

# Prioridades poco prioritarias. Jóvenes en la agenda gubernamental en España (1982-1996)

*Short-shrived Priorities. Youth on the Government Agenda in Spain (1982-1996)*

**Pau Mari-Klose**

## Palabras clave

Jóvenes • Agenda política • Grupos de edad • Estado de bienestar • Justicia intergeneracional • Elecciones • Promotores políticos

## Key words

Youth • Agenda Setting • Age Groups • Welfare State • Intergenerational Justice • Elections • Political Entrepreneurship

## Resumen

En los últimos años se está acumulando bastante evidencia de que las políticas de bienestar tienden a favorecer los intereses de colectivos de edad más avanzada en perjuicio de nuevas necesidades de colectivos que se están incorporando a la vida adulta. Diversos estudios han constatado que la brecha en el volumen de gasto social que reciben unos y otros se ha ido ensanchando. Se ha investigado menos acerca de los procesos políticos que conducen a estas situaciones. En este artículo utilizamos el caso español para reflexionar sobre las dinámicas de configuración de agendas políticas que ignoran los intereses y demandas de los grupos jóvenes. Examinamos el papel de las visiones intelectuales, los incentivos electorales y los valedores de políticas en las decisiones adoptadas a lo largo de las cuatro primeras legislaturas de gobierno socialista (1982-1996).

## Abstract

In recent years, growing evidence has shown that welfare policies tend to favour the collective interests of elderly people at the expense of the new needs of groups that are entering adulthood. Studies conducted in several countries have found a growing gap between social spending amounts devoted to both groups. However, there has been considerably less research on the political processes leading to these outcomes. In this article we draw on the Spanish case to analyze how the dynamics of political agenda setting remains unresponsive to the interests and demands of young groups. We examine how cognitive maps, electoral incentives and political entrepreneurship impinged on decision-making processes during the first four mandates of the socialist party (1982-1996).

## EDAD, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

La edad es uno de los criterios principales de división social. En las sociedades más «simples», descritas por los antropólogos, la edad suele ser uno de los principios más importan-

tes de organización social, que emplaza a las personas en categorías excluyentes, a las que se incorporan después de participar en elaborados ritos de paso. Las categorías de edad sitúan a las personas en la estructura social, les confieren estatus y determinan su identidad grupal. En los países desarrolla-

<sup>1</sup> Agradezco las ideas y comentarios de algunos colegas a versiones previas de este artículo, especialmente las de Jesús M. de Miguel, Julio Iglesias de Ussel, Mar-

ga Mari-Klose, Javier Moreno Fuentes, Alessandro Gentile, Inés Calzada y dos evaluadores anónimos de la REIS.

dos, la edad también juega un papel de primer orden en la configuración del ciclo vital. Desde pequeños, nuestra biografía se encuentra parcelada en etapas compartimentadas (infancia, vida adulta activa y ancianidad), a las que corresponden responsabilidades, derechos y formas de protección específicas.

Todas estas iniciativas de regulación social y política determinan la distribución de oportunidades y el acceso a recursos. Históricamente, en la mayoría de las sociedades, el poder político y económico ha recaído en los estratos de mayor edad. En los regímenes políticos sustentados en principios de dominación tradicional el poder legislativo suele estar reservado a los notables y oligarcas de mayor edad. Ocupaban muchas veces los llamados Consejos de Ancianos o Senado y patrimonializaban el poder ejecutivo en su condición de patriarcas dinásticos (Gil Calvo, 2003). Por lo que respecta al poder económico, la concentración de la propiedad de la tierra y el capital en manos del cabeza de linaje aseguraba la dependencia económica y social de su mujer, sus hijos/as y demás descendientes hasta que le sobrevenia la muerte. Gracias a esta configuración institucional, las personas de edad avanzada contaban con apoyo cuando ya no podían valerse por sí mismas.

La emergencia del capitalismo trae consigo la pérdida de valor de los recursos económicos y sociales que controlaban en sociedades agrarias. Su propagación global como modo de producción dominante supone el declive de la economía preindustrial de propietarios de la tierra —grandes terratenientes y pequeños campesinos— o de otras formas de capital —prestamistas, artesanos o comerciantes urbanos—. En la economía industrial de trabajadores y profesionales por cuenta ajena, las personas ancianas pasan a convertirse en el eslabón más débil al devaluarse su valor de mercado. Hasta finales del siglo XIX, la «jubilación» era una experiencia desconocida (Costa, 1998). Muchos ancianos/as incapaces de valerse por sí mismos y

sin apoyo familiar terminaban institucionalizados en casas de caridad, en condiciones de penuria extrema.

Esta situación comienza a cambiar con la expansión del Estado de bienestar. En la mayoría de países occidentales, los programas públicos de seguro para las personas mayores aparecen a comienzos del siglo XX, pero hay que esperar al final de la Segunda Guerra Mundial para encontrar iniciativas que persiguen universalizar la cobertura de los principales programas sociales, y en especial su sistema de pensiones. Con el paso del tiempo, las reformas introducidas propician una mejora sustancial de las condiciones de vida de la población anciana. Los Estados de bienestar son hoy más generosos con sus personas ancianas de lo que lo eran hace tres o cuatro décadas. En muchos de estos países, el discurso público favorable a la expansión de los sistemas de protección pública se fundamentó en estereotipos poderosos sobre la situación de las personas ancianas. En esos discursos, estas eran presentadas como un colectivo homogéneo: pobre, económicamente dependiente, frágil, objeto de discriminación y, ante todo, «merecedor» de ayuda (Binstock, 2000). La concentración de los recursos financieros en la protección social de la población anciana ha hecho que los Estados de bienestar se conviertan poco a poco en «Estados-Providencia para la vejez», utilizando la expresión acuñada por John Myles (1984).

Todos estos procesos contribuyen a alimentar debates cada vez más intensos sobre justicia intergeneracional. En ellos se plantea el papel que juega el Estado en la generación de las situaciones de ventaja comparativa para generaciones y grupos de edad concretos. Uno de los primeros autores en llamar la atención sobre estas cuestiones es el demógrafo Samuel Preston (1984). En un artículo de influencia enorme, Preston alerta sobre el incremento extraordinario de la pobreza infantil y juvenil en Estados Unidos. Constata que, en poco más de una década, se invierten los mapas del bienestar económico.

Mientras en 1970 la incidencia de la pobreza entre la población de 65 años y más duplica la media del país, en 1982 figura por debajo de la media nacional. Por el contrario, la pobreza infantil evoluciona en sentido contrario: a inicios de los setenta es inferior a la de la población anciana (en un 37 por ciento), pero en 1982 es ya claramente superior (en un 56 por ciento). Aunque Preston no explora las causas de ese cambio, la sugerencia implícita es que el «éxito» de la población anciana debe atribuirse a su capacidad de presión política.

La distribución de la renta en otros países evoluciona en la misma dirección. En un trabajo que utiliza indicadores armonizados en quince países de la OCDE, Föster y Pellizzari (2000) descubren que en once países la pobreza infantil y juvenil ya es superior a la de la población anciana. Más recientemente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2008: 125-147) ha avalado este tipo de argumentos en un informe que analiza en profundidad las tendencias en los riesgos de pobreza durante las tres últimas décadas en todos los países de la OCDE. La conclusión obtenida es que los riesgos de pobreza han aumentado de forma notable y progresiva entre los grupos de edad más joven —menores de 25 años— y han disminuido en las personas de edad más avanzada. La OCDE atribuye estas tendencias al impacto diferenciado de las transferencias públicas.

El estudio que probablemente ha abordado con mayor profundidad estas cuestiones es una minuciosa investigación empírica de Julia Lynch (2006). El trabajo parte de la construcción de un índice sintético, que mide los sesgos de los Estados de bienestar de la OCDE; esto es, la relación entre gasto público en políticas destinadas principalmente a la población anciana —pensiones y servicios para ancianos y discapacitados/as— y recursos asignados al resto de la población —políticas familiares, políticas activas y pasivas de empleo y políticas educativas—. Con este índice, la autora constata que existe una varia-

bilidad considerable en el grado de compromiso de los distintos países de la OCDE con las políticas de bienestar orientadas preferentemente hacia grupos de edad específicos.

En el período 1985-2000 los resultados de Lynch sitúan a España en el penúltimo lugar en el peso que los gastos en programas sociales dirigidos a personas no-mayores representan en relación al conjunto del gasto social (controlando por el volumen de posibles beneficiarios de las políticas), solo por delante de Grecia (2006: 32). España figura en el último lugar en gasto público en política familiar y en el antepenúltimo en política educativa. Por lo que respecta a políticas activas y pasivas de empleo España figura en el quinceavo lugar, de veinte países estudiados. Lynch apenas analiza si estas diferencias se traducen en desigualdades efectivas en niveles de renta y bienestar entre personas situadas en diferentes estratos de edad.

