

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Programa de Protección Social
Área de Desarrollo Social

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 137

NOVIEMBRE 2015

Las políticas de adolescencia en la provincia de Santa Fe: un análisis desde la oferta programática y el gasto social

Carolina Aulicino | Lavih Abraham | Marco Kofman

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto “Desarrollo de capacidades para la gestión subnacional de políticas sociales dirigidas a niños, niñas y adolescentes” dirigido por Fabián Repetto.

Con el apoyo de:



Índice

Índice.....	2
Índice de cuadros y gráficos.....	2
Resumen ejecutivo.....	4
Agradecimientos	4
Introducción.....	5
Situación social de los adolescentes en la Provincia de Santa Fe	7
Sistematización de las intervenciones dirigidas a la adolescencia.....	13
Ministerio de Desarrollo Social	29
Ministerio de Educación	37
Ministerio de Salud.....	43
Ministerio de Seguridad.....	46
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	49
Análisis de la inversión social dirigida a la adolescencia	54
Finanzas provinciales y Gasto Público social de la provincia	54
Análisis del gasto público social dirigido a adolescencia.....	60
Reflexiones finales y recomendaciones	68
Anexo Aspectos metodológicos.....	72
Acerca de los autores	80
Notas.....	81

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Variación de la población adolescente entre 13 y 18 años, 2001 y 2010 (en número de personas).....	7
Gráfico 2. Situación Habitacional de los adolescentes entre 13 y 18 años entre 2003 -2013** (En porcentajes)	8
Gráfico 3. Asistencia Escolar de los adolescentes entre 13 y 18 años entre el año 2003 y 2013 * (en porcentajes)	9
Gráfico 4. Tasa de desempleo de los adolescentes de 13 -18 años en 2003 y 2013*(En porcentajes)... ..	10
Gráfico 5. Gráfico 4. Tipo de cobertura de salud de los adolescentes entre 10 y 19 años. (En porcentajes)	11
Gráfico 6. Proporción de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales según franja etaria (Estimación en porcentajes)	12
Cuadro 1. Sistematización de la oferta provincial en adolescencia.....	52
Gráfico 7. Gasto total sobre Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Santa Fe. 1993-2012..	54

Gráfico 8. Resultado Económico del Estado de la Provincia de Santa Fe, 1993-2012	55
Gráfico 9. Composición de las fuentes de financiamiento tributarias de la provincia	56
Gráfico 10. Gasto Público Social y Gasto Público Total de la Provincia de Santa Fe, 2009-2012. En millones de pesos corrientes y porcentaje.....	57
Gráfico 11. Gasto Social con relación al Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Santa Fe, 1993-2012	57
Cuadro 2. Provincia de Santa Fe. Gasto Público Social y Gasto Público total en millones de pesos corrientes, 2009-2012	58
Cuadro 3. Composición de la ejecución del Gasto Público Social, 2009-2012	58
Cuadro 4. Provincia de Santa Fe. Composición del Gasto Público Social por función, en millones de pesos corrientes, 2009-2012.....	59
Gráfico 12. Provincia de Santa Fe. Composición del Gasto Público Social por función. 2009-2012... ..	59
Cuadro 5. Provincia de Santa Fe: Gasto Público, Gasto Público Social, Gasto Público Social Dirigido a Adolescencia y Producto Bruto Geográfico. En millones de pesos corrientes y en porcentaje.	60
Cuadro 6. Clasificación del GPSDA según Clase de gasto, 2009-2012. En millones de pesos corrientes y en porcentaje.....	61
Gráfico 13. Clasificación del GPSDA según Clase de gasto, 2009-2012. En porcentaje.....	62
Cuadro 7. Clasificación del GPSDA por Jurisdicción, 2009-2012. En millones de pesos corrientes... ..	62
Cuadro 8. Clasificación del GPSDA por Jurisdicción, 2009-2012. En millones de pesos corrientes. Detalle.	63
Gráfico 14. Clasificación del GPSDA por Jurisdicción, (66. 2009-2012. En millones de pesos corrientes.	63
Cuadro 9. División jurisdiccional del GPSDA por Clase de gasto, 2009-2012. En millones de pesos corrientes.	64
Cuadro 10. Clasificación por Objeto del Gasto	65
Cuadro 11. Clasificación por Categoría del Gasto Público Social en Adolescencia, 2009-2012	65
Cuadro 12. Clasificación por fuente de financiamiento del Gasto Público Social en Adolescencia. Provincia de Santa Fe, Administración Central, 2009-2012	65
Cuadro 13. Presupuesto y ejecución del GPSDA en la Administración Central de la Provincia de Santa Fe, 2009-2012 en millones de pesos.....	66
Cuadro 14. Presupuesto y ejecución del GPSDA en la Provincia de Santa Fe, 2009-2012 en millones de pesos.....	67
Cuadro 15. Presupuesto y ejecución del GPSDA por objeto del gasto en la provincia de Santa Fe, 2009-2012 en millones de pesos y porcentajes	67

Resumen ejecutivo

La adolescencia es una etapa de alta vulnerabilidad que implica un proceso de profundas transformaciones biológicas, psicológicas y sociales. Tiene sus complejidades y particularidades, se encuentra atravesada por el género, la edad (no sólo biológica), las condiciones materiales y culturales de vida; no constituye solamente una etapa de transición entre la infancia y la adultez.

El proyecto “Desarrollo de capacidades para la gestión subnacional de políticas sociales dirigidas a niños, niñas y adolescentes” (iniciativa conjunta de UNICEF Argentina y CIPPEC) promovió el desarrollo de una asistencia técnica al Ministerio de Desarrollo Social y a la Secretaría Técnica del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe. Esta iniciativa se enmarca en una serie de esfuerzos que están siendo realizados por el gobierno de la Provincia de Santa Fe fortalecer su función pública en general y, particularmente para avanzar en una gestión integral de las políticas en territorio, como el Programa Integral de Intervención en Barrios-Abre, la creación del Gabinete Social, el Gabinete Joven, la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe y el Observatorio de la Situación Social de la Niñez y la Adolescencia, realizado con el apoyo de UNICEF.

El objetivo de este acompañamiento fue contribuir al fortalecimiento de una política integral para la adolescencia en la Provincia de Santa Fe. En particular, se buscó brindar información y recomendaciones concretas para fortalecer la consolidación de un abordaje integral para la adolescencia a partir de a) un diagnóstico de la situación social de la adolescencia en la provincia, b) una sistematización de las intervenciones dirigidas a la adolescencia, c) un análisis de la inversión social dirigida a la adolescencia y d) algunas reflexiones que surgen del análisis contenido en los puntos anteriores.

El presente documento sintetiza los puntos analizados en el marco de la asistencia técnica. En la primera sección, se aborda la situación social de los/as adolescentes en la Provincia de Santa Fe. Luego, se examinan las diversas políticas que se implementan en la Provincia, tanto en términos de la oferta sectorial como de los esfuerzos intersectoriales realizados. En la tercera sección, se presenta el análisis sobre la inversión social destinada a este grupo etario. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales. Adicionalmente, el documento cuenta con dos anexos metodológicos relacionados a la tercera sección.

Agradecimientos

Los autores agradecen muy especialmente a Cecilia Nieto, a los entrevistados por su tiempo y disponibilidad y al Observatorio de los Derechos de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Santa Fe por haber brindado datos indispensables para la realización del presente trabajo. También se agradece a Mic Kunsumpor su apoyo en la realización del trabajo y a Fabián Repetto, Gala Díaz Langou y Damián Bonari por la revisión, comentarios y sugerencias realizadas.

Introducción

La adolescencia es una etapa de alta vulnerabilidad que implica un proceso de profundas transformaciones biológicas, psicológicas y sociales; y, además, cambios en las relaciones interpersonales. Tiene sus complejidades y particularidades, se encuentra atravesada por el género, la edad (no sólo biológica), las condiciones materiales y culturales de vida; no constituye solamente una etapa de transición entre la infancia y la adultez. Invertir en este grupo de población implica “aprovechar una segunda ventana de oportunidad para el desarrollo¹” (Jara Males y Sorio, 2013). Sin embargo, “los adolescentes de nuestros días inician su apertura a la vida en un mundo social que, para la gran mayoría, se presenta excluyente, hostil y con bajas expectativas para el futuro” (Urresti, 2005; 78). De aquí la importancia de la intervención a través de políticas sociales y políticas públicas para la adolescencia.

Con la sanción en el año 2005 de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNyA) N°26.061, se instituye a nivel legislativo las obligaciones de orden constitucional asumidas por el Estado Argentino en el año 1994 respecto a la aplicación de la Convención Internacional de Derechos del Niño (CIDN) y sus principios fundamentales.

A más de 7 años de creación del Sistema de Protección integral de derechos de NNyA, aún no se han establecido acabadamente los organismos administrativos locales que ejecuten políticas de protección. Por su parte, en los niveles provinciales, se torna fundamental la puesta en funcionamiento efectiva de los espacios de concertación de políticas públicas integrales, a saber consejos provinciales, sin funcionamiento en la mayoría de las provincias.

La Provincia de Santa Fe cuenta con importantes avances. La sanción de la Ley Provincial 12.967 crea el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia., ajustando el marco normativo provincial a la CIDN y a la Ley Nacional 26.061. El órgano de aplicación es la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

Del Sistema forman parte los organismos públicos (que integran o ejecutan servicios en las áreas de competencia de los Ministerios) y organizaciones no gubernamentales involucrados en los derechos de la niñez y adolescencia. Constituye un abordaje integral de las políticas públicas y cuenta con un primer y segundo nivel de intervención. El primer nivel está encargado de actuar en situaciones de amenaza, urgencia y vulneración de derechos, así como desarrollar programas y actividades de promoción a nivel local. El segundo nivel de atención brinda asistencia jurídica y técnica a los Servicios Locales para la intervención y el diseño de programas. Además, aplica Medidas de Protección Excepcional, de forma coordinada con el primer nivel. Está conformado por la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (autoridad de aplicación del Sistema) que cuenta con dos Direcciones Provinciales, cinco Delegaciones y equipos territoriales.

Por otro lado, la Provincia también cuenta con un Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia. Es un cuerpo de carácter consultivo y de asesoramiento en materia de promoción y protección de derechos de niñez y adolescencia. Está conformado por representantes de toda la provincia de Santa Fe: diez del Poder Ejecutivo, diez del Poder Legislativo, diez del Poder Judicial, diez representantes de Universidades, cincuenta representantes de municipios y comunas, diez de

¹La primera ventana corresponde a inversión en la primera infancia.

colegios profesionales y veinticinco de organizaciones no gubernamentales involucradas en la temática de niñez.

El proyecto “Desarrollo de capacidades para la gestión subnacional de políticas sociales dirigidas a niños, niñas y adolescentes” (iniciativa conjunta de UNICEF Argentina y CIPPEC) promovió el desarrollo de una asistencia técnica al Ministerio de Desarrollo Social y a la Secretaría Técnica del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe. Esta iniciativa se enmarca en una serie de esfuerzos que están siendo realizados por el gobierno de la Provincia de Santa Fe fortalecer su función pública en general y, particularmente para avanzar en una gestión integral de las políticas en territorio, como el Plan Abre, la creación del Gabinete Social, el Gabinete Joven, la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe y el Observatorio de la Situación Social de la Niñez y la Adolescencia, realizado con el apoyo de UNICEF.

El objetivo de este acompañamiento fue contribuir al fortalecimiento de una política integral para la adolescencia en la Provincia de Santa Fe. En particular, se buscó brindar información y recomendaciones concretas para fortalecer la consolidación de un abordaje integral para la adolescencia a partir de a) un diagnóstico de la situación social de la adolescencia en la provincia, b) una sistematización de las intervenciones dirigidas a la adolescencia, c) un análisis de la inversión social dirigida a la adolescencia y d) algunas reflexiones que surgen del análisis contenido en los puntos anteriores.

El marco utilizado para el análisis parte de comprender que la problemática adolescente requiere de abordajes integrales. Esto implica unificar una mirada entre los distintos sectores, llevar adelante procesos de planificación intersectorial que establezcan objetivos comunes, para luego implementar las líneas definidas desde los ámbitos sectoriales pertinentes. Además, implica analizar el esfuerzo fiscal llevado adelante por la provincia para este grupo etario, con las dificultades que este análisis implica dadas las diferencias entre las partidas presupuestarias y los recortes programáticos de cada Ministerio.

