity and greater impact on unemployment, but also for its multidimensional and differential effect on the young. Youth unemployment figures have been consistently over 50% (Rocha, 2012; Instituto Nacional de Estadística, 2014), more than twice the EU average.

The Spanish model of welfare State was already considered “sub-protectionist” (Walther, 2006) before the crisis. Those in need are expected to resort to their family networks – the key safety net in Mediterranean social systems (Soler, Planas and Feixa, 2014)–, while charities also play an important role. Regarding the young, youth policies in Spain have always been underdeveloped and very few resources have been dedicated to this group, especially in comparison to Central and Northern European countries (Wallace and Bendit, 2009).

In this context, the crisis has brought not just high unemployment, but also general budget cuts both in youth policies and in other sectoral policies directly affecting youth (Soler, Planas and Feixa, 2014). This has resulted in a situation of uncertainty and serious disadvantage for the young, who face many challenges in emancipating and fulfilling their personal and professional aspirations (Comas, 2011).

Unemployment measures, which have been received with controversy, have been the only policy response to this situation, thus potentially overlooking the multiple disadvantages the young face today (Moreno Mínguez, 2012), especially those at the low end of the social spectrum. Moreover, the lack of a multidimensional and more nuanced perspective on youth disadvantages may be exacerbated by the fact that their voices are hardly listened to and considered in policy making and implementation (Soler and Planas, 2014).

Against this backdrop, in this article we aim to analyse the situation and disadvantages of youth in Spain. We examine the diverse perspectives and visions that different key stakeholders have on youth disadvantages, existing policies to tackle youth problems and policy making and implementation processes, paying special attention to the participation of youth and other relevant actors.

To undertake this analysis, we draw on the capability approach for the conceptualisation of ideas on disadvantage and participation, as well as for looking at how these are translated into public policies. The capability approach is a framework that provides a complex, multidimensional and process-centred perspective (Bonvin, 2009), which is both relevant and innovative for addressing the issue at hand.

In the next section, we present key concepts in the capability approach (capabilities, functioning and the concept of the ‘informational bases of judgement in justice’) and its perspectives on disadvantage and participation. We describe our methodological strategy in section 3. In section 4, we explore the different perspectives on youth disadvantage and how these relate to public policies and indicators. In section 5 we deal with the views different stakeholders have on policies affecting youth. We then analyse their perspectives on the policy-making process, with a particular emphasis on participation; we close with our conclusions.

## CONCEPTUAL AND ANALYTICAL FRAMEWORK: KEY ELEMENTS OF THE CAPABILITY APPROACH AND ITS RELEVANCE IN ANALYSING PUBLIC POLICIES AFFECTING DISADVANTAGED YOUTH

Capabilities are defined by Sen (1999a: 87) as the substantive freedoms (which can be translated here as real freedoms or opportunities) to lead the kind of life that people va-

lue. Functionings are the activities that people perform and that are valued by them. The capabilities approach emphasises the importance of individuals assessing their own lives, in terms of both capabilities and functionings.

It is important to understand the idea of capabilities as freedoms or opportunities. They include both material things (for example, a capability would be nourishing and a functioning would be eating adequately) and non-material elements (a capacity would be having political convictions and a functioning would be starting a hunger strike). Sen reminds us that what is most important is people having the freedoms or valuable opportunities (capabilities) to lead the kind of lives they want to lead.

The expansion of capabilities does not occur in a vacuum; a “set of capabilities” is determined by three elements: Personal conversion factors (such as metabolism, fitness, reading ability and intelligence); social conversion factors (such as public policies, social norms, gender roles and power relations) and environmental conversion factors (such as climate and geographical conditions). These three factors, plus our own personal histories, determine our ability to convert commodities or resources into capabilities and functionings (Sen, 1999a). It is important to point out that diversity matters when it comes to transforming resources into capabilities and functionings; such diversity, which is motivated by personal characteristics, by the context in which people live and by the resources they have access to, is important when thinking of interventions and public policy.

Several authors have used these notions in discussing inequalities and disadvantage. Of particular relevance is the contribution of Wolff and de-Shalit (2007: 182), who define disadvantage as “a lack of genuine opportunities for secure functionings”. These authors understand disadvantages and functionings as interrelated issues; “disadvantage in one

functioning can lead to disadvantages in others, [in contrast] doing well in one functioning... will lead to improvements in other functionings” (Wolff and de-Shalit 2007: 133-134). This paves the way for a multidimensional and intersectional perspective on disadvantage.

Another relevant contribution to analysing inequalities and disadvantages from a capability approach has been made by Bonvin (2013), who highlights the importance of integrating so-called classical or ‘old’ inequalities (such as income or lack of education) with ‘new’ inequalities (such as lack of recognition or lack of the capability to aspire). Additionally, he suggests that inequalities exist not only in relation to ‘objective’ or observable factors, but also to ‘subjective’ factors such as motivation or the ability to project oneself into the future (Bonvin, 2013: 6).

A focus on capabilities or real opportunities would have important implications on public policy design, specifically on policies dealing with inequalities and disadvantage. Using a simple example, the success of policies aimed at achieving economic growth is conventionally measured by the evolution of income indicators. From a capability perspective, however, the ultimate goal of public policy would be framed as expanding what people are able to do or be. In this view, people are at the core; a healthy economy is important as it can allow us to enjoy a long and healthy life, a good education and work that fulfils us.

This new perspective implies two key shifts. First, the analysis moves from the economy to the people. Secondly, the measure of success shifts from income to what people can do and be in their life.