Los datos disponibles en otras fuentes son más fragmentarios, pero todos apuntan en dirección parecida. Comparativamente, el Estado de bienestar en España invierte poco en políticas de apoyo a los jóvenes en la transición de la escuela al trabajo, en políticas de vivienda, o de apoyo a familias con niños/as pequeños (Mari-Klose *et al.*, 2008). En el mercado de trabajo existe una clara segmentación entre riesgos de desempleo y precariedad entre trabajadores jóvenes y adultos como resultado de políticas de regulación laboral que flexibilizan las vías de entrada en el mercado de trabajo, pero mantienen un nivel elevado de protección del empleo estable (Polavieja, 2003). Los trabajadores de edad más avanzada no son solo acreedores de mejores salarios gracias a su posición privilegiada, sino que son los grandes beneficiarios de las políticas pasivas de protección al desempleo. En este contexto institucionalmente desfavorable, los jóvenes en España experimentan retrasos considerables en la edad de emancipación, dificultades de acceso a la vivienda y suelen tener un número de hijos inferior al que desean (Jurado, 2003;

Marí-Klose y Marí-Klose, 2006; Jiménez *et al.*, 2008).

El objetivo de este trabajo es analizar en qué medida visiones programáticas de los gobiernos, sus cálculos electorales y las acciones de promotores políticos (*policy entrepreneurs*) influyeron en el perfil de las políticas públicas de las primeras cuatro legislaturas de gobierno socialista (1982-1996) y, en particular, en los cambios que se producen a lo largo de este período. Con este análisis proponemos complementar la argumentación de Lynch sobre los orígenes de los sesgos de protección social que se observan en países como España, aportando elementos nuevos que contribuyan a explicar dinámicas políticas que intensifican los desequilibrios en la protección de diferentes colectivos edatarios. Comenzamos analizando la representación de los intereses de la juventud en los distintos programas electorales del partido de gobierno para, posteriormente, analizar los determinantes del giro sustancial que se produce en las prioridades de sus políticas públicas. Se concluye ofreciendo algunas reflexiones sobre factores de vulnerabilidad política de los jóvenes en los sistemas democráticos de representación, que pueden conducir a la relegación de sus intereses y demandas en la agenda política.

## **REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA JUVENTUD EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES DEL PSOE**

La literatura especializada ha distinguido tradicionalmente entre países donde predominan estilos políticos *particularistas* (Italia, Grecia, Japón, Bélgica o España) y países donde la acción política de los gobiernos es fundamentalmente *programática* (Norte de Europa, Canadá, Australia o Nueva Zelanda). En todos los países el intercambio político entre gobernantes y gobernados se basa en dosis variables de ambos estilos. Buena par-

te de las políticas sociales que impulsa un gobierno tienen el carácter de bien público (orientación programática). No existe una clientela electoral específica que el gobierno persiga beneficiar de forma selectiva. En contraposición, existe una amplia gama de políticas que ofrecen beneficios tangibles a colectivos con un perfil sociodemográfico definido, aunque la justificación para apostar por dichas políticas invoque ideologías que apelan al interés común (orientación particularista) (Weingrod, 1968; Hopkin, 2001).

Una forma de rastrear las orientaciones de la acción política es mediante el examen de las propuestas que realizan los partidos en sus programas electorales. Los programas de los partidos son un documento especialmente interesante para analizar el perfil de las políticas que se proponen llevar a cabo. Son declaraciones hechas en nombre del partido y aprobadas en convenciones nacionales, convirtiéndose en un documento público, que los partidos se comprometen a cumplir. A pesar de que en teoría no están obligados a llevar a cabo todas las promesas contenidas en estos documentos, diversos autores ofrecen evidencia empírica de que las promesas incluidas en los programas electorales suelen ser tenidas en cuenta por los gobernantes a la hora de diseñar sus políticas más importantes (Budge, Robertson y Hearl, 1987; Klingemann, Hofferbert y Budge, 1994). Hacer una proposición que no se piensa cumplir entraña el riesgo de que los votantes puedan percibir que los dirigentes han actuado de forma deshonesto y le pasen factura en el momento de rendir cuentas.

Mi análisis en este apartado se centra en los contenidos de los programas electorales del PSOE entre 1982 y 1996. El primer gobierno socialista es el responsable de grandes reformas de los regímenes de protección social y laboral en España que *intensifican* algunos de los desequilibrios generacionales de protección social. En los documentos analizados he identificado de forma semiautomática, con ayuda del programa ATLAS/ti, las frases

que hacían referencia a los temas de interés. La interpretación final se basa en la selección y análisis de contenidos relevantes así identificados. En este apartado presentamos solo las principales conclusiones de este análisis.

En los primeros programas electorales del PSOE en la transición se otorga a los jóvenes un protagonismo considerable. Las promesas están centradas en el mercado de trabajo. La propuesta estrella del PSOE en 1982 es crear más de 800.000 puestos de trabajo, destinados principalmente a «jóvenes y mujeres que acuden por primera vez a solicitar su ingreso en la vida laboral». El programa plantea iniciativas específicas para favorecer su inserción. Los jóvenes son uno de los «colectivos más olvidados de la sociedad», por lo que se reclama la «solidaridad del resto de la sociedad a favor de los jóvenes [...] constituyen el eje de dinamización de la sociedad, reivindicando todas aquellas capacidades libertarias, creativas y antiautoritarias de las que son depositarios, impulsando sus valores y la incorporación de formas que les son propias, radicalmente innovadoras y democráticas». El programa socialista menciona las palabras «joven», «jóvenes», «juventud» en 28 ocasiones, en diversos apartados. En el programa se dedica bastante menos atención a los mayores de 65 años. Las palabras «mayores de 65 años», «tercera edad», «vejez», «anciano», «pensionista» aparecen únicamente 13 veces<sup>2</sup>.

El programa de 1986 vuelve a situar a los jóvenes en el centro de atención<sup>3</sup>. El PSOE se define como «un partido joven desde el punto de vista de la edad de sus miembros». Los socialistas se proponen dotar de «medios de inserción profesional a la generación que más gravemente está sufriendo las consecuen-

cias de la crisis económica y del bloqueo del mercado de trabajo». De esta situación se derivan otros problemas que azotan a la juventud. El programa socialista relaciona explícitamente la marginación laboral de los jóvenes con problemas de exclusión social y, en particular, con las toxicomanías. Los jóvenes son presentados como víctimas: «la sociedad en su conjunto debe asumir su responsabilidad en la génesis de estos fenómenos. Hay que propiciar un cambio de actitudes para evitar la estigmatización y el agravamiento de la marginación social de jóvenes con problemas». El PSOE se propone llevar a cabo una acción integral, impulsando la coordinación de los programas de las administraciones públicas. Los programas socialistas de 1982 y 1986 otorgan máxima importancia a las dimensiones formativa y laboral, descuidando otros aspectos. Por ejemplo, en los programas de 1982 y 1986, el acceso a la vivienda no es un problema de «jóvenes», sino de las «familias con menor nivel de renta». Las palabras «juventud», «joven», «jóvenes» aparecen 47 veces en todo el texto<sup>4</sup>.

En el programa de 1989 se produce un cambio sustancial de orientación. El PSOE sigue haciendo hincapié en la capacitación profesional e inserción laboral, pero aparecen con fuerza nuevos temas. Cuando se refiere a la situación de los jóvenes, desaparece el tono dramático que había caracterizado a los programas anteriores. Ya no se asocia juventud a marginalidad o exclusión, ni se hace a la sociedad responsable de la situación desventajosa de los jóvenes. Ante los jóvenes se abre un futuro esperanzador que están llamados a protagonizar (se les denomina significativamente la «generación del 92»). El programa de 1989 dedica espacio a dimensiones desatendidas en programas anteriores: turismo juvenil, actividades cultura-

<sup>2</sup> Se menciona además once veces la palabra «jubilación» «jubilado», habitualmente en relación a las jubilaciones anticipadas.

<sup>3</sup> Los define como un «colectivo prioritario», junto a las mujeres.

<sup>4</sup> Las palabras «mayores de 65 años», «Tercera edad», «vejez», «anciano» aparecen cinco veces. No se trata en esta ocasión el tema de las jubilaciones ni se habla de «pensionistas».

les, asociacionismo. También plantea por vez primera las dificultades de acceso a la vivienda de los jóvenes, aunque no las relaciona con las condiciones económicas y laborales en que se encuentran, sino con el encarecimiento de este bien. De acuerdo a los socialistas, «la política de vivienda debe hacer especial incidencia en solucionar las necesidades de este colectivo».