El presente documento sintetiza los puntos analizados en el marco de la asistencia técnica. En la primera sección, se aborda la situación social de los/as adolescentes en la Provincia de Santa Fe. Luego, se examinan las diversas políticas que se implementan en la Provincia, tanto en términos de la oferta sectorial como de los esfuerzos intersectoriales realizados. En la tercera sección, se presenta el análisis sobre la inversión social destinada a este grupo etario. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales. Adicionalmente, el documento cuenta con dos anexos metodológicos relacionados a tercera sección.

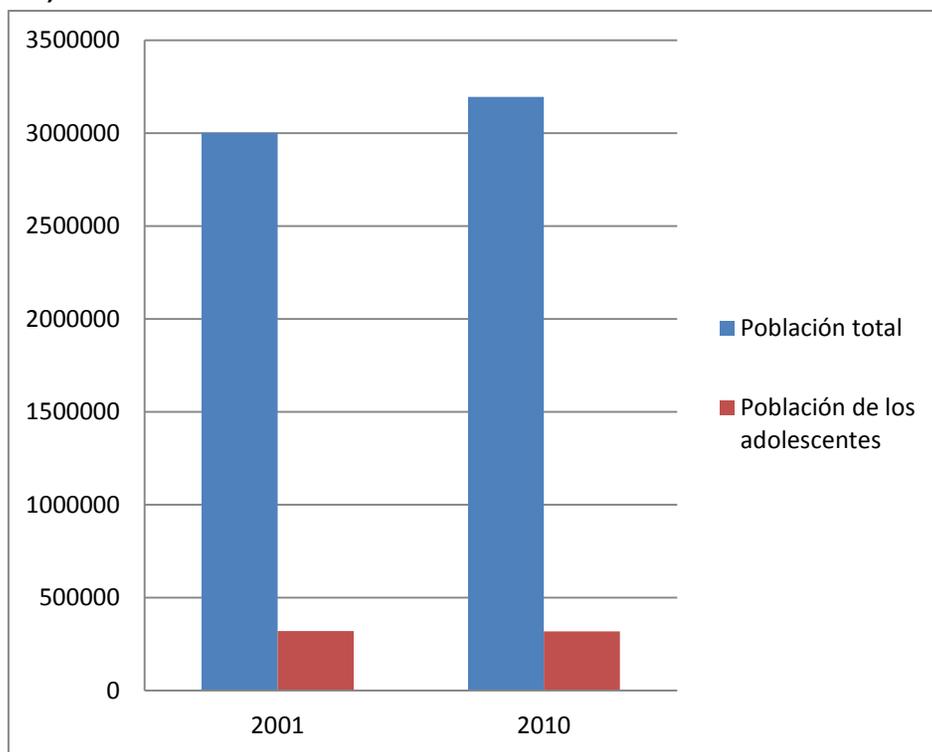
Situación social de los adolescentes en la Provincia de Santa Fe

En este apartado, se ofrece un panorama de la situación de los adolescentes entre 13 y 18 años en la Provincia de Santa Fe. Se examinan los datos referidos a demografía, educación, trabajo, salud, situación habitacional y protección social.

En Santa Fe habitan 317.990 adolescentes de entre 13 y 18 años, los cuales constituyen el 9,95% de la población total de la Provincia (INDEC, 2010). Para el año 2001, la población de adolescentes representaba el 10,66% de la población total de la provincia. Al comparar los datos obtenidos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001 y 2010, es posible observar una disminución de la población adolescente en la Provincia no sólo en términos relativos sino, también, absolutos: la variación intercensal de la población total muestra un crecimiento de 193,836 personas, mientras que la variación de la población adolescente muestra un descenso de 1,889 adolescentes.

Por otro lado, el mismo descenso puede observar si se analizan las cifras de la Encuesta Permanente de Hogares entre el 2003 y 2013: 12,24% y 8,59% respectivamente (datos correspondientes al segundo y tercer trimestre para Gran Santa Fe y Gran Rosario).

Gráfico 1. Variación de la población adolescente entre 13 y 18 años, 2001 y 2010 (en número de personas)



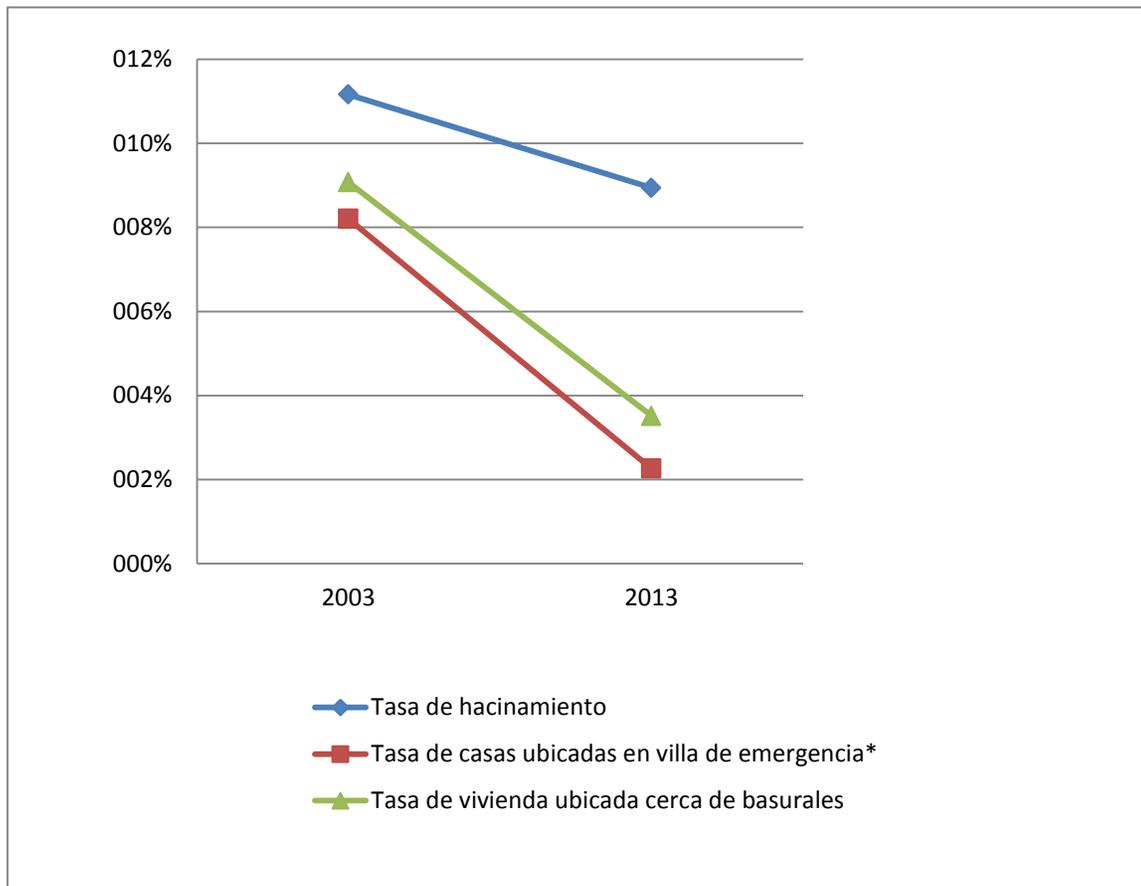
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los datos del Censo 2001 y Censo 2010.

El 1,73% de los adolescentes pertenece a población indígena o son descendientes de pueblos indígenas u originarios (Censo 2010).

La situación social de los adolescentes ha mejorado considerablemente en la Provincia de Santa Fe en los últimos años. Mientras que el Censo de 2001 arrojó que un 16,7% se encontraban en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje había descendido a 13% según el Censo de 2010, lo que significa una disminución de 3,7 puntos porcentuales. Los indicadores de

condición de la vivienda también han mejorado en una manera notable: en 2003, 11,16% de los adolescentes vivía en condición de hacinamiento (3 o más personas en el mismo cuarto). En 2013, la tasa se redujo en 2,22 puntos porcentuales. A su vez, 3,5% de los adolescentes viven en hogares cerca de basurales (3 cuadras o menos) en 2013, mientras que el 9% vivía en tal situación en 2003; 2,26% de los adolescentes viven en 2013 en villas de emergencia, mientras que este porcentaje ascendía a 8,2% en 2003².

Gráfico 2. Situación Habitacional de los adolescentes entre 13 y 18 años entre 2003 - 2013 (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de la EPH, INDEC.

(*) Solo se incluye la información de Gran Rosario entre el 3er trimestre de 2003 y 2do trimestre de 2013

(**) Se consideran los aglomerados urbanos Gran Rosario y Gran Santa Fe que forman parte de la Encuesta Permanente de Hogares de 3er trimestre de 2003 y 2do trimestre de 2013

Por otro lado, los datos de UNICEF para 2011, muestran que el 4% de los niños, niñas y adolescentes en Santa Fe se encuentran en situación de indigencia, mientras que el 5,5% de la población total se encuentra en esta situación. Por su parte, un 14% de los niños, niñas y

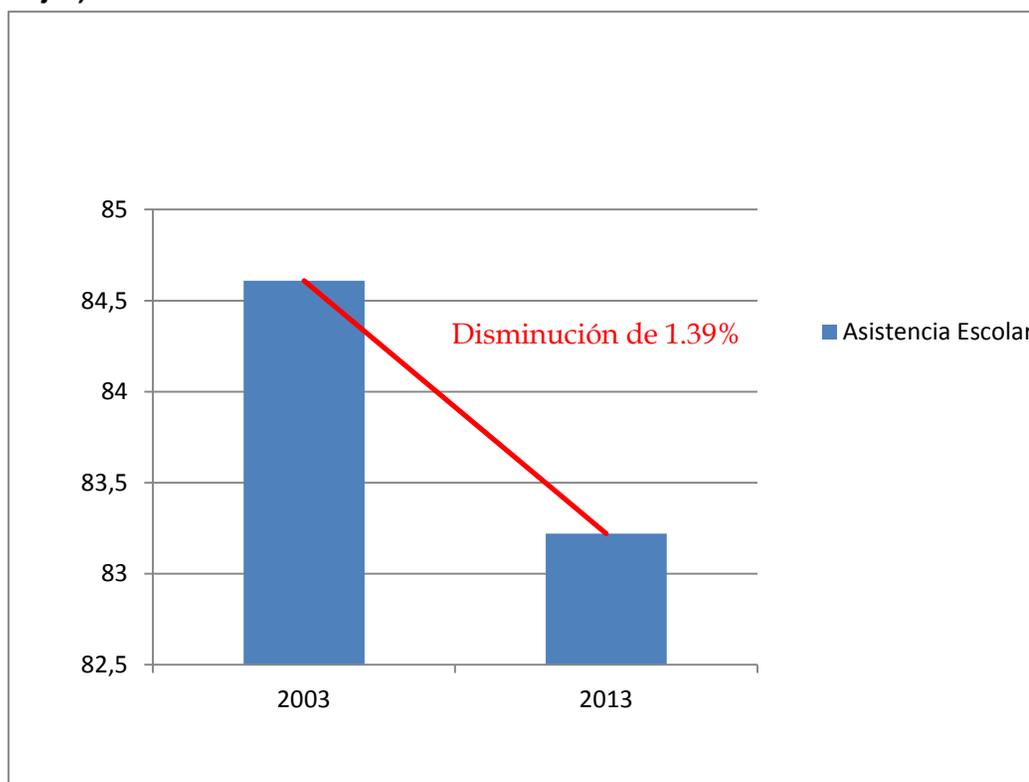
² Estas cifras de villa solo incluyen el Gran Rosario, basado en los datos de EPH, porque los datos de Gran Santa Fe son incompletos.

adolescentes se encuentra en situación de pobreza, número también inferior, levemente en este caso, al 14,6% que se registra para toda la población provincial (Plan Estratégico Provincial, 2012).

Es importante analizar, también, otros datos referidos a la situación social de los adolescentes en la provincia, que muestran avances en los últimos 10 años pero, también, una serie de desafíos pendientes.