From a conventional perspective, trade-offs such as impacts on the environment or employment are resolved through market mechanisms. From a capability approach, these issues are part of the measure of success and trade-offs are framed as referring to

which population groups to focus on (the distribution), which period of time to prioritize (the dynamics) and which aspects of people's lives to focus on (the dimensions) (Alkire and Denehulin, 2009).

In the capability literature, the selection of specific informational data, the determination of the adequate content and purposes of policies, and the establishment of the suitable evaluative yardstick for assessing the value and success of public action is what Sen (1990: 111) calls the Informational Basis of the Judgement of Justice (IBJJ). In terms of public policy analysis, it implies looking at what information is selected, by whom, for what purpose, and with what consequences (Ley, 2013). The selection of a specific IBJJ involves a decision on which perspectives and information are considered valid and relevant, and has crucial implications in terms of public action.

Therefore, when dealing with policies related to disadvantage and inequality, the different definitions, perspectives and judgements—what are the key dimensions, what factors play a role, how they interact—of decision makers and relevant stakeholders will inform the IBJJ and shape the policy making process.

Finally, the relevance of democracy in the capability approach must also be noted. In Sen's thinking, deliberation and public debate are central (Sen, 1999b). There are three arguments to support the primacy of political freedom and democracy for development. First, there is the intrinsic importance of political freedom, understood as the ability to participate in political and social life, as one of the basic human capabilities. Secondly, there is the instrumental value of political freedom in order to debate, to argue, to publicly express what is valued or to democratically elect political representatives. Finally, there is the constructive value of political liberty; the rights that guarantee discussion, debate, criticism and open disagreement are

crucial for the formation of values and priorities for development (Sen, 1999a). Consequently, in the capability approach the importance of participation is recognized and valued for multiple reasons (Sen, 1999): It has an intrinsic value, since political participation is an essential part of human well-being; an instrumental value, since individuals present and defend their interests in a democratic context; and a constructive value, since desires, needs or beliefs are neither given nor static, but rather constructed and re-constructed during the course of social interactions. Therefore, the capability approach denounces the divide between political decision-makers and experts on the one hand and passive beneficiaries on the other (Bonvin, 2009).

As we see in the next sections, which consider disadvantage from a subjective, multidimensional and intersectional perspective, the analysis of the IBJJ in which public policies are grounded, and the different levels of participation in the policy process, are key elements for understanding current perspectives, policies and practices related to disadvantaged youth.

## METHODOLOGY

Even though a discussion of the concept of youth is beyond the scope of this work, it is necessary to provide some clarity in terms of the age range considered. While the EU generally uses the 16-24 years of age interval, in Spain and other Mediterranean countries the transition to adulthood takes place later than among their European peers. Therefore, the age group considered in this study ranges from 16 to 29 years of age, which is more common in the Spanish context<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Despite not doing it, we are aware of the importance of discussing the concept of youth, and actually this extension of the age range included in 'youth policies' could be interpreted as an example of how the concept

A challenge for undertaking this research was the differences among Spain's regions. These are related to the socio-economic situation of the young, as well as to youth policies. This is a consequence of the country's decentralised government system, where competences over youth policies lie with the regional Autonomous Communities, and most of the implementation with local governments. Therefore, and bearing in mind the scope of the research, we focus on national level policies, and point where useful to similarities and differences in policies at the regional and local level, without intending a systematic comparison. The methods used in this study were the gathering of secondary information and interview-based empirical research based on 21 interviews. As the aim of our study was to gather different perspectives on youth policies, every relevant group in the definition and implementation of youth policies was considered in the process of selecting interviewees. The final sample was: Government officers in policy-making positions (3), members of parliament at national (1) and regional level (1), members of NGOs and advocacy organizations on youth issues (4), academic experts (4), members of labour unions (2), professionals in the youth sector (3), and youth representatives in youth councils (2) and political youth organizations (1). The only important weakness in the sample was the absence of politicians from the ruling party (our interview requests at different levels were either not responded to or diverted towards civil servants). The lack of responsiveness can be only partly explained by their time constraints, and we also interpret it as a lack of interest and readiness to discuss the topic. We partially compensated for this sample bias with information from secondary sources (such as statements in the media and institutional webs).

Interviews were conducted both in Madrid and in the city of Valencia and neighbouring municipalities. The interviews were semi-structured using open-ended questions. The question list was used flexibly, stressing the issues most related to the profile and expertise of the informant. Interviews were conducted between October 2013 and January 2014.

A qualitative content analysis was performed on the interviews and on relevant documents. The software Sonal<sup>2</sup> was used to encode and analyse interviews, drawing on predefined themes and categories, which were completed and redefined during the process. Saturation was reached for most of the topics addressed, except some which would benefit from additional perspectives from political representatives.

This primary information was used to gather the perspectives of the stakeholders on the policies, and complemented the secondary data gathered from laws, policies, statements and reports from repositories of relevant institutions, such as the national and regional Youth Institutes, as well as from think tanks and other public and private institutions.

Apart from the limitations mentioned, the rapid social and political transformations Spain is currently experiencing (including sudden budget cuts and elimination of youth programmes) must be noted; this study considers this situation using data covering up to early 2014.

## CURRENT PERSPECTIVES ON DISADVANTAGED YOUTH

### Definitions

Interviewees were asked about what term they used for characterising the disadvanta-

---

is used to legitimise inequalities and prevent conflicts among age groups (Serrano, 1995).