Estas tendencias se consolidan en 1993. El apartado *Los jóvenes, incorporemos todo su potencial* resume lo que el PSOE entiende que han sido los logros de su etapa de gobierno: «Para los jóvenes ha sido una etapa decisiva en la que la reducción del servicio militar y las reformas e innovaciones introducidas en los campos de la educación y del empleo han creado un contexto de referencia sin parangón en el pasado». A pesar de los logros que se atribuyen, el PSOE entiende que quedan asignaturas pendientes en materia de calidad de vida e integración social que hay que acometer en la siguiente legislatura. Se sigue reconociendo la necesidad de mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes, pero esta aparece como una cuestión más entre muchas otras que merecen igual o incluso mayor atención. Los problemas de acceso a la vivienda reciben mayor atención que en programas anteriores.

El manifiesto electoral del PSOE, en 1996, elaborado en un clima en que se masca la derrota inminente, deja entrever muy a las claras cuáles son las luces y cuáles algunas sombras de su gobierno. El documento reivindica los avances realizados: «la generalización de la cobertura de la sanidad pública, la mejora de las pensiones de la Seguridad Social y de la protección por desempleo, la creación de las pensiones no contributivas y la extensión de la educación pública, desde la infantil a la universitaria, son avances que en la Europa más desarrollada tardaron décadas en alcanzarse mientras aquí se han realizado en un tiempo comparativamente muy corto». Ahora bien, conscientes del desgaste sufrido, los socialistas admiten que «el impulso de

1982 necesita una reformulación y nuevas energías. No todo lo que hemos hecho nos satisface. Sabemos, además, que hay muchas cosas por hacer. Unas, porque se trata de afrontar nuevos problemas, otras porque no hemos sido capaces de hacerlas en años anteriores». En su ejercicio de autocrítica, los socialistas ponen el acento en los problemas irresueltos de los jóvenes —«una generación que se siente postergada e incluso a veces imposibilitada de hacer oír su voz»—. El PSOE reconoce vínculos entre la emancipación laboral, económica y residencial. La juventud «tiene dificultades para conseguir un trabajo digno, y por ello para acceder a una vivienda y planificar su vida. Los jóvenes quieren emanciparse, ser autónomos, y el mercado por sí solo no aporta solución a este gran problema». En este contexto, el partido se impone «como reto *recuperar* la confianza de los jóvenes» con un programa de actuaciones transversales, «que ponga en relación esfuerzos y resultados en las políticas de educación, empleo, vivienda, participación ciudadana, defensa, voluntariado». ¿Qué lleva al partido socialista a reconocer que no ha logrado resolver los problemas de los jóvenes y necesita recuperar su confianza? Una respuesta razonada a esta pregunta exige analizar los factores que configuran la agenda política de los gobiernos socialistas, impidiendo que las necesidades y demandas juveniles obtengan suficiente atención.

## CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA

Según una visión extendida en la literatura sobre los determinantes de las políticas públicas, los gobiernos cuentan habitualmente con escasos márgenes de maniobra para introducir reformas en los programas que heredan. Los legados políticos tienden a restringir la capacidad de adoptar iniciativas ambiciosas, limitando los cambios a modificaciones residuales (Weir y Skocpol, 1985). La agenda política suele estar ocupada por

un número elevado de asuntos que se resisten a ceder el protagonismo del que disfrutaban a nuevas cuestiones y demandas. Los políticos se enfrentan a gran variedad de cuestiones que reclaman atención inmediata, por lo que se muestran renuentes a ocuparse de materias adicionales. A ello hay que añadir que las políticas establecidas suelen tener «valedores» y clientelas favorables a su continuidad, dispuestos a oponerse a cualquier cambio del statu quo que amenace sus intereses. Todas estas consideraciones provocan que en la literatura académica sobre la adopción de políticas públicas predominen explicaciones que detectan ritmos de cambio lentos. A corto plazo, restricciones de todo tipo abortan la voluntad de introducir reformas ambiciosas.

Esta literatura ha sido cuestionada por trabajos que ponen de manifiesto la capacidad de algunos líderes de encontrar «ventanas de oportunidad» para acometer reformas de gran calado (Kingdon, 1984; Keeler, 1993). La iniciativa política de Roosevelt o Thatcher en diferentes momentos históricos ilustra la capacidad de los líderes de impulsar programas ambiciosos en circunstancias extraordinarias. En España, a partir de 1982, las reformas que acomete Felipe González tienen también una magnitud insólita. En poco más de una década, el gobierno socialista incrementa los impuestos en un tercio y embarca al Estado en el mayor esfuerzo inversor de toda Europa en la década de los años ochenta (Boix, 1996: 24). En un momento de estancamiento del gasto social en Europa, las políticas sociales experimentan una expansión notable. Los criterios seguidos para mejorar las prestaciones son por lo general universalistas y compensatorios, financiados con presupuestos públicos. Se mejoran las pensiones contributivas y se extiende la protección a grupos de rentas bajas que no han cotizado a la Seguridad Social mediante pensiones no contributivas y subsidios de desempleo. Las pensiones (sobre todo las más bajas) ven mejorada su capacidad adquisitiva. Desde

1986 la Ley General de Sanidad reconoce como titulares del derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria a todos los españoles, lo que se garantiza a partir de 1989 con la ampliación de cobertura a todos aquellos ciudadanos que carecen de recursos económicos. Los beneficiarios de las pensiones y de la sanidad pública se expanden en 1,6 y 6,7 millones de personas respectivamente entre 1982 y 1992 (Maravall, 1995: 235). Las prestaciones por desempleo se amplían hasta cubrir a cerca del 70 por ciento de los desempleados/as en 1993.

Ante esta «ventana de oportunidad», ¿qué factores hay detrás del impulso que recibieron ciertas políticas? ¿Qué inhibió el desarrollo de otras? Tres de los factores principales que aparecen en la literatura especializada sobre la configuración de la agenda política son las «visiones intelectuales» de los dirigentes políticos, sus «incentivos electorales» y la acción de «valedores de políticas» (*policy entrepreneurs*). Pasemos a examinar el papel que jugaron en el período 1982-1996.

#### a) *Visiones intelectuales*

Hay quien ha visto en las orientaciones de la tributación y el gasto durante esta etapa la plasmación de determinadas «visiones intelectuales» de los dirigentes socialistas (Maravall, 1995). Desde este punto de vista «la integración europea y la socialdemocracia del norte de Europa constituyeron las principales referencias intelectuales que influyeron en las opciones políticas de los dirigentes del PSOE» (1995: 193). Maravall rastrea influencias ideológicas directas de líderes y partidos europeos en el programa económico y social del gobierno. Estas influencias contribuyen a configurar nuevas señas de identidad, que se expresan a través de estrategias innovadoras para perseguir el equilibrio entre eficiencia económica y política social igualitaria. Gracias a las políticas socialistas en pensiones, sanidad y desempleo se reducen las diferencias en los recursos asignados a políticas sociales entre España y la Comunidad Euro-

pea. Maravall no discute la evolución de las partidas asignadas a la política de vivienda o política familiar, donde la brecha con Europa se ensancha, o la naturaleza de las políticas de empleo, que no ofrecen cobertura a las personas que buscan su primer empleo y a las que tienen trayectorias laborales cortas o intermitentes<sup>5</sup>. Maravall tampoco ofrece razones para pensar que los dirigentes socialistas tuvieran «visiones intelectuales» más favorables a las políticas orientadas preferentemente a las personas de edad más avanzada.

Como ha podido comprobarse en la sección anterior, cuando llega al poder, el PSOE es consciente de la situación dramática que atraviesan los jóvenes. Tanto en 1982 como en 1986, los programas electorales del PSOE trasladan la idea de que es urgente actuar para favorecer la inserción laboral y social de los jóvenes, corregir situaciones de injusticia y discriminación y prevenir riesgos de marginación. Las ideas que propugna el PSOE para favorecer la integración social de los jóvenes son consistentes con visiones que se defendían en los informes y las recomendaciones de la UNESCO, la Comisión de la Comunidad Europea y la OCDE a finales de la década de los años setenta e inicios de los ochenta. En todos ellos se argumenta que la extensión de la educación obligatoria es una fórmula que favorece la capacidad de los individuos de integrarse en el mercado de trabajo y de adaptarse a las distintas situaciones laborales que pueden encontrar a lo largo de la vida activa. Pero se entiende, asimismo, que la formación impartida en las instituciones educativas tradicionales puede resultar insuficiente para corregir los problemas de inserción de los jóvenes, y es necesario abogar por la expansión de los programas de formación para jóvenes que habiendo abandonado el sistema educativo reglado encuentran pro-

blemas de inserción laboral (OCDE, 1981, 1985, 1986). Los responsables políticos del PSOE eran buenos conocedores de estos estudios e informes, y trataron de llevar a menudo a la práctica las recomendaciones que emanaban de esos organismos<sup>6</sup>.