Con respecto a la situación educativa, el 88,4% de los adolescentes entre 12 y 17 años asiste a un establecimiento educativo. De ellos, un 73,1% asiste a un establecimiento estatal (ENAPROSS, 2011). La EPH provee datos más actualizados, pero referidos solamente a Gran Santa Fe y Gran Rosario, que reflejan un nivel de asistencia del 83,22% de los adolescentes entre 13 y 18 años. Esto significa una leve disminución respecto del 2003 (84,61%), explicada principalmente por la caída del 2,7% en la tasa de asistencia del grupo entre 15 y 17 años: uno cada cuatro (23,1%) de los adolescentes en este grupo etario no asistió a la escuela en 2013 (Scasso, 2011).

Gráfico 3. Asistencia Escolar de los adolescentes entre 13 y 18 años entre el año 2003 y 2013* (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de la EHP, INDEC.

* Los datos solo incluyen Gran Santa Fe y Gran Rosario entre el 3er trimestre de 2003 y el 2do trimestre de 2013.

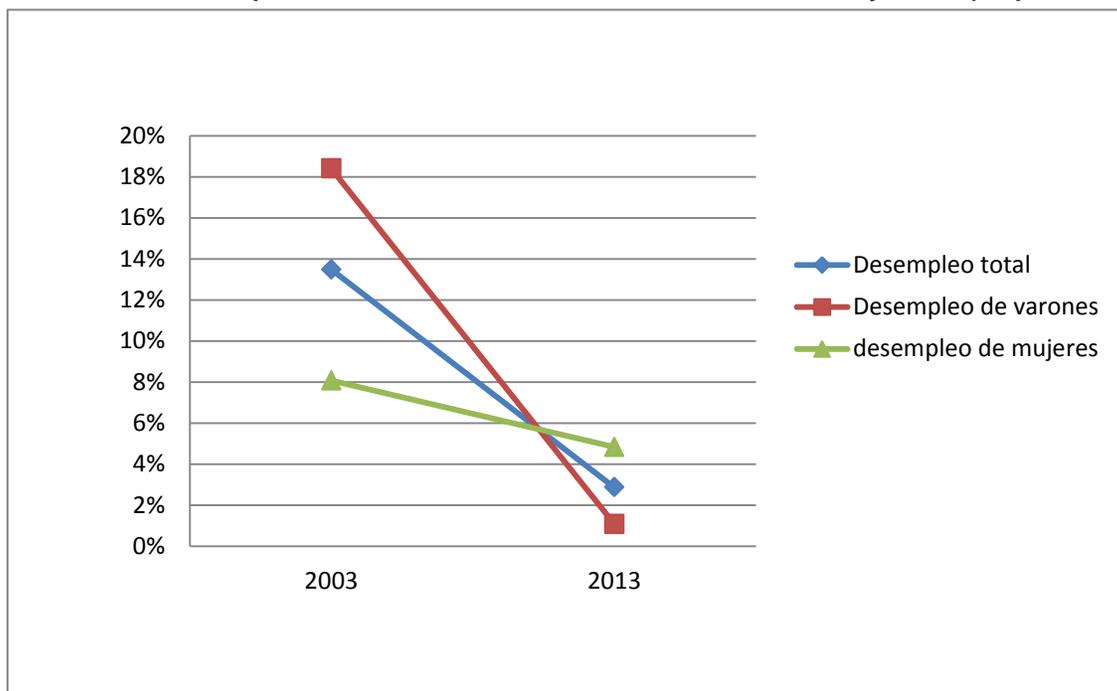
Los datos de la ENAPROSS (2011) reflejan que un 33% de los adolescentes entre 12 y 17 años presentan sobriedad: un 22,3% sobriedad simple (hasta dos años) y un 10,7% sobriedad avanzada (más de dos años).

Por otro lado, en el grupo etario entre 12 y 17 años, se observan significativas disparidades en término de la asistencia escolar según el nivel de ingreso. De acuerdo a datos del 2011, (Scasso, 2011), los adolescentes que pertenecen a las familias del 30% más bajo de ingresos per cápita familiar alcanzan niveles de escolarización del 88%, mientras que los adolescentes que pertenecen a

familias ubicadas en el 30% medio y el 40% más alto del nivel de ingreso per cápita familiar, alcanzan niveles de escolarización del 92% y 95%, respectivamente (Scasso, 2011).

En términos de la relación de los adolescentes con el mercado laboral, en la Provincia de Santa Fe la ley provincial N° 12.967 prohíbe el trabajo infantil y protege al adolescente entre 16 y 18 años de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud o para su desarrollo³. De acuerdo a datos de la EPH, el 2,87% de los adolescentes entre 16 y 18 años (Gran Rosario y Gran Santa Fe) se declaró desocupado mientras que la gran mayoría se declaró inactivo. Esta situación contrasta con la encontrada en 2003, cuando el 13,48% de los adolescentes se declaró desocupado (el descenso en el nivel de desocupación entre estos años fue más marcado para los varones, entre quienes la tasa descendió 17,3 puntos porcentuales).

Gráfico 4. Tasa de desempleo de los adolescentes de 13 -18 años en 2003 y 2013* (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EHP 2003 (3er trimestre) y 2013 (2do trimestre).

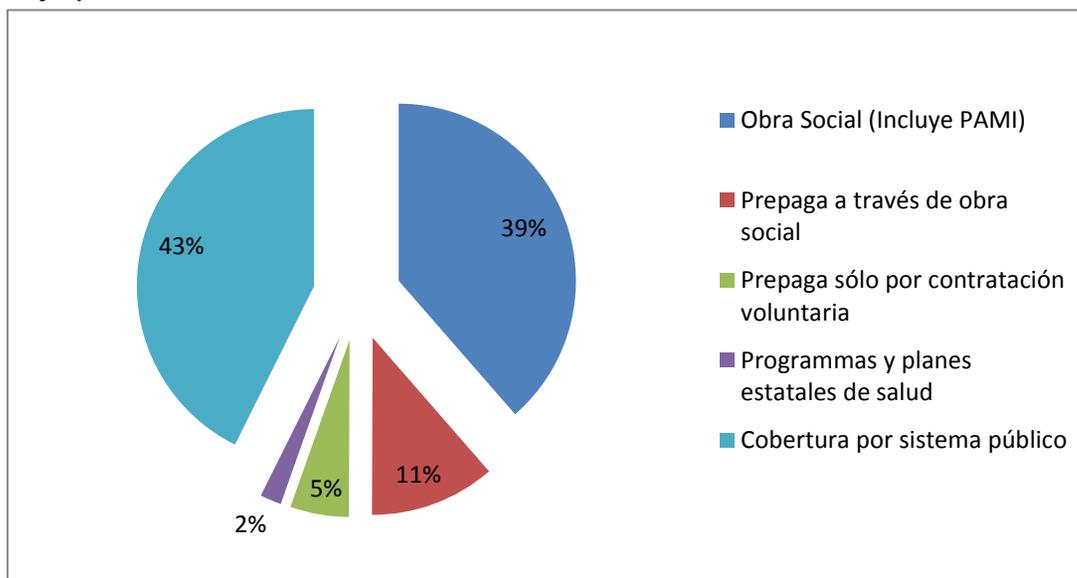
(*) Se consideran los aglomerados urbanos Gran Rosario y Gran Santa Fe que forman parte de la Encuesta Permanente de Hogares de 3er trimestre de 2003 y 2do trimestre de 2013.

Al analizar los datos de salud, resalta que todos los adolescentes cuentan con cobertura de salud: el 43% a través de la cobertura pública y el 57% a través de seguros (obra social, prepaga a través de obra social, prepaga por contratación voluntaria o programas y planes estatales de salud) de acuerdo a los datos de 2013 (EPH, INDEC). El siguiente gráfico muestra en detalle el peso de cada tipo de cobertura⁴.

³La ley nacional N° 26.390 prohíbe el trabajo para los menores de 16 años.

⁴ Debido a la falta de información más actualizada y detallada, se presenta la información del Censo 2010 correspondiente al grupo etario de 10 a 19 años.

Gráfico 5. Gráfico 4. Tipo de cobertura de salud de los adolescentes entre 10 y 19 años (en porcentajes)

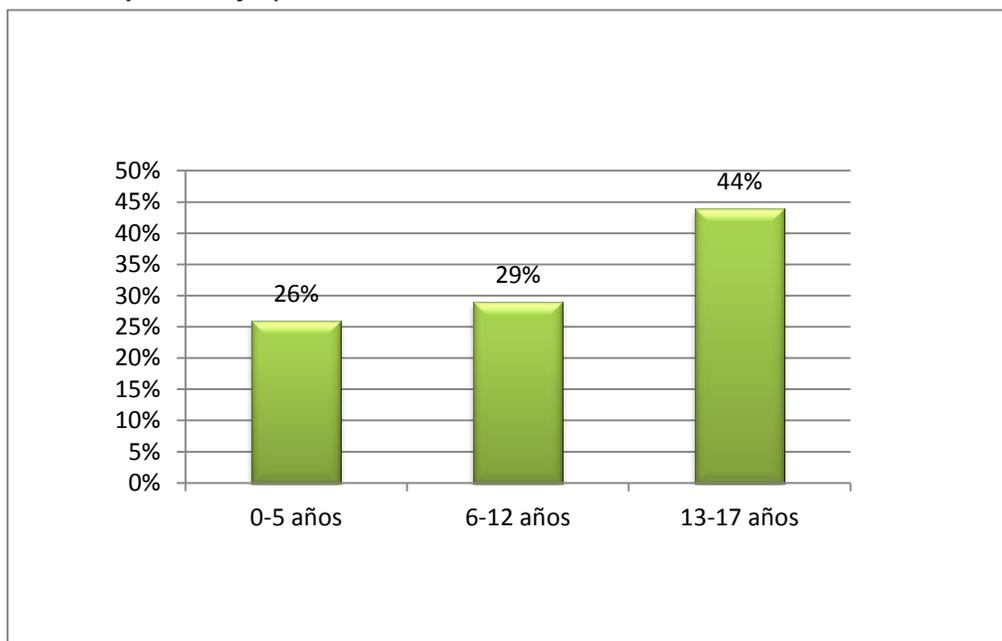


Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010, INDEC

Un segundo tema de relevancia en materia de salud se refiere a la fecundidad de las mujeres adolescentes. En 2012, 9,089 nacidos vivos lo eran de madres menores de 19 años, lo que representó el 16,80% de los nacidos vivos en aquel año en la provincia (DIES, Ministerio de Salud de la Nación). Esto representa una disminución con respecto a las tasas registradas en años anteriores (en este caso para nacidos vivos de madres menores de 20 años): 17,9% para 2007 (DIES, Ministerio de Salud de la Nación).

Finalmente, es importante mencionar la situación de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. Esta categoría hace referencia a los niños, niñas y adolescentes que han sido separados de su familia de origen, nuclear y/o extensa o de sus referentes afectivos y/o comunitarios, a través de una medida de protección excepcional de derechos. En la Provincia de Santa Fe (según datos relevados por SENAF y UNICEF en 2010) hay 647 niños, niñas y adolescentes con estas características, que representan un 4,5% sobre el total nacional de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales (UNICEF, 2012). De los 647 niños, niñas y adolescentes, 533 se encuentran institucionalizados (393 en instituciones privadas y 140 en instituciones públicas) y 114 en sistemas de cuidado familiar públicos o privados (95 en públicos y 19 en privados). En relación a la población infantil y adolescente de Santa Fe (905.029 niños, niñas y adolescentes), este grupo representa un 0,07%, valor que ubica a la Provincia tanto por debajo de la media nacional (0,12%) como por debajo de los indicadores de las provincias con mayor población infantil y adolescente (Buenos Aires, 0,13%; CABA, 0,18%; Córdoba, 11%; Mendoza, 0,13%) (UNICEF, 2012). En relación a la población específicamente adolescente, el informe de UNICEF no especifica los cortes etarios, pero se estima que 44% de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales de la Provincia tienen entre 13 y 17 años, como puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 6. Proporción de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales según franja etaria (estimación en porcentajes)



Fuente: (UNICEF, 2012, pp. 24).