---

<sup>2</sup> The software is available at: <http://www.sonal-info.com>

ged situation of youth. Preferred terms were “vulnerable youth” or “youth at risk”, either standing alone or coupled with “social exclusion” or “poverty”. All these concepts are generally used interchangeably, although there is not necessarily agreement on their meaning. Actually, one expert believes that “one of the problems is that none of these terms has ever been defined with exactitude” (academic expert 1), leading to a high degree of confusion. In the end, “youth at risk of social exclusion” seems to be the most common term, both in the interviews and in the literature (see, for example, Moreno, López and Segado, 2012).

Two main perspectives were clearly observable regarding the disadvantages faced by youth. On the one hand, what can be called the ‘classical view’ on the risk of social exclusion identifies the young as having reduced possibilities of being able to take part in ‘normalised’ social and economic life (especially regarding access to the labour market), as a result of a combination of several inhibiting factors such as early school leaving and fewer education opportunities, living in low income households, precarious housing, the breakdown of family networks, lack of social support, and scarce opportunities for healthy leisure. One interviewee listed: “Youth with limited training, youth that do not find work, long-term unemployed, [...] unstructured families” (member of NGO 1). Several population groups, such as gypsies, immigrants, youth with disabilities and those residing in poor or conflictive neighbourhoods were identified as having higher likelihood of being at risk of social exclusion. The crisis, apart from making life even more difficult for those in such a situation –they have fewer income opportunities and reduced social protection–, has led to an increase in the number of low income households where no one is employed, resulting in them slipping into this category. This could be considered, according to the capability approach, a multidimensional perspective on disadvantage

based on old inequalities in which subjective factors, such as aspirations, motivations, ability to project oneself into the future, capacity to aspire, etc., (Bonvin, 2013) are not taken into account.

On the other hand, a ‘new view’ on the risk of social exclusion seems to emerge in the context of the current crisis. Being young is seen as a disadvantage in itself, due to the precariousness of the labour market, the high level of unemployment and its long duration (for youth and their families), coupled with shrinking social protection and rising education costs. In the words of one youth leader, “just for the fact of being young, you are already in a situation of inequality, even more in the time we are living now, in which [we] are the segment of the population most affected by the consequences of the crisis” (representative in regional youth council 1). This has several consequences that limit the opportunities of youth to emancipate and fulfil their aspirations. This definition emphasises a diachronic perspective on youth disadvantages, as it places attention on recent changes in the context and the situation of youth –particularly in terms of employment and problems for emancipation. It also considers, even if to a limited extent, certain subjective factors, such as the aspirations and motivations of the young, which can be considered, in a capability perspective, as an attempt to integrate ‘old and new inequalities’. Generally, those working in the third sector or in NGOs based in ‘difficult neighbourhoods’, and those doing research in related areas position themselves within the classical view of social exclusion; while those in youth organisations and youth councils and those working in the youth sector in general (policy-makers, politicians) are closer to the new view. However, these two ways of understanding youth disadvantage are not contradictory, and actually many interviewees had a combined perspective, acknowledging the vulnerability of youth as



a whole, but also identifying specific groups in more severe situations due to factors identified in the ‘classical’ view: “The situation of the young nowadays is one of inequality as compared to the adult population, and then within the young, there are collectives which suffer it more; [...] disabled young [...] young women [...] young LGBT [...] rural young [...] young immigrants” (young trade union member 1). A civil servant working in a youth institute also highlighted the need to differentiate among age groups among youth and between young people living with their families and those living on their own, the latter not being considered at risk of social exclusion prior to the crisis but now facing increasing deprivation.

Although these two perspectives are not contradictory, they illustrate the lack of clear definitions, which is problematic from a policy making perspective, as there is no common ground for more nuanced discussion about the situation of youth and for planning actions and targeting groups, as one academic expert stressed in his interview. Along this line, a couple of interviewees stressed the need to embrace the plurality of youth, and the idea of ‘vulnerabilities’ was seen by them as a better way to characterize the situation many face. “We tend to use ‘youth in situations of vulnerability’, also because within this vulnerability we understand that differences exist, don’t they? Different vulnerabilities, different situations” (think tank member 1). From our perspective, however, the concept of vulnerability does not contribute to revealing the multidimensional nature of disadvantage, especially considering the new inequality perspective. There seems to be a tension between a demand for general terms from the policy making realm, and the emphasis in the capability approach on individuals’ objective and subjective characteristics.

## INDICATORS

The perspectives described are reflected —even if in a very simplified way— in the indicators used to characterise the situation of youth in Spain, which reveal the IBBJ that is potentially inspiring public policies and actions.

Spain’s National Statistics Institute (INE), following EU guidelines, measures an overall *at risk of poverty or social exclusion rate*, calculating the population in any of these situations: at risk of poverty (persons in families with an income under 60% of the national average income), at risk of severe material deprivation, in households without jobs or with low employment intensity (members working less than 20% of their total potential). Using these indicators the risk of social exclusion among youth has increased from 21.8% in 2007 to 34.5% in 2012 (INE, 2013). This indicator could be seen as consistent with the ‘classical’ view of social exclusion mentioned, although extremely simplified, as it uses several economic variables to identify deprived populations in society. When these data are communicated to the press and the public by the National Statistics Institute (INE, 2010), the income measures are what is most emphasized. This may also happen in practice, as the perspective of a professional in a youth institute shows: “in fact, what defines being in a situation of risk of social exclusion is income level” (professional in regional youth institute 1). A problem with these indicators, which relates to the lack of clear definitions of these groups, is that they are too all-embracing, in the sense that they do not help differentiate among the plurality of situations mentioned earlier, and the range of persons accordingly classified as at risk of social exclusion is too broad. As a consequence of this lack of discriminatory capacity and reductionism in the informational basis, it seems that those at high risk of social exclusion are subsumed in a larger group and thus lose relevance and do not receive the attention required.