La atención a los problemas de las personas de edad avanzada recibe, en un primer momento, menos atención que la situación de los jóvenes. De hecho, las primeras reformas que acomete el PSOE en el campo de la protección social a la vejez persiguen la contención del gasto y fueron, en su momento, interpretadas por muchos sectores como un recorte de derechos sociales de las personas mayores. La reforma de las pensiones de 1985 modifica las reglas de acceso y cálculo de la cuantía de las pensiones con un objetivo de contención del gasto. La nueva ley persigue evitar los desequilibrios financieros de la Seguridad Social y las situaciones de fraude (Mota, 2002). El gobierno realiza un gran esfuerzo para convencer a la sociedad de que no se trata de un «recorte», alegando que la ley garantiza por vez primera la revalorización automática de las pensiones. Sin embargo, no consigue vencer cierto recelo social. La resistencia más fuerte proviene de los sindicatos, y se concreta en diversas movilizaciones y un paro general, convocado por Comisiones Obreras. Los sindicatos denuncian que las medidas introducidas impedirán a muchos trabajadores/as acceder al derecho a una prestación, además de representar una reducción de la cuantía de las pensiones. En un editorial, *El País* muestra su perplejidad por el hecho de que la reforma «haya de empezarse sobre las espaldas de los más menesterosos» (5 de junio de 1985).

Con el paso del tiempo, y especialmente a partir de 1989, las prioridades de gasto

<sup>5</sup> Aunque reconoce que «la carga de la crisis económica y el reajuste recayó sobre los hombros de los jóvenes, los parados de larga duración y, en menor grado, las mujeres» (1995: 206).

<sup>6</sup> Así lo acredita, por ejemplo, el estudio de Laura Cruz (2000: 259, 261, 268, 278) sobre políticas de formación ocupacional, basado en entrevistas a algunos de los principales responsables de las políticas educativas y de empleo del PSOE en aquellos años.

cambian y las políticas que benefician a personas de edad más avanzada se convierten en «santo y seña» de la política socialista. Este cambio de énfasis se pone de manifiesto en el curso de las campañas electorales. A partir de 1993, el PSOE pone el acento en los «logros sociales» conseguidos en el campo de las pensiones y la atención sanitaria, y alerta sobre los peligros que entrañaría la llegada al poder del Partido Popular, a quien se acusa de abrigar la voluntad de privatizar servicios sociales e introducir recortes en la protección pública. En diversos mítines, Felipe González y otros dirigentes socialistas auguran que un gobierno del PP bajaría los impuestos a la población más rica, lo que condenaría el sistema de la Seguridad Social a la ruina, quedando sanidad y pensiones como «un mero subsidio de caridad» (*El País*, 29 de mayo de 1993)<sup>7</sup>. El programa electoral del PSOE también dedica una atención insólita a las personas mayores. Admite explícitamente que «hemos hecho un esfuerzo especial por mejorar la condición de los mayores, favoreciéndolos más que a ningún otro sector y pensamos seguir actuando igual en los próximos cuatro años» (las cursivas son mías). Gracias a ello, «nuestros mayores, cada día en mayor número, tienen hoy más seguridad económica que al inicio de los años ochenta y disfrutan de un nivel de bienestar y de autonomía personal más elevado que entonces. Se ha incrementado en más de dos millones el número de pensiones y la pensión mínima se ha multiplicado por tres». Las personas mayores pasan a ser la prioridad política del PSOE<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> En el segundo debate preelectoral el candidato popular José María Aznar conmina al presidente del gobierno a repetir las acusaciones que hace el PSOE al PP: «¡Diga usted que, si yo soy presidente, peligran las pensiones! Da cierta tristeza escucharlo», a lo que Felipe González responde «Yo no temo que bajen las pensiones. Los que lo temen son los pensionistas» (reproducido en *El País*, 1 de junio de 1993).

<sup>8</sup> Las palabras «personas mayores», «tercera edad», «anciano» aparecen un total de 33 veces —2,5 veces

#### b) *Incentivos electorales*

Carles Boix (1996) ofrece una clave para entender la creciente atención que reciben las políticas que favorecen a las personas de edad más avanzada. Sus argumentos sugieren que en la configuración de la agenda en cuestiones de política social pudieron pesar las «visiones intelectuales», pero lo hicieron mucho más consideraciones de tipo electoral. Boix detecta, a principios de los años ochenta, el mismo cambio de rumbo de las políticas socialdemócratas que Maravall. Según Boix, el gobierno socialista de Felipe González hizo un esfuerzo enorme para incrementar los gastos de inversión (en la formación de capital fijo y de capital humano), limitando el incremento de los gastos de consumo. Eso no impidió que expandiera, selectivamente, algunas políticas sociales. Tanto la asignación de inversiones públicas como la expansión del gasto social se vieron parcialmente impulsados por la necesidad de afianzar una estructura política de apoyo, que permitiera al gobierno proseguir sus proyectos de modernización. Gracias a ello, el PSOE logra afianzar su voto en zonas del país donde se volcó el mayor volumen de transferencias públicas y entre los sectores sociales a los que prestó mayor atención. Boix destaca la capacidad del PSOE para aumentar su apoyo social entre los votantes de mayor edad. Entre 1982 y 1993, con un desgaste de ocho puntos reales de voto (el voto real del PSOE pasa del 38 al 30 por ciento), el PSOE incrementa su apoyo electoral en seis puntos entre las personas de 65 y más años y en cuatro puntos entre las personas de 55 a 64 años (véase la tabla 1). Mientras esto ocurría, se producía un desgaste importante del voto en el electorado más joven.

El trabajo de Boix no proporciona evidencia de carácter «micro» de que la valoración de las políticas sociales del gobierno entre los votantes más jóvenes fuera un factor relevan-

más que en 1982 y 6 veces más que en 1986— en un programa electoral de extensión similar.

**TABLA 1.** Evolución del apoyo electoral al PSOE entre 1982 y 1993, según grupos de edad

Grupos de edad	% voto al PSOE en 1982	% voto al PSOE en 1993	Diferencia
18-24	50	23	-27
25-34	44	28	-16
35-44	40	33	-7
45-54	34	30	-4
55-64	33	37	+4
65 o más	30	36	+6

Fuente: Datos del Estudio 1.327 del CIS de 1982 y del Estudio de 2.062 del CIS de 1993, reproducidos en Boix (1996: 242).

te a la hora de explicar su decisión de castigar al PSOE. Esta evidencia se presenta a continuación. Para ello se utiliza el estudio 1.789 del CIS, cuyo trabajo de campo se realiza en enero-febrero de 1989, ocho meses antes de las elecciones. El tamaño de la muestra (27.287 entrevistas) y la inclusión de indicadores de valoración política de la gestión del gobierno en distintas áreas permite desagregar los determinantes del voto en cuatro grupos de edad: 18 a 30 años, 31 a 45, 46 a 60, 60 años y más. Es la única encuesta del CIS encontrada durante las legislaturas socialista que permite realizar este tipo de análisis<sup>9</sup>.

Lo primero que llama la atención es la proporción elevada de personas que valoran mal o muy mal la gestión del gobierno socialista en políticas como el paro, la droga o la vivienda, campos que afectan de forma directa al bienestar de las personas jóvenes. Un porcentaje algo inferior valoran mal o muy mal la política de pensiones y el funcionamiento de la sanidad. La política mejor valorada es la educativa. Con independencia de las valoraciones concretas, hay que destacar el grado elevado de coincidencia en la valoración de las políticas sociales del PSOE. Los miembros de los distintos grupos de edad se

distribuyen de forma bastante similar en las valoraciones que realizan (véase la tabla 2). Esto no significa, sin embargo, que el impacto de estas valoraciones sobre el voto y el desgaste electoral del PSOE sean necesariamente similares en los distintos grupos. En la decisión de votar pueden pesar consideraciones «egocéntricas» —si las valoraciones acerca de las políticas que más le afectan pesan también bastante más en su voto— o «sociotrópicas» —si es sensible a las políticas que le afectan directamente, en función de su pertenencia a un grupo de edad específico, pero también lo es a políticas que influyen sobre el bienestar de otros grupos.