En conclusión, tras examinar los datos socioeconómicos, es posible observar que, en general, la situación socioeconómica de los adolescentes entre 13 y 18 años ha mejorado en la Provincia de Santa Fe durante los últimos años: el Censo de 2010 mostró una mejora en términos del porcentaje de adolescentes en hogares con NBI de más de 3 puntos porcentuales, mientras que los datos de la EPH del INDEC muestran una mejora en términos de las condiciones habitacionales (reducción del hacinamiento y de la cantidad de adolescentes que habitan en villas de emergencia). A su vez, las tasas de desempleo muestran que solamente el 2,87% de los adolescentes entre 16 y 18 años (Gran Rosario y Gran Santa Fe) se declaró desocupado, frente al 13,48% de los adolescentes de dicha edad que se declararon desocupados en 2003 (EPH, INDEC).

Sin embargo, algunos indicadores encienden alertas sobre la situación de vulnerabilidad de este grupo etario: las tasas de asistencia y sobreedad escolar han empeorado (un 40% de los adolescentes de 14 años presenta sobreedad), y la evidencia sugiere que el factor económico juega un rol determinante en estos indicadores, ya que los adolescentes que provienen de familias de bajos ingresos tienen menos oportunidades de completar sus estudios. Por otro lado, más de un 40% de los adolescentes no cuentan con ningún tipo de cobertura de salud y el embarazo Cabe mencionar también que más de 40% de los adolescentes no tiene ningún tipo de cobertura de salud y más de un 15% de los nacimientos provienen de madres menores de 19 años.

Sistematización de las intervenciones dirigidas a la adolescencia

En este apartado se presentan las principales características de la oferta programática con que cuenta la Provincia en cada Ministerio, así como aquellas iniciativas intersectoriales. La información presentada fue obtenida tanto de fuentes secundarias como de entrevistas realizadas a diferentes funcionarios provinciales.

Antes de comenzar el análisis de la oferta sectorial con que cuenta la provincia, es importante mencionar que Santa Fe cuenta con un dispositivo institucional específico que permite incorporar la perspectiva joven a las políticas públicas santafecinas: el **Gabinete Joven**.

El Gabinete Joven está coordinado por la Dirección Provincial de Políticas de Juventud, dependiente del Ministerio de Innovación y Cultura, y está integrado por jóvenes que tienen responsabilidades institucionales en cada uno de los ministerios del gobierno. Así, se busca contar con la participación de distintas miradas sobre la problemática y avanzar en programas integrales, instancias de participación y estrategias para garantizar los derechos de las juventudes. Además, la conformación del Gabinete permite que se incorpore la participación activa de los jóvenes en cada iniciativa del gobierno provincial. En síntesis, el Gabinete Joven persigue tres objetivos centrales:

Formular políticas públicas de juventud.

Imprimir una mirada joven a cada iniciativa del gobierno provincial.

Formar recursos humanos capacitados para la gestión pública.

Desde el Gabinete Joven y la Dirección Provincial de Políticas de Juventud se ha impulsado la elaboración de un plan integral de juventudes denominado **Plan Santa Fe Joven: una generación de cambios 2010-2015**. Este plan fue elaborado entre 2008 y 2009 y fue actualizado en 2012. Su objetivo general consiste en promover el desarrollo, el ejercicio de los derechos, la igualdad de oportunidades y la plena integración social de toda la población joven de la Provincia de Santa Fe (Observatorio de Políticas de Juventud de la Provincia de Santa Fe, 2012). Sus objetivos específicos, consisten en:

- Constituirse como guía para el diseño e implementación de políticas de juventud coherentes e integrales en todo el territorio provincial.

Potenciar las acciones de cooperación entre el gobierno provincial, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer y consolidar las políticas de juventud en la provincia.

Promover la elaboración e implementación de programas y acciones para:

- a. Fomentar la participación joven, la convivencia, el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de la ciudadanía
- b. Facilitar la emancipación de los jóvenes en todos los aspectos de la vida (personales, sociales y económicos) a través del acceso al: trabajo decente, educación, formación, vivienda, arraigo, tránsito por el territorio y fomento del emprendorismo.
- c. Lograr un mayor bienestar joven: facilitar el acceso a salud, fomentar hábitos saludables, sensibilizar sobre cuestiones de seguridad vial, promover el desarrollo sostenible.
- d. Potenciar el ocio creativo y el acceso a la cultura, el deporte y las nuevas tecnologías.

Los destinatarios del Plan son todos los adolescentes y jóvenes de la Provincia entre 14 y 29 años (Observatorio de Políticas de Juventud de la Provincia de Santa Fe, 2012). Se entiende a la población joven desde una perspectiva de construcción sociocultural, que contempla una visión biográfica del sujeto con sus singularidades en términos de momentos y espacios. Además, se la entiende desde una concepción relacional, de acuerdo a otras relaciones en las que se involucran los sujetos (territoriales, de género, de clase, de etnia, etc.). Finalmente, se entiende a la juventud como un actor de pleno derecho dentro de la sociedad (Observatorio de Políticas de Juventud de la Provincia de Santa Fe, 2012).

El Plan fue elaborado a partir de un proceso colectivo del cual participaron juventudes de distintas partes de la provincia. Entre ellos, la realización de Foros Juventudes y Participación 2012 permitió actualizar el Plan a partir del reconocimiento de las particularidades regionales. Además, resalta el proceso de revisión 2.0 durante el cual el borrador del Plan estuvo disponible en el Blog de la Red de Municipios y Comunas Joven para la revisión de la ciudadanía (Observatorio de Políticas de Juventud de la Provincia de Santa Fe, 2012).

El Plan definió **4 ejes de acción** (Observatorio de Políticas de Juventud de la Provincia de Santa Fe, 2012):

- **Ciudadanía y Diálogo:** busca generar estrategias y espacios de participación de la juventud en el ámbito público y en organizaciones de la sociedad civil para hacer hincapié en la importancia de la participación social como formadora de ciudadanía. Para ello, se definieron las siguientes líneas de acción:
 - a. *Impulsar la ciudadanía joven:* a través de la búsqueda de elementos transversales que posibiliten el diálogo y la comprensión entre colectivos. Por eso, se propone acciones de: fortalecimiento de mecanismos institucionales públicos relacionados a la juventud (locales o provinciales) y profundización de la coordinación intergubernamental; fortalecimiento de la sociedad civil organizada, fomentando el trabajo en red y la incidencia en las políticas públicas locales; incentivo a la participación ciudadana responsable de los jóvenes.
 - b. *Valorar las diferencias:* promoción de estrategias de acción tendientes a eliminar la discriminación, inequidad y desigualdad en todos los ámbitos sociales. Se propone: propiciar la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de los vínculos sociales; abordar integralmente la problemática de la discriminación; sensibilizar sobre cuestiones relativas a la discriminación intergeneracional.
 - c. *Protagonizar los cambios:* fomentar una cultura de participación para buscar soluciones conjuntas a problemáticas comunes. Para ello se proponen: acciones de voluntariado para mejorar la realidad social; promover la formación y capacitación de voluntarios en diferentes temáticas públicas; reconocer y articular las múltiples formas de trabajo voluntario existente.
 - d. *Participar para aprender:* busca promover la solidaridad y participación a través de la educación en todas las escuelas. Para ello se realizarán acciones de: desarrollo de capacidades en el personal docente; creación de espacios institucionales de participación juvenil; fomentar el cooperativismo y las cooperativas escolares.
 - e. *Construir entornos seguros:* alcanzar una política de seguridad integral a través de: incorporar nuevos contenidos a la formación de agentes de seguridad pública; coordinar estrategias transversales que incluyan múltiples actores para el abordaje

del delito en el ámbito local; contribuir a una apropiación positiva del espacio público.

- f. *Amplificar la comunicación:* promover el acceso de los jóvenes a la información y acercar el gobierno. Por eso, se espera: facilitar canales abiertos de acceso a la gestión de gobierno, utilizando las nuevas tecnologías; fortalecer y promover experiencias locales de comunicación con plena participación de jóvenes.
- g. *Sumar inclusión:* busca garantizar el acceso al servicio de justicia, especialmente a aquellas personas en situación de vulnerabilidad. Por eso, se propone: desarrollar programas de Justicia Penal Juvenil; generar estrategias complementarias para jóvenes mayores de 18 años en conflicto con la ley penal; impulsar la promoción de los derechos humanos a través de proceso de formación orientados a jóvenes.

Emancipación y proyecto de vida: el paso hacia la obtención de la autonomía implica el protagonismo de las juventudes. Este eje busca fomentar su capacidad emprendedora, otorgar educación de calidad orientada a la integración social y al desarrollo de capacidades creativas, formación en valores y generar oportunidades para el acceso a una vivienda y trabajo dignos. Las líneas de acción propuestas son:

- a. *Acceder al mundo laboral:* a través de: generar espacios de diálogo social que establezcan acuerdos entre el gobierno, el sector privado y los representantes gremiales y sociales, acerca de estrategias de trabajo decente e igualdad de oportunidades para los jóvenes; generar un sistema de capacitación permanente vinculado a las necesidades productivas, culturales y económicas del territorio.
- b. *Animarse a emprender:* promoción de emprendimientos productivos y servicios, en el marco de la inclusión social.
- c. *Potenciar lo local:* garantizar el derecho de cada ciudadano de elegir libremente donde construir su destino individual y colectivo. Para ello se realizan acciones tendientes a fomentar el desarrollo productivo local, favorecer el acceso de los pobladores rurales a las tecnologías de la información y comunicación y contribuir a la construcción de una identidad local.
- d. *Viajar al territorio joven:* busca promover la movilidad en el territorio provincial a partir del entender al turismo como un derecho, como una oportunidad para el desarrollo económico-productivo y como una herramienta de transmisión e intercambio cultural.
- e. *Compartir el saber:* promover el acceso a bienes educativos a partir de situaciones características de vulnerabilidad social. Esto implica revalorizar la escuela como un espacio de calidad para el aprendizaje, incorporar el uso de múltiples lenguajes y estrategias integrales que aborden el proceso de transición a la educación superior.
- f. *Proyectar un lugar en el mundo:* desarrollar una política de vivienda superadora de la visión asistencialista, incorporando programas que atiendan a la demanda de los sectores de menores recursos económicos y favoreciendo estrategias conjuntas.

Bienestar Joven: con el objetivo de promover una vida saludable en las juventudes a través del trabajo sobre: prevención de conductas de riesgo, relaciones afectivas y sexualidad, desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente. Para ello, cuenta con 4 líneas de acción:

- g. *Multiplicar la salud joven*: busca garantizar el ejercicio del derecho a la salud integral de la población joven, tornando al sistema de salud amigable para la juventud. Además, se espera llevar adelante una estrategia de prevención a través de los equipos territoriales y crear una red integral de asistencia frente al abuso de sustancia psicoactivas.
- h. *Conducir por la vida*: difundir las normas de tránsito, promocionar actitudes de respeto, solidaridad y responsabilidad ciudadana poniendo a la vida como valor fundamental. Implica tanto brindar educación vial como contenido transversal dentro del proyecto educativo como desarrollar acciones de prevención, además de reforzar el cumplimiento de la ley de tránsito en cada localidad.
- i. *Hablar de sexualidad*: busca articular las políticas en la materia a través de tres estrategias: construir en la escuela un espacio de trabajo entre docentes y estudiantes sobre cuestiones de educación sexual integral; elaborar estrategias de prevención (en relación a enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados); y promover la formación de jóvenes promotores de los derechos sexuales y reproductivos a través de talleres o charlas.
- j. *Cuidar mi ambiente, el futuro*: con el objetivo de impulsar la formación de multiplicadores activos de ciudadanía ambiental y difundir activamente la legislación vigente sobre derechos y deberes ambientales.