It could be said that IBBJ informing Spanish youth policies considers traditional disadvantages –‘old’ inequalities– and inhibiting factors, as is usually the case in the European context (Wallace and Bendit, 2009). However, the indicator used shows a much more restricted and simplified definition of youth in social exclusion. This is inadequate for capturing other views of the risk of social exclusion among youth, as expressed in the groups interviewed. Due to the household level focus and the weight of income variables, the situation of the young seems to be diluted within the household, labour related problems are minimised and other issues such as emancipation are neglected.

In the literature reviewed on this topic (see Rocha, 2012 and Serracant, 2012, and others cited in this section) there seems to be some consensus around the idea that a renewed look is required for comprehending the new realities of the young. Although it is not clear yet how this should materialise, several existing indicators in recent publications have been gaining attention. Interestingly, the Spanish Youth Council has started to elaborate a quarterly publication called “Emancipation Observatory”, thoroughly analysing existing indicators of emancipation (especially employment and housing related), which is a way of highlighting what they consider relevant in this respect. Another example is Rocha (2012), who analyses the differential impact of unemployment on youth, including an indicator of the rate of temporary jobs. A recent study (Moreno, López and Segado, 2012) does a very thorough analysis of these issues: Apart from exploring existing indicators, new ones are introduced and used in a survey, trying to explore the “ideal” ages “according to the young” for leaving the parental home, for cohabitation with a partner, for marriage and for having children.

Finally, there is also the NEET (Not in Education, Employment or Training) indicator, which has lost momentum after an initial pe-

riod of popularity. This is because of its intrinsic limitations and negative connotations. There is a noteworthy study by Serracant (2012) in which a modified NEET is proposed as a tool to better target social policies. The indicator is based on a Eurostat (2013) and OECD one, but aims at reducing the breath and heterogeneity of situations that tended to be subsumed under the original NEET.

Despite the new indicators explored in these studies being more multidimensional and person-centred, these more –capability-friendly– perspectives have not led to a review of the national IBBJ; the key official indicators remain unchanged. However and in spite of the rigidity of the official IBBJ, there has been a shift of political priorities from youth at high risk of social exclusion towards unemployed youth –as reflected in public spending (see Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011)–, which can be interpreted as a move towards the new view of social exclusion –though with a narrow focus on unemployment and income. This has shaped the few recent youth-related political initiatives, but has not stopped the reform of the social welfare system, which has dramatically affected youth, as we discuss in the next section.

## POLICIES AFFECTING YOUTH

In most European countries, youth policies emerged over time and as part of sectoral policies –employment, housing, health and culture– (Wallace and Bendit, 2011), while in Spain the model has led to an independent political and administrative structure for youth policies, as a different sectoral policy (Comas, 2007).

As Soler and Planas (2014) remark, in the early 1980s youth policies focused on leisure. Starting in the mid-1980s they began to address emancipation by focusing on employment, housing and education. In the late 1990s affirmation of youth identity became

central and, more recently, there has been a shift towards citizenship. However, these changes have been limited to the level of policy discourse; practices remain largely unchanged and are still focused on socio-cultural and leisure programmes targeting youth in general, i.e. not specifically those at risk of social exclusion. In turn, policies specifically addressing youth at risk of social exclusion are very limited. These policies are developed by other government departments, such as social services, education or housing and remain a low priority in their agendas (Moreno Mínguez, 2012).

Additionally, the Spanish way of implementing youth policies is very complex. The national government can design broad youth policies –like the national Youth Plans elaborated from 1991 until 2008– and has a great say in many areas that affect youth, such as employment, health and education. However, competences over youth policies are essentially held by the Autonomous Communities, and this is reflected in the fact that their related expenditure was six times greater than that of the national administration in 2006 (Comas, 2007). In legal terms, however, each Autonomous Community has different competences over youth policies, depending on their own statutes and regulations. Finally, although municipalities do not legally hold competences over youth policies, they are very active stakeholders in the youth sector and have traditionally been responsible for implementing most of the programmes, both those coming from higher administrative levels and their own.

It is beyond the scope of this paper to analyse these complex interactions and how they are affecting policies. What we aim for in this section is to capture the perspective of the interviewees on the specific policies addressing youth at high risk of social exclusion and youth in general to try to understand the extent to which relevant elements of the capability approach are being addressed.

## MEASURES AFFECTING YOUTH AT HIGH RISK OF SOCIAL EXCLUSION

There is a consensus among the interviewees on the lack of public priority given to the problems facing youth. If we exclude the perspective of government officials –reluctant to elaborate on this topic– the interviewees agree on the fact that there is neither political will nor a clear strategy for protecting youth from the differentially severe effects of the crisis on them. On the contrary, the budget cuts and measures taken deepen these inequalities. Along these lines, further shared ideas emerge from the interviews, which are critical of the orientation of policies of recent years (and even decades) affecting youth at high risk of social exclusion.

Most interviewees, especially those professionals working directly with youth, stated that workers in the youth sector are generally not specialised to deal with social exclusion, as they only work with ‘normalized’ or ‘included’ youth. However, for them, the problem is that staff and structures in social services departments, which have the responsibility for addressing situations of social exclusion, do not always have enough sensibility to deal with the specific needs of the young. As a result, they believe that they are inadequately targeted and receive insufficient attention.