En la tabla 3 aparecen los resultados de cuatro regresiones logísticas que analizan los determinantes de la intención de no votar al PSOE en las elecciones generales de 1989 habiéndolo apoyado en la convocatoria electoral anterior (1986). Es decir, se estudian los factores que propician la fuga de votantes del PSOE hacia otros partidos y la abstención. En los modelos presentados se analiza la intención de no renovar el apoyo al PSOE en función de la valoración de las políticas seguidas por el gobierno en materia de «educación», «vivienda», «paro», «droga», «sueldos y salarios», «pensiones» y «sanidad»<sup>10</sup>. Se ha incluido, por tanto, ámbitos que afectan de

<sup>9</sup> Otros estudios, realizados en diferentes momentos de la etapa socialista, presentan problemas para alcanzar nuestros propósitos: tamaño muestral insuficiente, inexistencia de indicadores adecuados o calendario demasiado lejano a una convocatoria electoral.

<sup>10</sup> Esta valoración va desde muy buena (1) a muy mala (5).

**TABLA 2.** Valoración de la gestión del gobierno socialista en diversas áreas según grupos de edad (porcentajes)

Áreas de actuación y grupos de edad	Valoración de la gestión del gobierno socialista					Total
	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	
<i>Educación</i>						
18-30 años	2,4	40	32	19	6,4	100
31-45	2,9	42	33	18	5,0	
46-60	2,9	41	32	19	5,8	
Mayores de 60 años	4,5	45	29	18	4,1	
<i>Vivienda</i>						
18-30 años	0,6	19	33	36	11	100
31-45	0,6	20	34	35	11	
46-60	0,7	20	35	35	9,5	
Mayores de 60 años	1,8	25	34	32	7,8	
<i>Paro</i>						
18-30 años	0,4	11	30	44	14	100
31-45	0,4	13	31	42	14	
46-60	0,5	13	31	42	14	
Mayores de 60 años	1,1	15	31	41	12	
<i>Drogas</i>						
18-30 años	0,4	9,7	26	45	19	100
31-45	0,4	9,3	25	42	24	
46-60	0,4	8,0	20	45	27	
Mayores de 60 años	1,2	10	20	44	25	
<i>Sueldos y salarios</i>						
18-30 años	0,5	11	39	38	12	100
31-45	0,7	12	38	38	11	
46-60	0,7	13	38	38	11	
Mayores de 60 años	1,4	18	39	33	8,1	
<i>Medicina y sanidad pública</i>						
18-30 años	1,1	25	37	27	9,6	100
31-45	1,1	24	37	27	11	
46-60	1,5	27	35	26	9,7	
Mayores de 60 años	2,3	37	35	21	5,7	
<i>Pensiones</i>						
18-30 años	1,0	23	34	33	9,1	100
31-45	1,3	23	35	31	8,8	
46-60	1,1	23	34	33	9,0	
Mayores de 60 años	1,9	24	31	31	13	

Fuente: Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Estudio 1.789 de febrero de 1989.

forma diferenciada a distintos grupos de edad. Los modelos controlan todos los efectos de las distintas valoraciones por la autoubicación ideológica de los/as votantes. Esta es una forma de depurar el efecto de las

valoraciones de políticas concretas de las predisposiciones ideológicas que podrían estar condicionando el juicio del votante.

Los resultados dejan entrever que la probabilidad de no votar al PSOE aumenta, por

**TABLA 3.** Análisis de regresión logística de los factores que explican la fuga de votantes del PSOE (en razones de probabilidad)<sup>(a)</sup>

Variables	Grupos de edad:			
	18-30	31-45	46-60	Mayores de 60
<i>Valoración de la gestión del gobierno en</i>				
Educación	1,412***	1,018	1,230*	1,223†
Vivienda	1,291***	1,225**	1,042	1,112
Paro	1,650***	1,431***	1,760***	1,095
Drogas	0,918	0,999	0,777**	0,936
Sueldos y salarios	1,156†	1,318**	1,362***	0,990
Medicina y sanidad pública	1,144†	1,372***	1,233**	1,264*
Pensiones	1,424***	1,250***	0,990	1,560***
Autoubicación ideológica	1,258***	1,441***	1,392***	1,506***
Sensitividad	74,6%	77,1%	79,9%	93,3%
Especificidad	65,3%	57,9%	55,9%	33,6%
R <sup>2</sup> de Nagelkerke	29,5%	27,1%	23,7%	22,3%
N	(1.569)	(1.934)	(1.410)	(1.091)

† Nivel de significación del 10%.

\* Nivel de significación del 5%.

\*\* Nivel de significación del 1%.

\*\*\* Nivel de significación del 1%.

<sup>(a)</sup> Se trata de personas que recuerdan haber votado al PSOE en la convocatoria electoral de 1986.

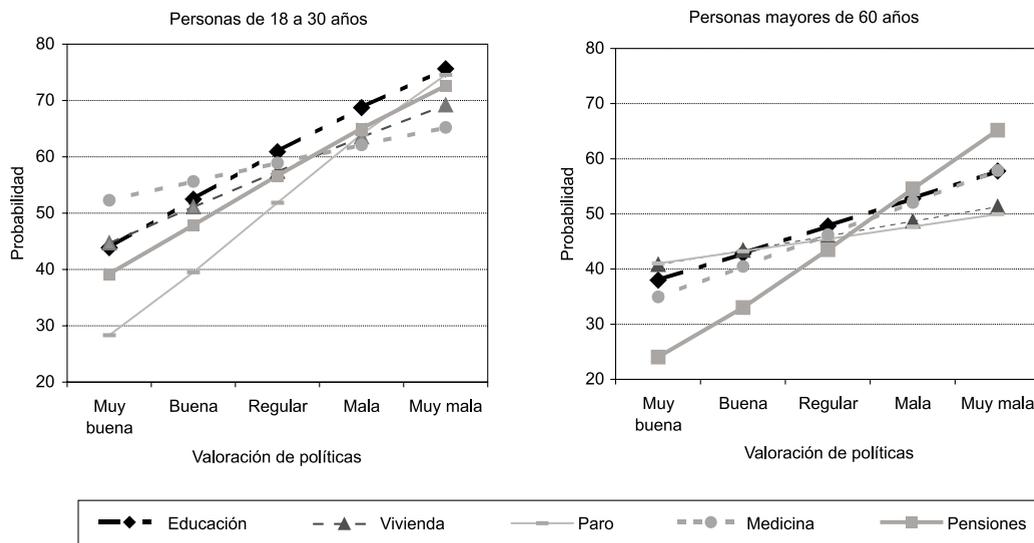
Fuente: Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Estudio 1.789 de febrero de 1989.

regla general, cuando se valora mal las políticas que desarrolla. El voto de los jóvenes que habían apoyado al PSOE en 1986 es muy sensible a la valoración de la gestión del gobierno en relación a políticas que les afectan directamente (paro, educación y vivienda), pero también depende de la valoración de la política de pensiones y (algo menos) de la política sanitaria. Por ejemplo, la probabilidad de haber dejado de votar al PSOE de un elector joven que votó al PSOE en 1986 y ahora dice que el gobierno lo hecho muy mal en relación al paro es 48 puntos porcentuales más baja que la de un/a joven que dice que la gestión del gobierno ha sido muy buena en este campo (gráfico 1). Pero los votantes jóvenes no cambian el sentido de su voto únicamente en respuesta a una valoración negativa sobre la gestión de materias que les atañen más directamente. En general muestran una orientación «sociotrópica» hacia la

política social. Tienden también a castigar al gobierno si creen que este gestiona mal las pensiones o la sanidad. Ocurre algo parecido con los votantes de 31 a 45 años, aunque en este caso su voto es insensible a la valoración de la política educativa del PSOE.

Los/as votantes de mayor edad muestran una orientación más pragmática y «egocéntrica». Su fidelidad al PSOE depende fundamentalmente de la valoración de las políticas sociales que más los favorecen: sanidad y pensiones. Como puede observarse en el panel de la derecha del gráfico, las distintas líneas presentan pendientes diferenciadas. Las líneas que describen la variación de la probabilidad de haber dejado de votar al PSOE en función de la valoración de la gestión del gobierno en materia de paro o vivienda presentan una pendiente escasa. Eso indica que el voto de las personas de más de 60 años es prácticamente insensible a la va-

**GRÁFICO 1.** Probabilidad de haber dejado de votar al PSOE, según edad y valoración de sus políticas<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Se trata de votantes del PSOE en las elecciones de 1986, que votan a otro partido o se abstienen en las elecciones de 1989. Fuente: Datos del CIS, Estudio 1.789 de febrero de 1989.

loración que realizan sobre la gestión del gobierno en relación al paro o la vivienda (los efectos descritos en el gráfico no son significativos). Reaccionan débilmente cuando les desagrada la política educativa (el coeficiente solo es significativo con un nivel de confianza del 90 por ciento). Pero el cambio de voto se hace muy probable cuando valoran negativamente la política sanitaria y, sobre todo, la política de pensiones (las pendientes son más pronunciadas).