Lenguajes culturales: desde este eje se interpela y moviliza a los adolescentes y jóvenes con sus códigos y motivaciones, promoviendo la generación, visibilización y potenciación de espacios culturales, artísticos y deportivos propios, así como las manifestaciones culturales y de ocio activo y creativo. Para alcanzar estos objetivos, se establecieron 4 líneas de acción:

- k. *Saltar las barreras de la cultura*: generación de políticas que garanticen la accesibilidad a los bienes culturales, a partir de la participación de niños y jóvenes. Incluye: apoyo a las producciones audiovisuales de los jóvenes, desarrollo y visibilización de producciones de artistas locales e intercambios provinciales, promover la creación de fábricas culturales, entre otras.
- l. *Desplegar el cuerpo y la imaginación*: se propone llevar adelante espacios integradores de participación social y deportiva, utilizando al deporte como ámbito de encuentro y desarrollo de vínculos. Esto supone tanto fomentar el deporte comunitario como apoyar a los deportistas de alto rendimiento.
- m. *Provocar el conocimiento y la curiosidad*: se busca promover el acercamiento de los jóvenes a las cuestiones propias de la ciencia en torno a problemáticas comunes. Además, se propone generar estrategias de largo plazo para consolidar espacios permanentes de debate, divulgación y aplicación de ciencia y tecnología.
- n. *Navegar nuevas tecnologías*: llevar adelante un proceso de democratización del conocimiento a través de la alfabetización digital, desde los primeros años del sistema educativo. Esto supone, también, promover el acceso público a los bienes tecnológicos y realfabetizar tecnológicamente a personas adultas.

Por otro lado, el Gabinete Joven lleva adelante una serie de programas, algunos de los cuales incluyen entre su población titular a adolescentes. En primer lugar, el programa **Ingenia, Fondo para el desarrollo de iniciativas juveniles**, es una iniciativa para apoyar el desarrollo de proyectos socioculturales que tengan a los jóvenes como protagonistas, incentivando el carácter asociativo. Se

enmarca en el Eje Ciudadanía y Diálogo del mencionado Plan Santa Fe Joven y en las actividades de cooperación mutua entre el Instituto Nacional de la Juventud de Uruguay y Santa Fe.

El Programa convoca a adolescentes y jóvenes entre 15 y 29 años, con domicilio en la Provincia de Santa Fe, que formen parte de organizaciones, espacios de jóvenes o grupos (con o sin personería jurídica, formen o no parte de organizaciones formalmente constituidas) a la presentación de proyectos para implementar y ejecutar ideas, actividades, iniciativas y propuestas juveniles (Reglamento del Programa Ingenia). Los proyectos deben estar relacionados a los ejes y las líneas de acción del Plan Santa Fe Joven.

Según se establece en el Reglamento del Programa, el grupo de jóvenes que se postule debe estar integrado al menos por cinco miembros, al menos dos de los cuales deben ser jóvenes que tengan entre 18 y 29 años de edad y que serán responsables y corresponsables del proyecto. Cada organización, grupo y/o colectivo de jóvenes podrá presentar hasta tres proyectos, los cuales pueden estar en ejecución o en fase de diseño y deben realizarse dentro del territorio de la provincia.

El Programa otorgará un monto a los proyectos ganadores para que sean llevados adelante y el grupo de jóvenes debe administrarlo y rendir cuentas. El monto total del Programa Ingenia, para su edición 2012 fue de \$400.000 y fueron seleccionados 61 proyectos de 41 localidades provinciales (<http://www.santafe.gov.ar/>). Los recursos recibidos por el grupo podrán tener como destino:

- a) Compra de artículos de papelería/librería,
- b) contratación de talleristas y/o capacitadores,
- c) alquiler de sonido y luces,
- d) alquiler de salas para la realización de las actividades,
- e) servicios de publicidad y difusión: afiches, volantes, adhesivos, publicidad rodante, etc.
- f) compra de equipamiento deportivo (pelotas, redes, etc.),
- g) gasto de transporte: fletes, alquiler de ómnibus, pago de boletos para asistir a los encuentros obligatorios
- h) pequeñas inversiones, materiales no fungibles.

No podrán financiarse pagos a integrantes del propio grupo.

En las ediciones de 2013 y 2014 se aumentó considerablemente el presupuesto destinado al programa y la cantidad de proyectos presentados. Para la edición 2013, el presupuesto fue de \$1.800.000 y fueron seleccionados 179 proyectos de 89 localidades de la provincia. Por su parte, para la edición 2014 el presupuesto asignado fue de \$2.240.000 y fueron seleccionados 329 proyectos de 114 localidades. En total, se presentaron 565 proyectos de 134 localidades, un aumento considerable con respecto a los 257 de 82 localidades presentados en la edición 2012.

Para el año 2014, en la selección de los proyectos ganadores se priorizarán aquellos que se implementen en los barrios priorizados en el marco del **Plan Abre**, así como aquellos reflejen alianzas entre grupos diferentes o tengan posibilidades de crear redes entre ellos, sean acordes a los principios del Plan Santa Fe Joven y generen incidencia e impacto positivo a nivel político, social y/o cultural en la comunidad, entre otros criterios (Reglamento del Programa).

Otros programas llevados adelante por el Gabinete Joven que involucran a la población adolescente son:

- **Talleres de Formación en Derechos Humanos:** denominado “Conocer los derechos para ejercerlos; ejercerlos para que se cumplan”, tiene por objetivo capacitar a adolescentes y jóvenes entre 16 y 24 años para que conozcan y comprendan los temas relacionados con los derechos humanos para así reconocer sus violaciones. Además, brinda herramientas que posibilitan el acceso a información útil sobre mecanismos efectivos y espacios institucionales encargados de garantizar y restituir esos derechos fundamentales. Su itinerancia se programa por medio de la Red de Municipios y Comunas Joven e involucra la participación del Gabinete Joven, el Ministerio de Seguridad (Secretarías de Seguridad Comunitaria y Asuntos Penitenciarios), Justicia y Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos) y el Ministerio de Innovación y Cultura (Dirección Provincial de Políticas de Juventud).

Talleres de Salud Sexual y Reproductiva: denominado “Sobre plurales y derechos, ni todo está dicho, ni todo está hecho”. Tiene por objetivo difundir prácticas saludables en materia de sexualidad y derechos humanos, VIH/Sida, enfermedades de transmisión sexual, métodos anticonceptivos y marcos legales. Cuenta con el apoyo de los servicios locales de salud pública y es itinerante (a través de la Red de Municipios y Comunas Joven). Los talleristas desarrollan técnicas lúdicas para transmitir información y son acompañados por referentes de los efectores de salud de la localidad.

Juventudes en foco: consiste en un Concurso Provincial de Fotografía que busca estimular la creación de nuevos vínculos desde el arte. Se enmarca en el “Eje lenguajes culturales” del Plan Santa Fe Joven y la participación se encuentra abierta a todo público domiciliado en la Provincia de Santa Fe, sin límite de edad. La iniciativa cuenta con el apoyo de la Red de Municipios y Comunas Joven de la provincia, quienes organizan una muestra itinerante con las obras seleccionadas y participan activamente de la convocatoria.

Noches Galileanas: iniciativa de divulgación científica y cultural que propone la observación de los astros con telescopios instalados en espacios públicos. Se realiza de manera conjunta con la Secretaría de Ciencia, Técnica e Innovación e incluye proyecciones y la realización de charlas destinadas al público en general. Aquí también se trata de una iniciativa itinerante que recorre la Provincia de la mano de la Red de Municipios y Comunas Joven.

Demos, construyendo ciudadanía: taller que busca estimular la participación ciudadana de las y los jóvenes en los ámbitos político, social, económico, ambiental y de consumo. Nuevamente, los encuentros son programados en el marco de la Red de Municipios y Comunas Joven. Constan de dos momentos: el primero se basa en un acercamiento teórico a los conceptos básicos para el ejercicio de una ciudadanía activa y un repaso de los conceptos referidos a la democracia; el segundo consiste en un juego de simulación política, organizado a partir de la dinámica del “role-playing”, con el objetivo de trabajar sobre técnicas de resolución pacífica de conflictos.

La **Red de Municipios y Comunas Joven** forma parte de las iniciativas del Gabinete Joven del gobierno de la Provincia de Santa Fe, para mejorar la calidad de vida de los jóvenes del territorio. Busca entablar relaciones entre el Estado provincial y las instancias locales de gobierno. Su objetivo central consiste en facilitar y potenciar acciones conjuntas sobre políticas públicas con perspectiva de juventud para que la perspectiva joven atraviese toda la política pública. Es un dispositivo dinámico que se actualiza con la incorporación de cada nueva localidad. Para agosto de 2012, contaba con 130 localidades adheridas.

Por otro lado, la Provincia sancionó la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral 12.967, que ha implicado un cambio de paradigma enmarcado en la Ley Nacional 26.061. El nuevo

paradigma supone abandonar el Sistema Tutelar (en el cual era el Juez de Menores quien tenía a su cargo la protección de la niñez y la adolescencia) para conformar un Sistema de Promoción y Protección Integral (que centra a las y los niños y jóvenes como sujetos de derechos). En este marco, se crea el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia. Del Sistema forman parte los organismos públicos (que integran o ejecutan servicios en las áreas de competencia de los Ministerios) y organizaciones no gubernamentales involucrados en los derechos de la niñez y adolescencia. Constituye un abordaje integral de las políticas públicas y cuenta con un primer y segundo nivel de intervención. El primer nivel está encargado de actuar en situaciones de amenaza, urgencia y vulneración de derechos, así como desarrollar programas y actividades de promoción a nivel local. El segundo nivel de atención brinda asistencia jurídica y técnica a los Servicios Locales para la intervención y el diseño de programas. Además, aplica Medidas de Protección Excepcional, de forma coordinada con el primer nivel. Está conformado por la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (autoridad de aplicación del Sistema) que cuenta con dos Direcciones Provinciales, cinco Delegaciones y equipos territoriales.

Finalmente, es importante destacar las iniciativas organizadas en el marco del **Gabinete Social** del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. El Gabinete Social constituye un espacio institucional de trabajo interministerial que busca coordinar intersectorialmente estrategias en las políticas sociales. Está conformado por los ministerios de Desarrollo Social, de Gobierno y Reforma del Estado, de Educación, de Innovación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud, de Seguridad, y de Justicia y Derechos Humanos, y la Secretaría de Estado del Hábitat.

El Gabinete Social coordina el **Plan Abre**, que prioriza una serie de barrios vulnerables de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé, Pérez y Granadero Baigorria para trabajar, de manera articulada y en territorio, dos grandes ejes:

Infraestructura y Hábitat: con el objetivo de mejorar la infraestructura urbana para aportar calidad a los servicios (centros de salud y hospitales, remodelación de accesos viales, apertura de calles, pavimentación, arbolado, iluminación, acceso a servicios de agua y luz segura, extensión de redes cloacales y desagües, mejoramiento en barrios FONAVI, remodelación de plazas y generación de espacios recreativos, entre otras).

Convivencia y participación: con el objetivo de promover la convivencia barrial y la seguridad ciudadana, fortalecer las instituciones, promover la participación barrial (mesas de gestión barrial) y acompañar a los niños, jóvenes y adultos en lo referido a sus trayectorias de vida (inclusión socio-educativa, inclusión laboral y abordaje integral de adicciones).

Así, el Plan Abre permite coordinar una multiplicidad de intervenciones en una serie de territorios, en articulación con las municipalidades. Constituye una nueva modalidad de abordaje del territorio. En el marco de este Plan, resalta el Proyecto de Inclusión Socio Laboral **Nueva Oportunidad** desarrollado con la Municipalidad de Rosario y su ampliación a través del **Programa de Becas de Inclusión Socioeducativa**⁵.

⁵ La ampliación del Programa de Becas de Inclusión Socioeducativa y su inscripción dentro del marco más amplio de trabajo propuesto por el Gabinete Social posibilita la ampliación de la cobertura y la participación

El Nueva Oportunidad es un proyecto de la Municipalidad de Rosario que convoca a jóvenes entre 15 y 30 años, que hayan dejado la escuela, no tengan empleo ni formación en oficios con el objetivo de capacitarse y participar de espacios de intercambio y reflexión para que adquieran herramientas de inserción laboral y hábitos de convivencia social. Constituye una estrategia de intervención integral y territorial que comienza a funcionar en 2013 con la capacitación de 320 jóvenes. En el 2014, comienza a funcionar en el marco del Plan Abre junto al gobierno provincial, a través de la firma de un convenio con el gobierno de la provincia de Santa Fe. Esta articulación con el gobierno provincial permitió llevar el proyecto a una escala mayor: durante el 2014 se capacitaron 1.000 jóvenes a través de 52 talleres en 24 barrios.