The academic experts interviewed also emphasized that key policies dealing with the problems of persons at high risk of social exclusion do not adequately target youth, partly because they focus on the household level, addressing youth only indirectly. For example, a key central government instrument to fight social exclusion is the *Plan Prepara*, a temporary rent subsidy (around 400 € a month during 6 to 18 months) given to households without income once the period of unemployment benefits is over. Another similar scheme is the *Renta Mínima de Inserción* (‘Minimum insertion income’), given to households that cannot meet their basic needs. The scheme was already in existence before

the crisis, but the number of beneficiaries practically doubled between 2007 and 2012 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012). Both measures are household focused and can only benefit the young through their families, as they are rarely entitled to them; the first requires at least two years of employment, the latter is for persons over 25 years of age. This bias is also linked to two elements highlighted in the previous section. Firstly, the IBBJ considered is one-dimensional, privileging the economic perspective and income related measures. Secondly, the specific problems of the young and the diversity of this population are not being addressed by existing policies.

Another effect of the budget cuts has been that the weight of charities in the social welfare system is increasing. Municipal social emergency systems, for instance, neither reach all the petitioners of services nor cover all their basic needs, so people are sent to charities (Cáritas Española, 2013), especially food banks and meal centres. Regarding specifically persons under 18 at high risk of social exclusion, social welfare departments have taken preventive measures such as leisure day-centres and protective measures such as family shelters and residences. These places are generally run by NGOs and have gradually been declining, both in terms of the number of people they reach and the stability of their funding, as the representatives of NGOs interviewed highlighted. In fact, they add, a punitive system is being promoted, with high investments in reform centres run by the private sector, sometimes with questionable profit-oriented practices. Bad pharmacological practices, prison-like punishment systems and lack of transparency have been documented in recent studies (Amnistía Internacional, 2009; Defensor del Pueblo, 2009). The academic experts interviewed see these developments as a problem, as it means that the state is not fulfilling its obligations. A parliamentarian went

further and interpreted this is a deliberate process of dismantling of the welfare state: —they make brutal cuts in social policies and increase their transfers to NGOs by millions of euros— (member of national parliament). Under the perspective of the capability approach, this is a serious issue: who is going to remove the *unfreedoms* that hinder the expansion of real opportunities for youth, and specially the most disadvantaged? Passing this responsibility on to charities and the private sector without adequate control mechanisms does not seem a reasonable way forward, especially taking equity into consideration.

## MEASURES AFFECTING YOUTH IN GENERAL

We now deal with measures affecting youth in general, which obviously also impact on those at high risk of social exclusion. Regarding youth-specific policies, activities such as leisure, providing information, encouraging participation, educational exchanges or language courses, have been severely reduced (Soler, Planas and Feixa, 2014) during the crisis, and several regional youth organisms have been shut down. The national Youth Plan has not been replaced by any similar strategy document since 2008. Moreover the national rent subsidy for young people called the basic emancipation rent and launched in 2007 was withdrawn in late 2011.

However, almost all the interviewees suggest that the policies having the greatest impact on youth are not specifically youth policies but general policies.

Education was the most cited of these policies, with strong reductions in expenditure in public education, increases in the student/teacher ratios (Barómetro Social de España, 2014) and increases in university fees (Ministerio de Educación, 2013 and 2014b); all of which affect both the

quality of and the access to education. Another illustrative aspect is the differences in the IBJJ used by most of the interviewees to evaluate this situation and the one used by the government. While the latter focuses on the fact that the student/teacher ratio is still below the EU average (Ministerio de Educación, 2014a) and that the system has been able to assume the increased demand for higher education, our interviewees – mainly those from trade unions and academia – focus on the impact on inequality in access to education that these cuts may imply: –in secondary education and the university, with the increase in fees and the reductions in scholarships, who is going to study?– (young trade union member 1).

Employment was another area unanimously raised by the interviewees. As mentioned, unemployment rates remain at dramatic levels (Instituto Nacional de Estadística, 2014). The government highlighting the slight reductions in the rate since late 2013 (El País, 2014) contrasts with the interviews with trade union and youth representatives, where qualitative considerations were also part of the discussion –such as precariousness, insecurity, underemployment. This illustrates the differences in their respective IBJJs. Delving into recent measures, the *Plan de Empleo Juvenil* (Youth Employment Plan) and the *Sistema de Garantía Juvenil* (Youth Guarantee Plan) stand out. The former is a specific youth employment and entrepreneurship strategy launched in early 2013 to promote contracts and entrepreneurship among the young. The Youth Guarantee Plan, from late 2013, tries to guarantee all the young (up to 24) receive apprenticeships, continuous training or a job offer within four months after they graduate or become unemployed. Although the impact of these plans cannot be assessed yet, the reactions of the interviewees ranged from caution among civil servants –“it is almost the same as usual...

well, it is not that I am sceptical in respect to this, but I believe that in addition to all this it is necessary to inject quite a lot of resources” (professional in national youth institute 1)– to strong criticisms from the rest: “[these plans] are not integrated” (think tank member 1), “the measures are the classical ones, and I think it is an error” (academic expert 3). The strong stress on entrepreneurship was also widely criticised. An interviewee from a trade union think tank highlighted two problematic issues. Firstly, the focus on entrepreneurship is a way of putting the responsibility to solve a collective and public problem on the shoulders of the individual citizen: “The kind of policies that are being advocated for are the ones of self-employment and training, which are nothing more than the individualisation of responsibilities” (think tank member 1). Secondly, entrepreneurship will not be effective in solving youth unemployment, taking into account that youth generally do not have working experience and there is a lack of a supportive policy environment, both in terms of policies and practical issues, such as availability of micro-credits.