Las personas mayores de 60 años albergan una definición clara de sus intereses en política social, que se concreta en una renovación del apoyo al PSOE cuando la gestión del gobierno concuerda con esas preferencias. Las diferencias en el comportamiento electoral crean incentivos claros para el gobierno. Las políticas orientadas preferentemente a la gente mayor influyen en el voto de estos, pero también pueden arrastrar votantes de otros grupos de edad. Los jóvenes tienen motivos para preocuparse por la suerte de colectivos de edad más avanzada. En

primer lugar, forman parte de grupos sociales que integran personas situadas en diferentes etapas del ciclo vital (como la familia). Así, las políticas que benefician a las personas de edad avanzada pueden favorecer los intereses de las personas jóvenes si estos tienen un interés altruista en el bienestar de personas ancianas con las que mantienen vínculos familiares y/o afectivos. En segundo lugar, los/as jóvenes están llamados a hacerse mayores. Su sensibilidad hacia las políticas favorecedoras de grupos de edad más avanzada es racional si se interpreta como una anticipación prematura de sus intereses futuros. No ocurre así con las personas de edad más avanzada, cuyo interés en las «políticas juveniles» solo puede ser altruista.

Dos factores adicionales pueden ayudar a explicar la falta de incentivos del PSOE para concentrar sus esfuerzos en atraer a los votantes jóvenes impulsando el tipo de políticas por las que manifiestan preferencias más intensas. En primer lugar, la participación electoral de los jóvenes en España es

menor que la de otros grupos de edad. José Ignacio Wert (2003: 83) ha calculado que en las distintas elecciones generales celebradas entre 1982 y 2000, la diferencia de participación del electorado joven (de 18 a 24 años) y del conjunto del electorado oscila entre -8 (en 1982) y -11 por ciento (en 1989). Entre el electorado joven algo más maduro (25 a 34 años), la diferencia oscila entre -2 (en 1982 y 1993) y -5 por ciento (en 1989). Los cálculos de un partido político no pueden ignorar los niveles de implicación política de los colectivos a los que pretenden representar. Resulta arriesgado intentar formar una coalición electoral amplia y estable, para desarrollar un programa de gobierno en varias legislaturas, si se confía solo en el apoyo de grupos con baja implicación política.

Hay otra razón para que la pérdida de voto juvenil por parte del PSOE no fuera un motivo de gran preocupación. Los jóvenes desafectos del PSOE no engrosaban las filas del principal partido de la oposición. Herbert Kitschelt (2001: 274-276) ha argumentado que, al optar por estrategias de gasto social, los equipos de gobierno valoran la capacidad de los partidos competidores de arrancarles apoyos entre sectores descontentos con las políticas gubernamentales. Cuando la reputación del principal partido de la oposición como posible defensor de los intereses de esos colectivos agraviados es baja, los gobiernos gozan de un margen de maniobra considerable para ignorar los deseos y demandas de esos colectivos. El descontento de estos votantes se traduce difícilmente en una amenaza a la hegemonía electoral del partido en el gobierno, puesto que a la oposición le cuesta rentabilizar ese descontento. El mecanismo de control retrospectivo de la labor gubernamental a través del voto de castigo está bloqueado debido a la inexistencia de un partido al que los ciudadanos/as agraviados puedan otorgar su confianza.

Desde la transición, Alianza Popular primero y el Partido Popular después concitaron niveles bajos de confianza en el electorado

más joven. Solo el 13 por ciento de los jóvenes menores de 25 años y el mismo porcentaje de los que tienen 25 a 34 años habían votado AP en 1982 (Boix, 1996: 242). AP tiene escaso gancho entre los/as jóvenes<sup>11</sup>. El desgaste electoral del PSOE entre los/as jóvenes se traduce en avances pequeños del apoyo juvenil a Alianza Popular. En 1986, el AP-CDS incrementa su apoyo entre los/as jóvenes menores de 25 años al 15 por ciento, y entre los jóvenes de 25 a 34 al 19 por ciento (datos del Estudio 1.737 del CIS, cifrados en González, 2005: 266). Pero la mayoría de los jóvenes se muestran bastante recelosos respecto al partido conservador. Un 67 por ciento se declara ideológicamente distante o muy distante de AP-CDS (solo el 28 por ciento se ve distante o muy distante al PSOE)<sup>12</sup>. En 1989, las personas jóvenes que se mantienen ideológicamente distantes o muy distantes al PP apenas se ha reducido: es del 61 por ciento (los jóvenes distantes o muy distantes al PSOE han aumentado al 35 por ciento). El viraje hacia el centro que anuncia el partido conservador es visto con incredulidad por una parte considerable de jóvenes. Preguntados si el cambio de nombre del PP obedece solo a un cambio de nombre o a un cambio ideológico más profundo, el 44 por ciento de los jóvenes de 30 años o menos lo consideran solo un cambio de nombre. Piensan lo mismo el 26 por ciento de los mayores de 60 años. Estos últimos muestran mayor grado de incerteza (el 49 por ciento de ellos/as declaran que «No saben», por un 28 por ciento de los/as jóvenes).

<sup>11</sup> Mientras el 55 por ciento de las personas entrevistadas en el estudio post-electoral 1.357 del Centro de Investigaciones Sociológicas creen que el PSOE recibió «seguramente» el apoyo de «los jóvenes», solo el 7 por ciento piensa que AP se benefició «seguramente» de ese respaldo.

<sup>12</sup> Datos del estudio del CIS 1.529. Se han eliminado las respuestas de las personas que no contestan a la pregunta (pero no las de las que declaran que no saben contestarla). La proporción de personas que se declaran distantes o muy distantes a AP-CDS disminuye con la edad. Entre los mayores de 60 años es de un 48 por ciento.

**TABLA 4.** *Cuál sería el mejor resultado electoral para España en los próximos cuatro años, según grupos de edad (año 1993)*

El mejor resultado electoral sería	Grupos de edad			
	18-30	31-45	46-60	61 y más
Que continuara gobernando el PSOE	18	23	21	33
Que el PSOE no obtuviera mayoría absoluta	36	40	27	21
Que el PP gobernara con otros apoyos	13	9,5	11	6,3
Que ganara el PP	14	15	23	16
Ns/Nc	19	14	18	24
Total	100			
Número de casos	(707)	(639)	(555)	(604)

*Fuente:* Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Estudio 2.048 de febrero de 1993, con una muestra nacional de 2.502 casos de personas de 18 y más años.

A pesar del desgaste del PSOE entre los sectores más jóvenes, en 1993 el 72 por ciento de los entrevistados/as de 30 años o menos declaran albergar poca o ninguna confianza en el PP<sup>13</sup>. Cuestionados antes de las elecciones de 1993 por su opinión acerca de los mejores resultados políticos para España, la mayoría de los jóvenes siguen prefiriendo un gobierno del PSOE, aunque, en comparación a los grupos de edad más avanzada, buena parte de ellos preferiría que no obtuviera mayoría absoluta (véase la tabla 4). El PSOE se beneficia de la inexistencia de una alternativa de gobierno que pudiera concitar la confianza de la mayoría del electorado joven.