El objetivo del Programa Nueva Oportunidad consiste no solo en desarrollar cursos de capacitación en los barrios priorizados de Rosario que habilite a los jóvenes para la inserción socio-laboral, sino también que el proceso sirva para empoderarlos en la construcción de su proyecto de vida.

El Programa trabaja con jóvenes de 15 a 30 años desvinculados de espacios institucionales de socialización y contención primaria (escolar, cultural, comunitario, laboral, deportivo, religioso). Parte de la identificación de sus particularidades y heterogeneidades con el objetivo de construir una estrategia de trabajo. Las capacitaciones constituyen, así, una herramienta para desplegar intervenciones con este grupo poblacional.

En su implementación intervienen - en un esfuerzo de coordinación provincia-municipio - a Secretaría General, la Oficina de Empleo Municipal, la Dirección de Juventudes de la Municipalidad de Rosario, la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia. Colaboran con la iniciativa otorgando la posibilidad de generar un abordaje más integral el Ministerio de Educación y organizaciones de la sociedad civil

Tanto equipos centrales como territoriales deben elaborar proyectos que definen los objetivos de la capacitación y sus contenidos, los materiales requeridos, el espacio en el que se realizará y la necesidad o no de un capacitador, los parámetros del espacio de retraining o seguimiento. Los proyectos se evalúan y viabilizan.

Los jóvenes que asisten a las capacitaciones perciben una beca, a modo de incentivo económico para sostener su participación, que tienen un monto máximo de \$750. La carga horaria de las capacitaciones es de 15 hs. semanales, 10 de las cuales se destinan a capacitación y 5 a los espacios de "retraining" con los jóvenes (el proyecto permite contemplar trayectorias alternativas de acuerdo a cada caso). En total, las capacitaciones duran 6 meses (pueden prolongarse 2 meses más en caso de ser necesario) e incluyen una multiplicidad de oficios como carpintería, electricidad, panificación, albañilería, huertas, confitería, pintura, árbitro de fútbol, letrista, soldaduría, talabartería, reparación de bicicletas, fotografía y video, servicios hoteleros, herrería, mantenimiento urbano, artesanías, ayudante de cocina, jardinería, construcción de instrumentos musicales, agrocósmicos, guardavidas, pizzería, joyería, peluquería, serigrafía y periodismo. Un punto central del proyecto es que los cursos se dictan en los propios barrios de residencia de los

del Ministerio de Desarrollo Social en el pago de las becas, del Ministerio de Trabajo en el pago de capacitadores y herramientas además de un trabajo articulado con el Vuelvo a Estudiar, Justicia y Seguridad.

jóvenes. En la implementación, se incorpora la participación de organizaciones de la sociedad civil que cuenten con la ventaja de tener una fuerte referencia barrial, espacios y profesionales idóneos, todo lo cual permite llegar a una mayor cantidad de jóvenes.

Por su parte, el Gabinete Social lleva adelante otras iniciativas como es **Verano Joven**, una propuesta destinada a jóvenes entre 13 y 25 años de las ciudades de Santa Fe y Rosario. Su objetivo consiste en brindar un espacio de encuentro donde los jóvenes de distintos barrios de las ciudades tengan la posibilidad de participar en actividades lúdicas, deportivas, musicales y artísticas propias del verano (juegos, deportes al aire libre, actividades en el medio acuático y enseñanza de la natación, artes urbanas, etc.). Sin embargo, parte de un enfoque participativo y, por ello, se encuentra abierto a nuevas propuestas que surjan de los propios adolescentes y jóvenes.

Se espera que, a través de esta propuesta, se pueda garantizar la continuidad de los vínculos logrados con los jóvenes durante el período lectivo. Además, se incluye a los jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad que no participan de ninguna instancia estatal (escuela, centros de salud, y diversos dispositivos, talleres, etc.).

Para la temporada 2013/2014 el objetivo es llevar adelante una propuesta con mayor escalada en cantidad de predios y diversidad de horarios, con el objetivo de incluir a más jóvenes que participan de distintos dispositivos municipales y provinciales.

La modalidad de trabajo en Santa Fe incluye el acompañamiento de cada grupo joven por parte de un referente. Se espera que dicho referente acompañe al grupo al centro de salud del barrio, con el objetivo de participar en jornadas de promoción de la salud y realizar la revisión médica para participar del Verano Joven. Las actividades se desarrollan en 5 predios con pileta (Ex Cai de Santa Rosa de Lima, Escuela N° 38, Esquina Encendida, Club Velocidad y Resistencia y Polideportivo de la Iglesia del pastor Caraffa del barrio Acería) generalmente por la tarde, variando según disponibilidad de grupos y predios.

Por su parte, en Rosario, el trabajo se realiza en dos modalidades. Por la mañana, se trabaja con jóvenes entre 13 y 16 años en 6 predios con pileta (Complejo de Piletas del Parque Alem, Parque del Mercado, Polideportivo "Parque Oeste", Estadio Municipal "Jorge Newery", Centro Asturiano (Wilde y Urquiza) y Polideportivo 7 de septiembre), tres veces por semana (martes, jueves y sábados). Los jóvenes que participarán asisten a los diversos dispositivos municipales, hogares y Centros de Día y Centros de Acción Familiar de la provincia (cuyas características se describen en el apartado correspondiente a las políticas del Ministerio de Desarrollo Social, a continuación) y se invitará a los jóvenes del Vuelvo a Estudiar (iniciativa que será desarrollada en el apartado correspondiente a las políticas del Ministerio de Educación, a continuación) quienes contarán con un acompañamiento por parte de los tutores.

Por su parte, por la tarde se trabajará con jóvenes de 15 años en adelante, en 8 predios (Parque del Mercado, Polideportivo 9 de Julio, Polideportivo "Deliot", Polideportivo Municipal "Barrio Cristalería", Polideportivo 7 de septiembre (se espera que inaugure en diciembre), Polideportivo "Parque Oeste", Estadio Municipal "Jorge Newery", Piletas de Saladillo). En cada predio, una dupla de profesores de educación física recibirá a los distintos grupos, y propondrán actividades. Entre las 18.30 y 19.30 se realizarán clases de natación. Además, se prevé el desarrollo de actividades culturales que roten en los 8 predios. Los jóvenes que participarán provienen de los programas de Seguridad Comunitaria (130 jóvenes), de los cursos de empleabilidad de la Municipalidad (300 jóvenes), del Vuelvo a Estudiar (900 jóvenes) y todos aquellos que se acerquen voluntariamente a las duplas en los predios. En este último caso, se espera que las duplas

establezcan un vínculo y se construya un padrón con sus datos para que a posteriori puedan ser convocados a otras actividades municipales y provinciales durante el año.

En el caso de Rosario, la revisión médica se desarrollará en los propios predios, a cargo de un equipo de médicos de la Municipalidad.

Por otro lado, el Gabinete Social tiene la responsabilidad por la ejecución, monitoreo y evaluación del **Programa de promoción y apoyo a Empresas Sociales de Inclusión (ESIs)**, con asistencia de la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social y a la Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad. Este programa se basa en el modelo de la Panadería Furman⁶ y tiene por objetivo la inclusión, en procesos socio-productivos, de 320 jóvenes entre 16 y 30 años en situación de vulnerabilidad en los territorios priorizados por el Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe en el período 2014-2015, priorizando a los jóvenes atravesados por situaciones de violencia y criminalidad. Para ello se espera,

- Generar instancias que permitan ampliar el ámbito de oportunidades para el acceso al mundo del trabajo de jóvenes en situación de vulnerabilidad.
- Promover espacios de fortalecimiento subjetivo y de construcción de autonomía en jóvenes en situación de vulnerabilidad.

El Programa centra su intervención en los entornos de los barrios de la Ciudad de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez, en el marco de las intervenciones del Plan Abre del Gabinete Social. Busca desarrollar planes de trabajo y capacitación personalizados, diseñados e implementados entre cada beneficiario, el Estado Provincial, Empresas Sociales de Inclusión (ESI), ONGs y/o Asociaciones de la sociedad. Para el logro de dicho objetivo se establecerán Itinerarios de Inclusión, con cada beneficiario del programa, con el objeto de acompañar el proceso hacia su inserción en el mundo laboral, así como la reducción de múltiples vulnerabilidades presentes en los trayectos personales, el fortalecimiento subjetivo y la construcción de autonomía orientados a una efectiva inclusión social.

Los Itinerarios de Inclusión se desarrollarán en sucesivas etapas complementarias, con el fin de que los beneficiarios logren emplearse en las empresas de inclusión, en terceras empresas, gestionar emprendimientos autogestivos individuales o asociativos, definir procesos de capacitación formal o en oficios u otras alternativas de fortalecimiento para su inclusión socio

⁶ La reactivación de la panadería Furman en el barrio Santa Rosa de Lima de la Ciudad de Santa Fe es un considerado un modelo a seguir en capacitación a jóvenes privados de la libertad o con deficiencias de integración laboral. El proyecto es llevado adelante conjuntamente por el gobierno provincial y la Fundación Sara María Furman. El emprendimiento había cerrado sus puertas en 2000 a raíz de la crisis social, política y económica que atravesó la Argentina y, tras la inundación que soportó la ciudad de Santa Fe en 2003, los establecimientos quedaron destruidos. En 2009, con el apoyo del Gobierno de la provincia de Santa Fe, volvió a funcionar como espacio de capacitación laboral e inclusión social, llegando a producir más de 500 kilos diarios de pan para distribuir en comedores comunitarios pertenecientes a instituciones sociales. Los productos panificados son elaborados por jóvenes operarios del Programa de Capacitación Laboral del Ministerio de Desarrollo Social; internos de la cárcel de Las Flores, beneficiados con el régimen de salidas laborales, y personas que recientemente han recuperado la libertad. Cuenta con la compañía de un equipo técnico conformado por una trabajadora social y una terapeuta ocupacional, quienes llevan a cabo entrevistas personales con aquellos chicos que así lo deseen, y articulan acciones con las escuelas y Centros de Acción Familiar de distintos barrios de la ciudad, Justicia Penal Juvenil, El Refugio, y con instituciones relacionadas a la problemática abordada según sea necesario. Consiguió el apoyo de las federaciones y de los centros panaderos de Santa Fe y de Rosario para extender esta experiencia en otros lugares; y para ampliar la producción.

productiva. El diseño conjunto del Itinerario de Inclusión, de cada uno de los jóvenes participantes en el Programa, es la etapa primordial para el desarrollo de la propuesta, y guía fundamental para el monitoreo del impacto de las acciones a planificar. Este momento se iniciará con un proceso de diagnóstico social participativo, que se desarrollará entre el joven, los equipos de los dispositivos de origen y el equipo interdisciplinario de coordinación. A partir de dicho diagnóstico, y de aquellas posibilidades de transformación que se detecten, se orientará el posterior diseño del Itinerario de Inclusión en ESI.

Las Empresas Sociales de Inclusión (ESI) son unidades productivas de bienes o servicios que tienen por objetivo la formación e inclusión social en el proceso productivo de personas en situación de vulnerabilidad. Deben concebirse como un tránsito para el empleo formal en la misma unidad productiva u otra empresa de mercado, como así también como una instancia para el desarrollo de emprendimientos de trabajo autogestivo individual o asociativo. El estado juega un rol central generando un régimen de promoción y sostenimiento de las unidades productivas que sean reconocidas como empresas sociales de inclusión sin desalentar su sostenibilidad en términos económicos y productivos. Las empresas que apliquen al programa y sean reconocidas como ESI desarrollarán un proyecto de inversión a 12 meses donde el Gobierno Provincial subsidiará hasta la suma de \$350.000. Los subsidios se dividirán en \$200.000 para inversión productiva directa y \$150.000 para recursos humanos que conformen el equipo social de la misma.