To sum up, the IBJJ underpinning public intervention regarding youth is focused on increasing the number of youth accessing education or finding employment. Most interviewees seem to consider a more complex IBJJ, which includes considerations related to inequality in access, and qualitative dimensions of education or employment. From that broader perspective, they are critical of the many dimensions of the disadvantages faced by youth that are being neglected. Only the civil servants interviewed are less openly critical, but it must be noted that we could not interview representatives of the ruling party, and thus their perspective –surely more supportive of current policies– is missing in the analysis.

## THE POLICY MAKING PROCESS

### Institutional forms of youth representation

The question of who participates in the decision making process and how is crucial from a capability approach. For academic experts and for workers dealing directly with youth, politicians and higher level civil servants are the ones who have a say in these processes, at the expense of the voice of those specialised in youth problems and working directly with the young at the local level. A youth expert describes this as follows: On the one hand, there are “the direct agents of youth policies, basically municipal youth workers, youth councillors, youth organisations, particularly youth councils (...) [who] know the subject perfectly and try to act in a way that is coherent with their knowledge and the real situation of youth” (academic expert 1). On the other hand, there are the private companies, trade unions and the regional and national governments: “a group of actors who are not youth-specific and define the problem of youth from their own interests” (academic expert 1). He believes the latter are the ones who make the decisions, turning youth policies into a rhetorical game that suits them.

The main mechanisms for young people’s participation, Youth Councils, do not seem to work as a way to include the voices of the young in policy making. For one thing, the National Youth Council, which, during many years, had privileged access to the policy making process, was suppressed by the Spanish Government in January 2014 despite internal and external pressure —including a letter from the European Parliament president (Schulz, 2013). There are also Youth Councils in the Autonomous Communities, with similar structure and functions as the national one. There were 13 in 2010 (Comisión Senado, 2012), but at least 5 had been eliminated by early 2014. The remaining ones

have suffered severe budget cuts and are not safe from plans to shut them down. The Valencian Community Youth Council, for instance, is still active, although their consideration as a consultative body was eliminated in the 2010 Valencian Youth Law. Local Youth Councils can also exist at the municipal level. There are 18 in the Valencian Community, although not all are fully operative, due to a decrease in funds and lack of active participation. The youth council representatives interviewed at national, regional and local levels interpret these dynamics as a reaction from the government to the critical stand of the councils towards the budget cuts affecting youth, as well as a lack of interest in listening to the voice of the young.

The academic experts shared this view and stress that governments at all levels do not value participation in policy-making. This lack of political will appeared as the main barrier for the effective participation of youth in policy making. In addition, they also recognised that youth councils are not representative enough, as levels of participation are very low, and this facilitates their neglect by policy makers. The issue of participation in youth councils was also a concern for all the interviewees familiar with them. Indeed youth councils represent formal youth organisations, in which only 4-5% of Spanish youth is participating, and only 18% of the young has heard about the regional Youth Councils (Comisión Senado, 2012). This is attributed, by the national council representative interviewed, to the fact that their main function is consultative and they do not directly organise activities for youth. A further problem raised by a couple of interviewees that had been active in youth councils in the past, is the excessive weight political parties’ youth organisations sometimes have in the councils, introducing partisan interests with disrupting effects. Active local councils are reportedly more representative of youth in their municipalities, as they are constituted by smaller

youth organisations which are in turn closer to the young. In any case, the existence of the youth councils was considered positive overall, even by the interviewees sceptical about their efficacy.

A further barrier to the participation of the young, which was mentioned by almost every interviewee, is the little interest of youth in engaging with or joining formal organisations in general. For them, there is little knowledge about participation mechanisms and a general distrust towards institutionalised political participation (parties, unions, etc.) — this finding is also mentioned in several studies (Comisión Senado, 2012).

### **The voice of youth at the implementation level**

The only institutionalised mechanism being the declining impact of the youth councils mentioned, specific measures and programmes that are offered to youth are generally designed without taking into account their voice, according to the NGO representatives and academic experts interviewed. As one youth expert argued, this lack of promotion or encouragement of the participation of the young is related to the prevalent traditional view of the young as “objects of protection” (academic expert 4), or ‘clients’ of public services. As was mentioned, policies have advanced, at the discursive level, to considering youth as citizens with a key role to play in society, but this has yet to translate into practice (Soler, Planas and Feixa, 2014).

Those interviewed who work closely with the young believe that the lack of substantive participation results in a big gap between policy makers and implementers and the ‘beneficiaries’ of the policies. The former are not aware of the situation, the codes and the language of the latter, as a member of the national youth institute illustrates with the example of the slow adaptation of youth services to the digital era, in an age of “native digital youth” (professional in national youth institute 1).

Related to this divide, there is a national level Youth Observatory, which has among its aims to gather the opinions of youth on programmes and interventions, and thus help in bridging the gap between policies and the reality of youth. However, an expert interviewed assessed its impact as limited, primarily because the outputs produced do not get the political attention needed: “I believe that we know, but we don’t want to know” (academic expert 1). In addition, at the municipal level there are major differences in the participation of youth in the implementation of programmes. Youth workers and youth representatives emphasize that in small municipalities there are more opportunities through formal or informal mechanisms for youth to exert some influence on the programmes and measures they are offered. In medium and large municipalities, this depends on the vision and motivation of local politicians and members of the administration, or on the initiative of the organisations implementing each programme.