Los datos sugieren que, con el paso de los años, el apoyo que el PSOE consigue entre el electorado joven se esfuma como consecuencia, entre otros factores, de la valoración negativa de las políticas que el gobierno socialista lleva a cabo. Pero la pérdida de votantes jóvenes del PSOE no contribuyó a reforzar significativamente el voto al PP. En 1993, el PP obtuvo el 27 por ciento de los sufragios, pero no logró vencer las reticencias del electorado joven para otorgarle su

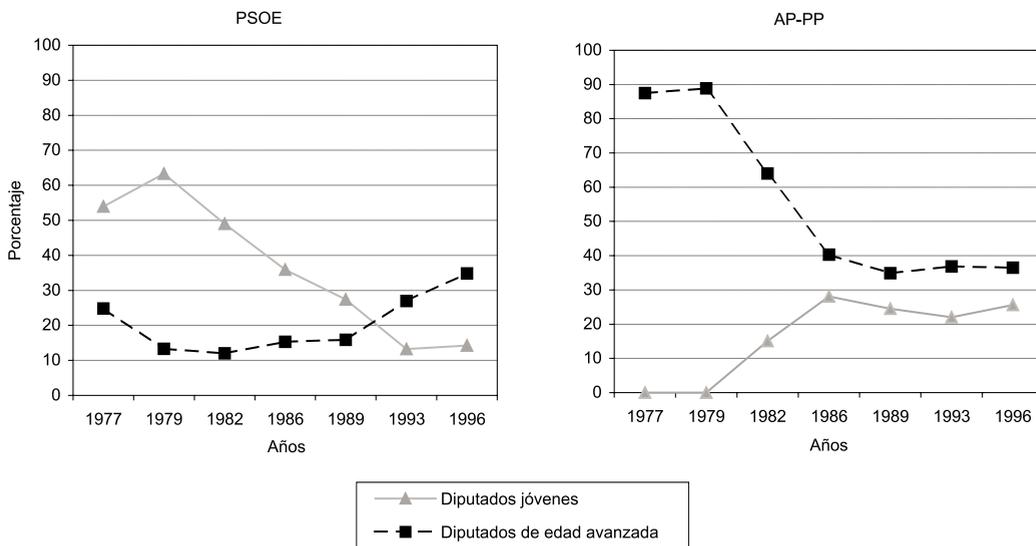
respaldo. En 1993, el voto al PP entre los jóvenes de 18 a 24 años fue del 20 por ciento (7 puntos más que en 1982, pero 7 puntos menos que el porcentaje total de voto al PP) y el de los que tenían entre 25 y 34 años, del 18 por ciento (5 puntos más que en 1982, pero 9 menos que el porcentaje total) (datos de Boix, 1986: 242). El escaso apoyo obtenido entre los jóvenes restó al principal partido de la oposición opciones para ganar las elecciones.

### c) Déficit de promotores

Las iniciativas de apoyo a la juventud necesitan, al igual que otro tipo de políticas, «promotores» capaces de trasladar visiones y propuestas a los/as dirigentes —en el supuesto de que estos no las alberguen ya—. Necesitan también una «voz» que explicita aquello que disgusta a los jóvenes. En 1982 el PSOE es un partido encabezado por dirigentes jóvenes. Su victoria es saludada como la de la llegada al poder de una nueva generación que no ha vivido la Guerra Civil en carne propia y no había tenido responsabilidades políticas anteriores. Solo 6 (3,3 por ciento) diputados/as tienen menos de 30 años, pero 84 (46 por ciento) tienen entre 30 y 39. En esos momentos, AP no tiene diputados/as menores de 30 años, y solo 13 (el 15 por ciento) tienen menos de 40 años (datos

<sup>13</sup> Manifiestan lo mismo el 57 por ciento de las personas mayores de 60 años.

**GRÁFICO 2.** Evolución del porcentaje de diputados jóvenes (menores de 40 años) y de edad avanzada (mayores de 50 años) en el Congreso de los Diputados, PSOE y AP-PP



Fuente: Gangas 2000. Base de datos de Diputados 1977-1996, CEACS Fundación Juan March.

de Gangas, 2000). El programa electoral del PSOE muestra, como se ha tenido ocasión de comprobar, un interés genuino por la suerte que están corriendo los jóvenes, y especialmente por la cuestión del desempleo, que afecta a este colectivo más que a ningún otro.

Con el paso de las legislaturas, el gabinete socialista envejece, y también lo hace el grupo parlamentario. En 1989 quedan dos diputados menores de 30 años (el 1,1 por ciento) y 46 (26 por ciento) con edades comprendidas entre 30 y 39 años. En 1993, por vez primera, no hay diputados/as menores de 30 años y solo 21 (13 por ciento) menores de 40 (datos de Gangas, 2000). Los/as jóvenes no encuentran acomodo en las listas electorales del PSOE, o al menos no en las candidaturas con probabilidad elevada de salir elegidas. La elevada edad de los diputados/as del PSOE contrasta con el rejuvenecimiento paulatino del PP. A partir de 1993, el

PP tiene más diputados/as menores de 40 años que el PSOE. En los escaños socialistas aparecen cada vez más diputados/as mayores de 50 años (véase el gráfico 2)<sup>14</sup>.

El «encanecimiento» del grupo parlamentario y de las prioridades políticas del PSOE provoca una reacción débil por parte de posibles colectivos agraviados. Durante las cuatro legislaturas socialistas, las voces críticas más sonoras de grupos internos o colectivos afines provienen de la UGT, buena parte de cuyos militantes también pertenecían al PSOE. Pero el interés de la UGT en los problemas de los jóvenes fue limitado y coyuntural. Su activismo estuvo centrado en la defensa de sus bases de afiliación, de edades generalmente avanzadas. Opone escasa

<sup>14</sup> Esto es debido, en buena medida, a la mayoritaria continuidad de los diputados/as socialistas en sus escaños, a diferencia de la de otros partidos, más afectados por períodos convulsos de renovación.

resistencia a las primeras iniciativas que fomentan el trabajo temporal como «vía de entrada» al mercado de trabajo, pero se opone a cualquier flexibilización de las «vías de salida» (que puedan afectar a los trabajadores con contrato indefinido). Su posición en relación a la situación de los jóvenes solo se endurece cuando advierte que el abaratamiento de la contratación de los jóvenes está promoviendo la sustitución de empleo fijo por temporal y, por tanto, puede amenazar su poder organizativo (Cerviño, 2003).

La organización juvenil del PSOE (Juventudes Socialistas) rara vez cuestionó las prioridades del gobierno<sup>15</sup>. Su alineamiento con el gobierno en relación a los proyectos de reforma del mercado laboral implicó que tuvieran que marcar distancias con la mayoría de organizaciones juveniles —críticas generalmente con el gobierno—. El ejemplo más evidente es el enfrentamiento de Juventudes Socialistas con otras organizaciones juveniles que habían convocado movilizaciones contra el Plan de Empleo Juvenil en 1988. Los dirigentes de Juventudes Socialistas se significan en la defensa de un «plan de choque» que consideran necesario para hacer frente a la situación de marginalidad social y laboral en que viven los jóvenes<sup>16</sup>. Cuando plantean objeciones públicas a las iniciativas del Ejecutivo —como sucedió con motivo de la reforma laboral de 1994— se refieren a detalles pequeños, sin contradecir el espíritu de las reformas previstas. En líneas generales, Juventudes Socialistas tendió a justificar el desgaste del apoyo juvenil a los socialistas como el resultado de un «desencanto general de la juventud», que

afecta a actitudes generales de los jóvenes frente a la vida pública, y no solo frente al partido en el gobierno.

Aun así, con el paso de las legislaturas, los dirigentes de Juventudes Socialistas se quejan amargamente del estado de bloqueo que les impide acceder a puestos de responsabilidad. Los dirigentes de la organización muestran repetidamente su contrariedad por el hecho de que el éxito electoral de los políticos que encabezan el proyecto socialista durante los años ochenta representa un tapón generacional para los militantes más jóvenes. Estos últimos acaban habitualmente relegados a los últimos lugares de las listas electorales, sin posibilidad real de salir elegidos, y de adquirir así experiencia política. Desde su punto de vista, el PSOE está, por un lado, desaprovechando a los militantes que deben asegurar el relevo generacional de los protagonistas de la transición y la llegada al poder y, por otro, a «caras nuevas» con ideas renovadas y que pueden ayudar a atraer el voto joven.

Durante su etapa en el gobierno, el PSOE se caracteriza por ser un partido con un control elevado de los dirigentes sobre la organización. Las prácticas disciplinarias instauradas desde inicios de la transición permiten que un pequeño órgano ejecutivo acumule un poder enorme para compensar y sancionar a los militantes —a través, fundamentalmente, del control de las listas de candidatos/as, cerradas y bloqueadas (Gangas, 1995)—. A juicio de un observador privilegiado, José María Maravall (sociólogo y, en su momento, ministro y colaborador destacado de Felipe González), la disciplina férrea practicada en el partido silenció las críticas, impidiendo que las opiniones de los afiliados/as sirvieran de «alerta temprana» acerca de los costes de políticas impopulares (Maravall, 2003). Dentro de este contexto hay que inscribir la actitud general de conformidad mostrada por Juventudes Socialistas frente a la adopción de políticas gubernamentales que estaban provocando el rechazo de otras or-

<sup>15</sup> Las siguientes consideraciones se basan en un análisis de los artículos de *El País* y *La Vanguardia* entre octubre de 1982 y junio de 1996 en que se menciona a las Juventudes Socialistas con cualquier pretexto.