Para la implementación del Programa, se han establecido 10 actividades que deben llevarse a cabo:

- Establecer un régimen provincial de promoción y sostenimiento de Empresas Sociales de Inclusión.
- Definir, a los fines del Programa, articulaciones y coordinaciones conjuntas entre ONGs, empresas privadas, organizaciones intermedias y los diversos organismos del Estado.
- Crear 16 Empresas Sociales de Inclusión en los barrios priorizados por el Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe.
- Realizar los diagnósticos y el diseño de los Itinerarios de Inclusión de los participantes del Programa, en el horizonte de construcción de sus proyectos de vida personal y proyecto laboral.
- Desarrollar talleres e instancias de encuentro destinados a la construcción de la convivencia grupal, la identificación de capacidades y habilidades para el mundo laboral, la orientación vocacional/ocupacional, la capacitación pre laboral y la seguridad en el trabajo.
- Concretar espacios de sensibilización y capacitación para los responsables de las ESI.
- Asegurar procesos de registro e identificación, a través de dispositivos del Registro Civil de la Provincia de Santa Fe.
- Realizar el monitoreo y evaluación de la trayectoria de cada joven, del grupo de jóvenes de cada ESI así como la sustentabilidad económica de la unidad productiva.
- Diseñar distintas opciones de planes de trabajo con los jóvenes, luego de su tránsito por la ESI, que le permitan su inclusión en esa unidad productiva o en terceras empresas así como el desarrollo de emprendimientos de trabajo autogestivo individuales o asociativos.
- Definir y articular otras alternativas de fortalecimiento, de carácter multiagencial, para la disminución de vulnerabilidades.

Actualmente, se cuenta con 8 empresas sociales en funcionamiento con 160 jóvenes incluidos. Cada uno es incluido en el sistema de becas de inclusión y capacitación a partir de la incorporación en alguna Empresa de Inclusión reconocida. La contraprestación es el cumplimiento de hasta 6 horas de capacitación y formación dentro del dispositivo y el cumplimiento de lo pautado en el Itinerario de Inclusión que se establezca con cada beneficiario.

La permanencia de cada beneficiario en el Programa será de 12 a 18 meses, en un proceso definido en 4 etapas:

1. Momento de diagnóstico y diseño de los Itinerarios de Inclusión (4 meses). Durante esta etapa se realiza: la selección de profesionales y constitución del Equipo Provincial del Programa y de los equipos sociales de las ESI; la selección, inversión productiva y proceso de sensibilización y capacitación de las ESI; la selección de los jóvenes; los diagnósticos sociales y el diseño del Itinerario de Inclusión y la definición del proceso de monitoreo y evaluación.
2. Momento de fortalecimiento de potencialidades laborales (4 meses). Durante esta etapa se lleva a cabo la: ambientación, capacitación y fortalecimiento de las potencialidades laborales de los jóvenes (talleres, encuentros, identificación de capacidades, orientación vocacional, capacitación) y el monitoreo del Itinerario de Inclusión. A partir de los 6 meses y hasta los 18 meses el beneficiario podrá recibir hasta media beca por su permanencia en el dispositivo según los criterios establecidos en su Itinerario de Inclusión
3. Momento de Empresas Sociales de Inclusión (12 meses). En esta etapa se combinará el trabajo dentro de cada empresa con el Itinerario de Inclusión establecido por los equipos sociales. Cada beneficiario será becado de acuerdo al desarrollo de dicho itinerario debiéndose adicionar una retribución según el régimen que se dé cada una de las empresas. La inclusión de los jóvenes en la ESI incluye un período de formación específica, otro de práctica específica y otro de monitoreo y redefiniciones.
4. Momento de fortalecimiento de la inclusión (12 meses). Según la evaluación del itinerario de inclusión de cada trabajador, o por grupos, los destinatarios del programa, podrán emplearse en la misma ESI, en terceras empresas o gestionar emprendimientos autogestivos individuales o asociativos. Para ello, el programa contempla subsidios a los salarios por 3 meses o subsidios para iniciar emprendimientos individuales o asociativos con su debido acompañamiento. Además esta etapa prevé la posibilidad de definir trayectos de capacitación formal para aquellos jóvenes que decidan avanzar sólo con un proceso de formación profesional para la empleabilidad, luego de su paso por la ESI. Para estos jóvenes, podrán otorgarse becas de inclusión y capacitación luego de los 18 meses.

Además, fundados en el proceso de monitoreo de la tercera etapa, y ante situaciones de crisis subjetivas o problemáticas particulares, se podrán definir y articular otras alternativas de fortalecimiento, de carácter multiagencial, para la disminución de estas vulnerabilidades.

La implementación de este Programa parte de un enfoque multiagencial, que implica contar, además de con el Equipo Ejecutivo a cargo de la coordinación política (conformado por el Gabinete Social, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Seguridad), con:

- Un equipo de coordinación: compuesto por agentes provinciales seleccionados ad hoc, uno en Santa Fe y otro en Villa-Gobernador Gálvez, respetando los siguientes perfiles: 2 administradores de empresas o similares (Contrato); 2 Terapistas Ocupacionales (equipo de Economía Social); 2 trabajadores sociales; 2 psicólogos. El equipo de coordinación definirá la

metodología y la implementación de itinerarios de inclusión personalizados por cada uno de los beneficiarios y coordinará y asesorará a todas las ESI en aspectos administrativos, comerciales y sociales. Deberá constituirse en articulación con los demás equipos sociales que se desempeñen en el marco de las intervenciones del Gabinete Social así como con los Equipos de cada ESI.

Equipos de apoyo: que podrán contribuir a la preselección de los destinatarios del Programa así como articular otras alternativas de fortalecimiento, de carácter multiagencial, para la disminución de vulnerabilidades. Entre ellos encontramos a los Equipos Territoriales que se desempeñen en el marco de las intervenciones del Gabinete Social en los barrios de Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez; y los equipos de los dispositivos que disponga en territorio los distintos Ministerios del Gobierno Provincial.

Equipos Empresa Social de Inclusión: desempeñarán sus funciones al interior de las ESI en actividades de monitoreo, evaluación y administración según los perfiles y funciones que le serán requeridos, a saber: 1 Terapeuta Ocupacional, 1 Psicólogo y 1 Administrador de empresas o similar.

Otra institución de trabajo intersectorial que merece destacarse es la **Mesa Intersectorial para el abordaje integral de adicciones**, que fue creada en 2013 mediante el Decreto N° 2213. Está conformada por los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Salud, Educación, Desarrollo Social, Seguridad e Innovación y Cultura a través de la Dirección Provincial de Políticas de Juventud. La Mesa toma como referencia normativa la Ley N° 26.657 de Salud Mental (reglamentada en 2013) y la Ley N° 26.934 que crea el Plan Integral para el abordaje de Consumos Problemáticos (reglamentada en 2014) que establece que el proceso de atención en adicciones se realiza preferentemente fuera del ámbito de internación hospitalario. Además, las acciones deben estar orientadas a reforzar, restituir o promover los lazos sociales, trascendiendo así el ámbito de la salud. Por ello, el abordaje debe ser interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de atención primaria de la salud.

Los objetivos de la Mesa consisten en:

- Desarrollar un Plan de Trabajo para una Estrategia Integral de Atención de Consumos Problemáticos para el año 2015. Esto incluye la creación de Centros de Orientación en el abordaje de las Adicciones (COAAS) en diferentes lugares de la provincia⁷.

⁷ Los COAAS contarán con Equipos de Orientación con capacidad de escucha para brindar información, orientación y asesoramiento. Estos equipos deberán formar parte del entramado social como una instancia de articulación de la red de servicios, que permitan la vinculación efectiva de los ciudadanos con las diversas instancias tanto del sector público, como de la seguridad social y del sector privado promoviendo la adscripción de los ciudadanos con consumos problemáticos a una red de cuidados. Además, constituirán una instancia de soporte y orientación para los equipos territoriales. En los casos en que se enfrenten a situaciones de urgencia o crisis deberán articular con los hospitales a través del Servicio de Emergencias y Traslados (quienes determinan el traslado al efector de salud más acorde). En situaciones que requieran de atención específica podrán considerarse tratamientos ambulatorios y/o residenciales en instituciones que brindan servicios a través de convenios con el Estado provincial. En el caso de adolescentes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social y/o desafiados de instituciones sociales y familiares, el Equipo articulará con instituciones que trabajan proyectos de inclusión social y que tienen por objetivo la construcción de proyectos de vida (y que forma parte de la *Red de Organizaciones que trabajan con*

- Trabajar en la generación, implementación y el fortalecimiento de políticas públicas que permitan el abordaje integral, interdisciplinario e intersectorial del tema, articulando las respuestas con el nivel local.
- Generar espacios y acciones concretas tendientes a fortalecer lazos sociales, incluyendo a los grupos más vulnerados, a la prevención y a la promoción de una mejor calidad de vida y mejorando el acceso a la información.
- Propiciar la apertura de diferentes canales de acceso dentro de los distintos Ministerios para generar una red integral de cuidados.
- Diseñar y difundir publicaciones relacionadas con la temática dirigidas a equipos territoriales que sistematicen y actualicen la información de los recursos con los que cuentan los equipos.
- Construir un mapa interactivo que resulte geo-referencial para los equipos y para los ciudadanos. En el caso de los Programas que no tienen sede se informará sobre las vinculaciones con otros programas.
- Capacitar a los recursos existentes con el fin de profundizar en la construcción de acuerdos para el trabajo interdisciplinario e interministerial.
- Abrir diferentes canales de comunicación que visibilicen las acciones.

Con respecto al primer punto, se ha avanzado en la elaboración del Plan de Trabajo, que define tres ejes fundamentales de trabajo:

- **Intervención:** implica acciones tendientes a mejorar la accesibilidad de las personas afectadas, directa o indirectamente, al consumo de sustancias a los recursos existentes de todos los Ministerios de la provincia (especialmente la franja comprendida entre los 10 y 22 años); facilitar la accesibilidad articulando con las instituciones y los equipos permitiendo la corresponsabilización de los actores intervinientes; priorizar el trabajo en los barrios cubiertos por el Plan ABRE.
- **Formación:** poner a disposición de actores seleccionados espacios de formación y capacitación en temas vinculados a las problemáticas de consumo y elaborar documentos de síntesis para transferir los contenidos.
- **Comunicación:** visibilizar las acciones y arbitrar acciones preventivas (específicas e inespecíficas⁸) a través de diferentes medios de comunicación; contar con materiales para la población y los equipos que intervengan.

adolescentes santafesinos que se describe en el apartado siguiente). Además, desde los COAAS se realizarán intervenciones (individuales o grupales) destinadas las personas afectadas directa o indirectamente por situaciones de consumo con el objetivo de acompañar y brindar herramientas en los momentos más críticos. Actualmente, solo se encuentra en funcionamiento el COAAS de la ciudad de Santa Fe.

⁸ La prevención específica refiere a aquellas acciones que se vinculan directamente con el fenómeno desde una concepción de reducción de daños (información sobre los riesgos, con alertar sobre los daños de determinadas acciones). La prevención inespecífica se refiere a aquellas acciones generales no relacionadas directamente con el fenómeno, que se dirigen a trabajar sobre las causas o factores que son los que originan o fomentan el problema de la drogadicción.

La definición de estos ejes parte de entender que las estrategias tradicionales que abordan la problemática del consumo han fracasado debido a que no toman en consideración la singularidad propia de los ciudadanos afectados, que cuentan con trayectorias de vida diferenciadas. Tomar en cuenta esta complejidad implica poner a disposición todos los recursos con los que cuenta tanto el Estado (desde las instituciones sanitarias, educativas, sociales y culturales) como la sociedad civil y la comunidad. La adicción constituye un fenómeno complejo resultante de factores individuales, familiares y sociales que deben entenderse en el contexto de una sociedad capitalista de consumo.

Por último, y antes de analizar la oferta sectorial, es importante analizar un conjunto de instituciones provinciales con injerencia en materia de adolescencia. En primer lugar, el **Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia**, es un cuerpo de carácter consultivo y de asesoramiento en materia de promoción y protección de derechos de niñez y adolescencia. Está conformado por representantes de toda la provincia de Santa Fe: diez del Poder Ejecutivo, diez del Poder Legislativo, diez del Poder Judicial, diez representantes de Universidades, cincuenta representantes de municipios y comunas, diez de colegios profesionales y veinticinco de organizaciones no gubernamentales involucradas en la temática de niñez.