### **Other key stakeholders**

Given the quantity of programs and public resources managed by the private sector, it is a key stakeholder in the definition and implementation of youth policies or social service policies affecting youth. The involvement of NGOs and private firms in the design and development of these measures presents a mixed picture.

There is no formal mechanism to gather their opinions. For one NGO worker interviewed, who has long experience in the youth sector, participation is based mainly on lobbying, so large NGOs and foundations have easier access to decision makers and thus have greater power to impact youth and welfare policies. At the same time, smaller organisations can only reach policy makers through more extensive networks where their message may get diluted. The conclusion of this interviewee is illustrative: “who has in-

fluence? Those who have the resources to influence” (day-centre worker 2).

Despite the lack of space for participation by the private sector in the definition of policies, it seems that they are given a lot of room to manoeuvre at the implementation level, according to one academic expert interviewed. This can enable innovative practices locally, but as a whole it may lead to neglect of government responsibility, as discussed in the previous section, laxity in public control and to low quality service delivery.

## CONCLUDING REMARKS

We have seen that there are different perspectives on the social exclusion of youth in Spain. On the one hand, there is a classical view, related to having low income and limited access to education, health, housing and leisure alternatives. From a capability approach, it can be said that this perspective embraces to some extent a multidimensional and intersectional perspective on disadvantage, although neither ‘new’ factors affecting the young nor any subjective factors are considered. On the other hand, there is a new view emphasizing that youth as a whole are currently at risk of social exclusion, due to the differential impact of the crisis on them, which affects their possibilities to develop their life plans. This is a more diachronic approach, focused on emerging inequalities affecting youth, and considering certain subjective factors, such as aspirations.

The established IBJJ is grounded in indicators that apply primarily to a very simplified classical view –considering almost exclusively income indicators–, and with very little discriminatory capacity, impeding the identification of those most deprived. This reflects the blurred boundaries of the concept of social exclusion, which has not been adequately defined yet. Moreover, this IBJJ does not comprehend the new reality of social exclusion of youth as a whole.

Nevertheless, despite this immobility in the official IBJJ, political priorities have shifted because of the new reality of dramatic rates of youth unemployment. In contrast with these emerging perspectives, however, new priorities and policies seem to work with a very simplified IBJJ based on income and employment, which does not consider the situation of youth at high risk of social exclusion, and may be obscuring the diversity of situations facing disadvantaged youth. The sole focus on employment disregards other relevant dimensions and thus will not help those suffering cumulative disadvantages. Moreover, the impact of youth employment policies is not measured from a more qualitative perspective, obscuring the analysis of the quality and security of jobs and their impact on young people’s lives. The emphasis on entrepreneurship is also problematic for several stakeholders: for one thing, it may be a way for the state to avoid its obligations towards youth and individualise responsibility for youth unemployment. In addition, entrepreneurship promotion will at its best reach the low hanging fruit, having thus no impact in terms of equality. In contrast, different stakeholders demand more complex, multidimensional, person-centred and context-sensitive perspectives and policies, more in line with a capability approach.

The key to understand this situation can be in the policy making process, which is also a sensitive and controversial issue. For most interviewees, policy-making is highly top-down; governments at different levels seem to prioritise their actions in order to accommodate the pressures they face and to focus on areas that have more visibility; the constructive or intrinsic value of participation is not seriously considered by authorities, and its instrumental value is often considered only for legitimisation. As a consequence, governments do not promote the participation of the young, and there is a general lack of representation of organizations and councils.



It seems that, even if youth professionals and municipal councillors have little influence on policies, at least organised youth had a privileged participation channel before, through the Youth Councils. But the recent closure of the national council and many regional councils has undermined this. For most interviewees this is clear proof of the lack of political will to promote the participation of youth in public policies. However, the limited representative power of the youth councils and the lack of mobilisation of youth-related stakeholders in general are further relevant aspects.

Given the evidence and discussion, we believe we have showcased the importance of revealing and connecting discourses on public policies and relevant stakeholders, and understanding how the different IBBJs inform policy making processes. Moreover, this study has also revealed a space of conflict, and calls for questioning a linear view of policy, in which decision making is mostly based on rigorous information and on rational arguments, without bringing into the equation the interests of the different stakeholders in the political arena. These are questions that should be more deeply considered in further exploration on youth policies in Spain.