<sup>16</sup> Buen ejemplo de ello son dos artículos sobre el tema de dirigentes de la organización juvenil: Javier de Paz (1988) y Carlos Alonso (*El País*, 26 de noviembre de 1988).

ganizaciones juveniles y del propio electorado joven.

Si la «voz» de los jóvenes desde dentro del PSOE fue poco determinante en la configuración de la agenda política, no lo fueron tampoco las voces juveniles externas. A lo largo del período del gobierno socialista no existieron grandes asociaciones juveniles que pudieran erigirse en portavoces de segmentos significativos de la juventud en las diversas cuestiones que les atañe. Las más activas fueron las organizaciones estudiantiles, que plantaron cara al gobierno durante la tramitación de la reforma educativa mediante movilizaciones en la calle y la convocatoria de paros en los centros educativos, arrancando concesiones significativas. Pero la mayoría de estas organizaciones carecieron de la misma capacidad movilizadora frente a otras iniciativas gubernamentales. Durante el debate sobre el Plan de Empleo Juvenil, el Sindicato de Estudiantes, una organización estudiantil de corte marxista que había encabezado las protestas de los años 1986 y 1987 contra la reforma educativa, cobró cierto protagonismo en la convocatoria de movilizaciones y de una huelga general. Pero cuando, tras el éxito de las movilizaciones, el gobierno acepta finalmente negociar la retirada del Plan y otras propuestas sociales, ignora el papel de las organizaciones juveniles y convierte a los sindicatos de clase en sus interlocutores preferentes.

El déficit de «promotores» capaces de trasladar las demandas de los jóvenes al gobierno y persuadirlo de la necesidad de acometer reformas legislativas relega las cuestiones que atañen a su bienestar fuera de la agenda política. Los responsables políticos admiten la existencia de problemas, pero eluden la adopción de medidas ambiciosas para corregir la situación. Otras preocupaciones cobran prioridad, reclaman soluciones urgentes, gracias a que cuentan con «promotores» eficaces, capaces de catapultarlas a la agenda pública. Con el curso del tiempo, y sin que hayan cambiado

sustancialmente los parámetros de la situación, la vulnerabilidad de los jóvenes en el mercado de trabajo, sus dificultades para emanciparse y planificar su vida pasan de ser una injusticia social grave frente a la que toda la sociedad debe movilizarse (como se sugiere en los programas del PSOE de 1982 y 1986) a ser una asignatura pendiente, que el PSOE relega para acometer otras reformas sociales.

## CONCLUSIONES

Las percepciones, diagnósticos y propuestas contenidas en el programa electoral del PSOE evolucionan a lo largo de las legislaturas, en consonancia con sus estrategias para construir nuevas bases de apoyo. En este proceso, como es reconocido explícitamente en los propios programas, las personas de edad avanzada salen más favorecidas que ningún otro sector. Al final de sus 14 años de mandato, los dirigentes socialistas son conscientes de que han perdido el favor del electorado más joven. Los análisis realizados evidencian los incentivos electorales que pudieron motivar la acción de gobierno. También muestran la escasa visibilidad que adquirieron las demandas juveniles por la ausencia de promotores que abanderaran con convicción y firmeza su causa, y contribuyeran a catapultarla a la esfera política. Pese a que inicialmente los gobernantes parecían bien predispuestos a acometer grandes reformas para mejorar la situación de los jóvenes, otros colectivos sociales acabaron desplazándolos en el orden de prioridades del gobierno.

Las conclusiones de esta exploración del caso español sugieren que los jóvenes constituyen un grupo político vulnerable, especialmente expuesto a la desprotección en un contexto de crisis fiscal de los Estados de bienestar. En primer lugar, los jóvenes moran en una especie de limbo social en que su situación subordinada y desventajosa encuen-

tra una justificación convincente en el hecho de que se trata de un estado transitorio. En segundo lugar, es difícil convertir los agravios juveniles de índole económica y material en fundamento de movilización colectiva. No existe una polarización clara entre intereses económicos de la juventud y los de otros grupos de edad. El hecho de que muchos jóvenes sean parte integrante de grupos sociales compuestos por personas situadas en etapas diferentes del ciclo vital (como la familia) desdibuja su perfil colectivo y resta urgencia a sus demandas. En tercer lugar, la militancia juvenil afronta obstáculos de acción colectiva especialmente difíciles de superar, como ilustra el caso de los integrantes más jóvenes del partido socialista. Por una parte, con el paso del tiempo, el «bloque juvenil» (que tuvo un peso considerable en las elecciones que conducen al PSOE al poder) pierde indefectiblemente a sus miembros más experimentados/as a medida que se hacen mayores en las siguientes legislaturas. Por otra, la reticencia a implicarse en actividades en defensa de sus intereses colectivos presentes es alta si perciben que la sociedad adulta puede sentirse ofendida y castigarlos por ello (como sucedió con Juventudes Socialistas), hipotecando sus oportunidades de promoción y mejora social. André Malraux estaba en lo cierto cuando afirmaba que la juventud es una religión de la que todo el mundo termina por apartarse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Binstock, Robert H. (2000): «Old Age Policies, Politics, Ageism», *Generations*, 29 (3): 73-78.
- Boix, Carles (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid: Alianza.
- Budge, Ian, David Robertson y Derek Hearl (1987): *Ideology, Strategy and Party Change. Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge, Mss: Cambridge University Press.
- Cerviño, Emma (2003): *Políticas de representación sindical: UGT y CCOO ante el empleo temporal 1977-1997*, Madrid: Fundación Juan March.
- Costa, Dora L. (1998): *The Evolution of Retirement*, Chicago: University of Chicago Press.
- Cruz, Laura (2000): *Gobiernos, mercado de trabajo y formación profesional: un análisis comparativo de España y Gran Bretaña*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, tesis doctoral.
- Föster, Michael F. y Michelle Pellizari (2000): «Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in OECD Area», *Labour Market and Social Policy Occasional Paper 42*, París: OECD.
- Gangas, Pilar (2000): Base de datos «Diputados 1977-1996», Madrid: Fundación Juan March.
- Gil Calvo, Enrique (2003): *El poder gris. Una nueva forma de entender la vejez*, Barcelona: Mondadori.
- Hopkin, Jonathan (2001): «A "Southern Model" of Electoral Mobilization? Clientelism and Electoral Politics in Spain», *West European Politics*, 24 (1): 115-136.
- Jiménez, Beatriz et al. (2008): *La emancipación precaria*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jurado, Teresa (2003): «La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 103: 113-157.
- Keeler, John T. (1993): «Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-making», *Comparative Political Studies*, 25 (4): 433-486.
- Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown.
- Kitschelt, Herbert (2001): «Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies?», en Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Klingemann, Hans Dieter, Richard I. Hofferbert e Ian Budge (1994): *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Lynch, Julia (2006): *Age in the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, José M. (1995): *Los resultados de la democracia*, Madrid: Alianza Editorial.

- (2003): *El control de los políticos*, Madrid: Taurus.
- Marí-Klose, Pau y Marga Marí-Klose (2006): *Edad del cambio: jóvenes en los circuitos de la solidaridad intergeneracional*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- , —, Lluís Flaquer, Cristina Sánchez y Lara Navarro (2008): *Informe de la inclusión social en España*, Barcelona: Obra Social de Caixa Catalunya.
- Mota, Rosalía (2002): *Regímenes, partidos y políticas de suficiencia en pensiones de jubilación: la experiencia española*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, tesis doctoral.
- Myles, John (1984): *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*, Boston: Little Brown.
- OCDE (1981): *Youth Without Work: Three Countries Approach the Problem*, París: OCDE.
- (1985): *Education and Training after Basic Schooling*, París: OCDE.
- (1986): *New Politics for the Young*, París: OCDE.
- (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OCDE.
- Paz, Javier de (1988): «Respuestas de las Juventudes Socialistas al plan de empleo juvenil», *Economía y Sociología del Trabajo*, 1-2: 208-210.
- Polavieja, Javier (2003): *Estables y precarios: desregulación laboral y estratificación social en España, 1984-1997*, Madrid: Siglo XXI/Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Preston, Samuel (1984): «Children and the Elderly: Different Paths for America's Dependents», *Demography*, 21 (4): 435-457.
- Weingrod, Alex (1968): «Patrons, Patronage and Political Parties», *Comparative Studies in Society and History*, 10: 377-400.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol (1985): «State Structures and the Possibilities of "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States», en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Wert, José Ignacio (2003): «Los jóvenes de la democracia», *Cuadernos de Pensamiento Político*, 1: 78-98.

**RECEPCIÓN:** 28/06/2011

**APROBACIÓN:** 07/02/2012