## BIBLIOGRAPHY

- Alkire, Sabina and Deneulin, Séverine (2009). "A Normative Framework for Development". In: Deneulin, S. and Shahani, L. (eds.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency*. Earthscan, International Development Research Centre.
- Amnistía Internacional (2009). "*Si vuelvo me mato*" España, menores en centros de protección terapéutico (on line). <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/EUR4110109-21965?CMD=VEROBJ&MLKOB=28180940606>, last access December 28, 2013.
- Barómetro Social de España (2014). *Crisis y recortes: repercusiones en el sistema educativo* (on line). <http://barometrosocial.es/archivos/592>, last access December 3, 2014.
- Bonvin, Jean-Michel (2009). "Ensuring Capability for Work: Outline of a Capability-oriented Labour Market Policy". In: Schneider, K. and Otto, H.-U. (eds.). *From Employability towards Capability*. Luxembourg: Inter-Actions.
- Bonvin, Jean-Michel (2013). "General Introduction". In: Otto, H.-U. (coord.). *Inequality, Disadvantage, Social Innovation and Participation* (on line). <http://www.society-youth.eu/>, last access April 22, 2014.
- Cáritas Española (2013). *Empobrecimiento y Desigualdad Social: El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece. VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social*. Cáritas.
- Casal, Joaquim (1996). "Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75: 295-316.
- Comas, Domingo (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*. Madrid: Injuve.
- Comas, Domingo (2011). "¿Por qué son necesarias las políticas de juventud?". *Revista de Estudios de Juventud*, 94: 11-27.
- Comisión Senado (2012). *Libro blanco. Juventud en España 2020*. Not published.
- Defensor del Pueblo (2009). *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social* (on line). [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros\\_menores\\_problemas\\_conducta.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros_menores_problemas_conducta.pdf), last access December 28, 2013.
- El País (2014). *Bruselas urge a España a presentar el plan contra el paro juvenil* (online). [http://economia.elpais.com/economia/2013/12/09/empleo/1386618880\\_621721.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/12/09/empleo/1386618880_621721.html), last access December 28, 2013.
- Eurostat (2013). *Labour Force Survey* (online). [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), last access December 28, 2013.
- Instituto Nacional de Estadística (2010). *Encuesta de Condiciones de Vida. Año 2009. Datos provisionales* (on line). <http://www.ine.es/prensa/np589.pdf>, last access December 28, 2013.
- Instituto Nacional de Estadística (2013). *Standard, Quality and Life Conditions* (online). <http://www.ine.es/>

- jaxiBD/menu.do?L=1&divi=ECV&his=0&type=db, last access December 28, 2013.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). *Encuesta de Población Activa* (online). [http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308\\_mnu&file=inebase&L=0](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0), last access August 7, 2014.
- Ley, Thomas (2013). "The Added Value of Analyzing Participation in a Capability Perspective". In: Otto, H.-U. (coord.). *Inequality, Disadvantage, Social Innovation and Participation* (on line). <http://www.society-youth.eu/>, last access April 23, 2014.
- Ministerio de Educación (2013). *Datos básicos del sistema universitario español 2012-2013* (online). <http://www.mecd.gob.es/dctm/sue/datos-y-cifras-sistema-universitario-espanol.pdf?documentId=0901e72b814eed28>, last access April 23, 2014.
- Ministerio de Educación (2014a). *Datos y cifras del curso escolar 2013-2014* (on line). <http://www.mecd.gov.es/employment-in-spain-situation-and-policy-recommendations>. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ministerio de Educación (2014b). *Datos básicos del sistema universitario español 2013 2014* (online). [http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/DATOS\\_CIFRAS\\_13\\_14.pdf](http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/DATOS_CIFRAS_13_14.pdf), last access April 23, 2014.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). *SIUSS, 2009-2010. Barómetro social de España* (on line). <http://barometrosocial.es/archivos/592>, last access April 10, 2014.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012). *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción, año 2012*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaría De Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General De Servicios Para La Familia y La Infancia.
- Moreno, Almudena, López, Antonio and Segado, Sagrario (2012). *The Transition to Adulthood in Spain Economic Crisis and Late Emancipation*. Barcelona: La Caixa. Social Studies Collection.
- Rocha, Fernando (2012). *Youth Unemployment in Spain: Situation and Policy Recommendations*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Schulz, Martin (2010). *Letter sent to Mariano Rajoy Brey, on the 17 /10 /2013* (online). <https://www.dropbox.com/s/85day844h7leos4/MSchulz-MRajoy%20Brey%202013-10-17.pdf>, last access December 28, 2013.
- Sen, Amartya (1990). "Justice: Means vs Freedoms". *Philosophy and Public Affairs*, 19(2): 111-121.
- Sen, Amartya (1999a). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999b). "Democracy as a Universal Value". *Journal of Democracy*, 10(3): 3-17.
- Serracant, Pau (2012). *Generació ni-ni: Estigmatització i exclusió social. Gènesi i evolució d'un concepte problemàtic i proposta d'un nou indicador*. Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social i Família, Direcció General de Joventut.
- Serrano, Amparo (1995). "Procesos paradójicos de construcción de la juventud en un contexto de crisis del mercado de trabajo". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 71-72: 177-199.
- Soler, Pere and Planas, Anna (2014). "Una propuesta de evaluación de las políticas públicas de juventud. El SIAP joven: Sistema de indicadores para la evaluación de políticas municipales de juventud". *Revista de Educación Social*, 18.
- Soler, Pere; Planas, Anna and Feixa, Carlos (2014). "Young People and Youth Policies in Spain in Times of Austerity: Between Juggling and the Trapeze". *International Journal of Adolescence and Youth*, 19 (supp. 1): 62-68.
- Wallace, Claire and Bendit, Rene (2009). "Youth Policies in Europe: Towards a Classification of Different Tendencies in Youth Policies in the European Union". *Perspectives on European Politics and Society*, 10(3): 441-458.
- Walther, Andreas (2006). "Regimes of Youth Transitions. Choice, Flexibility and Security in Young People's Experiences across Different European Contexts". *Young: Nordic Journal of Youth Research*, 14(2): 119-139.
- Wolff, Jonathan and De-Shalit, Avner (2007). *Disadvantage*. Oxford: Oxford University Press.

**RECEPTION:** May 30, 2014

**REVIEW:** October 28, 2014

**APPROBANCE:** April 06, 2015