Se reúne trimestralmente con el objetivo de proponer o impulsar reformas legislativas, participar en campañas públicas, recibir y solicitar información acerca de la distribución de recursos, el funcionamiento de los servicios y programas y acciones desarrolladas por el Estado y recibir anualmente el informe de la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes. Además, es responsabilidad del Consejo fortalecer el reconocimiento en la sociedad del niño y el adolescente, como sujetos activos de derechos.

Las campañas y acciones de promoción llevadas adelante por el Consejo buscan generar transformaciones culturales que signifiquen una ruptura y cambio en las convenciones desde las cuales el mundo adulto percibe a la infancia y adolescencia. Además, buscan influir en la manera en que se tratan los temas relativos a niñez y adolescencia en los medios de comunicación. Una de estas campañas fue realizada en 2013 bajo el lema "Derechos de niñ@s y adolescentes, responsabilidad de todos", por la Secretaría de Coordinación de Políticas Sociales, la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Santa Fe, y la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, acompañada por el Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes. El objetivo de la campaña consistió en fomentar el conocimiento de los niños y adolescentes de sus derechos, así como concientizar a toda la ciudadanía sobre la responsabilidad que tienen en el buen desarrollo y crecimiento de los niños y adolescentes. Para ello, la campaña buscó abordar la descripción de los derechos desde un lenguaje amigable y no sexista, a través de ilustraciones realizadas por artistas locales. Se realizaron y distribuyeron postales con representaciones y la enunciación del derecho en el dorso, con tiradas trimestrales a lo largo del año, distribuidas en diferentes puntos de encuentro de las ciudades y en instituciones provinciales, municipales y comunales. Además, se produjeron afiches y se presentó

la campaña en una exposición interactiva en los cinco nodos de la provincia y en ciudades referenciales.

En segundo lugar, la **Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe**, creada en 2012, constituye el primer organismo de su tipo de Argentina. Sus acciones se enmarcan en la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral 12.967 y constituyen el organismo estatal de garantía de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia consagrados en la Convención Internacional por los Derechos del Niño y la Ley Nacional de Protección Integral 26.061. Como fue mencionado, las leyes 26.061 (de nivel nacional) y 12.967 (de nivel provincial) determinan un cambio de paradigma en materia de infancia y adolescencia). Este cambio implica adaptar las instituciones, normativas y políticas públicas a una comprensión del niño y adolescente como sujeto singular, con una historia y situación particular, personal y familiar que contemplen todas las garantías en pos de su interés superior. Además, se fija como principio general el fortalecimiento de las familias como el núcleo responsable primarios de asegurar el pleno disfrute de sus derechos; así como la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y/o en conflicto con la ley penal.

El equipo de la Defensoría es interdisciplinario y busca que los niños y adolescentes accedan a la justicia formal y material. Para ello:

- Reciben consultas y quejas y brindan asesoramiento y seguimiento a cada caso.
- Despliegan una red de monitoreo del Sistema Provincial de Infancias, tanto en el sector público como en el privado.
- Promueven los derechos de las niñas, niños y adolescentes para su apropiación por parte de la comunidad y para incidir en la toma de decisiones de políticas públicas.
- Impulsan la participación en redes nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y cooperación.
- Coordinan la Red de Infancia de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA). Además, forman parte de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y del Instituto Latinoamericano del Ombudsman (ILO).

La primera tarea se lleva adelante desde el área de Atención. Los equipos del área reciben a quienes solicitan apoyo y entablan un contacto personal, telefónico y por correo electrónico. Para el abordaje de las consultas y quejas cuentan con procesos protocolizados eficaces, amigables, transparentes y ágiles (las presentaciones no requieren formalidad sino que pueden ser verbales, escritas o vía correo electrónico y son gratuitas).

La segunda y tercera tarea se llevan adelante desde el área de Promoción y Monitoreo de Derechos. Desde un enfoque que promueve la participación de los niños, niñas y adolescentes, la incorporación de la perspectiva de género, ambiente y diversidad cultural, el paradigma de la comunicación para la transformación social y la promoción de lenguajes artísticos, se llevan adelante las siguientes acciones:

- Incidencia en políticas públicas integrales de niñez y adolescencia desde el enfoque de derechos.
- Generación de espacios para el intercambio y aprendizaje de las experiencias.
- Difusión, concientización y formación en el nuevo paradigma de protección integral.

- Seguimiento y comunicación del avance en acceso a derechos en el territorio Provincial.
- Producción de información relevante, campañas y materiales, particularmente dirigidos a la población de niñas, niños y adolescentes.

Finalmente, la cuarta y quinta tarea se lleva adelante en el marco del modelo de Trabajo en Red, que le permite a la Defensoría constituirse no solo como un observador crítico sino, también, como actores propositivos para el real cumplimiento de la legislación (nacional y provincial). Se busca aunar esfuerzos y articular distintas estrategias y convenios marco para trabajar de forma articulada.

Desde la Defensoría se dio origen, junto a UNICEF, al **Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Santa Fe**. El Observatorio permite contar con información clave sobre niñez, adolescencia y género a través de un sistema de compilación de indicadores que posibilita el intercambio entre diversos actores del Sistema. Los datos se han organizado en torno a grupos y subcategorías definidas de acuerdo a los derechos de niñas, niños y adolescentes, en lo que se considera una primera etapa de la construcción de un sistema con enfoque de derechos. Así, los indicadores se agrupan en las siguientes dimensiones: Indicadores Básicos, Derecho a la Vida, Derecho a la Salud, Derecho a la Educación, Derecho a un Ambiente Saludable y Sustentable, Derecho a la Protección/Integridad, Derecho a la Igualdad y Derecho a Recibir el Máximo de los Recursos de los que dispone el Estado. Estos datos se han presentado en el Primer Informe Anual del Observatorio, realizado en 2013 y presentado en 2014, que recoge las lecciones aprendidas durante el primer año de trabajo del Observatorio.

El desafío a futuro consiste en incorporar los principios (comunes a todos los derechos humanos) de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, así como su exigibilidad y la participación de niñas, niños y adolescentes en la elaboración las políticas.

La base de datos está elaborada a partir de DevInfo y cuenta indicadores con nivel de desagregación provincial, departamental y por localidad; por grupos de edad, sexo, área rural o urbana y nivel de ingresos.

A continuación, se presenta el análisis de la oferta sectorial de la Provincia para la población adolescente (entre 12 y 18 años).

Ministerio de Desarrollo Social

La **Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia** de la provincia, dependiente de la Secretaría de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, es la encargada de velar por la aplicación de la Ley provincial 12.967 de “Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, sancionada en marzo de 2009. Esta ley define y habilita el Sistema de Protección de los Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, en el marco de la Ley nacional 26.061. El Sistema está conformado por diversos organismos públicos dependientes de varios Ministerios del Poder Ejecutivo (Gabinete Social: Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, Seguridad y Justicia y Derechos Humanos), por diversas instancias del Poder Judicial (juzgados) y por distintos niveles de la administración pública (nacional, provincial, municipal). También se incluyen en el Sistema organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de contención, protección y restitución de derechos; y el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia (cuerpo de carácter consultivo y de asesoramiento en materia de promoción y protección de derechos, conformado por representantes de organismos de toda la provincia) (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

En el marco de la Subsecretaría trabajan los Equipos territoriales de niñez, adolescencia y familia, conformados por trabajadores sociales, psicólogos y abogados. Constituyen el segundo nivel de intervención y trabajan de manera articulada con el primer nivel de intervención y los juzgados en situaciones de vulneración de derechos.

Así, desde la Subsecretaría dependen técnica y administrativamente una serie de instituciones y servicios dirigidos específicamente hacia la población adolescente y que se articulan en **Red de Organizaciones que trabajan con adolescentes santafesinos**. Está conformada por una serie de organizaciones de base territorial (Ministerio de Desarrollo Social, 2013):

- **Centros de día:** son espacios de promoción y protección integral de derechos que buscan procesos de inclusión y restitución de derechos para adolescentes en situación de vulnerabilidad social que atraviesan procesos de desafiliación social e institucional. Están destinados a adolescentes y jóvenes con dificultades para incluirse en las distintas instituciones educativas, deportivas, de salud, etc. (Decreto 1497/2011).

Trabajan sobre la construcción de trayectorias con el objetivo de generar lazos y proyectos de vida. Promueven acciones tanto preventivas como restitutivas, incluyendo el acceso a espacios educativos no formales, espacios sociales, culturales y productivos.

Los Centros de Día pueden ser tanto estatales como pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, que mantienen convenios con la provincia. De acuerdo a los datos de 2013, existen 34 Centros de Día 4 públicos (3 en Rosario y 1 en la ciudad de Santa Fe), y 30 en organizaciones de la sociedad civil de Rosario y Santa Fe.

- **Centros de Atención Familiar:** son instituciones con más de 60 años de trayectoria, que trabajan principalmente con primera infancia. Sin embargo, la línea de trabajo estratégica de fortalecimiento de la familia incluye actividades dirigidas a adolescentes. A 2013, la Provincia contaba con 30 Centros de Acción Familiar (13 en Santa Fe, 5 en Rosario y 12 en otras localidades).
- **Centros de Convivencia Barrial:** ubicados en los territorios más vulnerables de la ciudad de Rosario. Tienen por objetivo promover procesos de inclusión desde un enfoque de derechos, a partir de la implementación de proyectos socioeducativos orientados a primera y segunda infancia, adolescentes y adultos mayores. Además, constituyen un espacio donde los equipos interdisciplinarios llevan adelante las políticas sociales de la Municipalidad de manera integrada. Dependen de Secretaría de Promoción Social y, a 2013, existen 29 Centros, 14 de los cuales contaron con actividades específicas para jóvenes entre 14 y 29 años. Por su parte, la Ciudad de Santa Fe cuenta también con un dispositivo municipal orientado al desarrollo de políticas de inclusión social con adolescentes: los Solares (ex comedores municipales). A 2013, existían 14 Solares funcionando en la Ciudad (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

Además, la Red incluye al conjunto de instituciones que forman parte de los sistemas universales de atención de la salud y la educación, y que tienen presencia en todos los barrios y comunidades de la Provincia (Centros y Salas de Salud, Escuelas), así como las organizaciones sociales en las que los adolescentes participan: clubes barriales, centros vecinales, organizaciones juveniles, y otras.

Esta Red se conformó en 2013, a través de un proceso participativo que surge del Ciclo de Encuentro y Formación, organizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y que convocó a 80 trabajadores y directivos de organizaciones públicas y privadas que trabajan con

adolescentes. A lo largo de estos intercambios, los participantes identificaron la necesidad de establecer un espacio de articulación y formación y de fortalecer el rol del Estado en tanto orientador y apoyo a las organizaciones que trabajan con adolescentes (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

En particular, se identificaron dificultades relacionadas con la fragmentación entre las organizaciones que trabajan con adolescentes (públicas y de la sociedad civil); aumento de la complejidad de las problemáticas y falta de herramientas para abordarlas; limitada cobertura y dificultad para unificar criterios orientadores de política pública. Por ello, se crea la Red con el objetivo de articular y fortalecer a las instituciones y equipos de profesionales que trabajan territorialmente con adolescentes en situación de vulnerabilidad social en la Provincia (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Además, el Documento Base de creación define criterios compartidos para uniformar la calidad del servicio brindado. Así, la forma de trabajo de las organizaciones con los adolescentes debe (Ministerio de Desarrollo Social, 2013):

- Respetar y preservar la identidad y ofrecer un ambiente de respeto, dignidad y no discriminación a los adolescentes.
- Respetar y preservar los vínculos familiares o de crianza de los adolescentes, y velar por su permanencia en el seno familiar.
- No limitar ningún derecho que no haya sido limitado por una decisión judicial.
- Garantizar el derecho de los adolescentes a ser oídos y a que su opinión sea tenida en cuenta en todos los asuntos que le conciernan, como sujetos de derechos.
- Mantener constantemente informados a los adolescentes sobre su situación legal.
- Brindar a los adolescentes atención personalizada y en pequeños grupos.
- Ofrecer atención integral de salud.
- Propiciar la escolaridad, la educación y la formación para el trabajo.
- Evaluar periódicamente la situación personal y familiar de los adolescentes.
- Ofrecer instalaciones en adecuadas condiciones edilicias, salubridad, higiene, seguridad y confort.
- Asegurar la participación de todos los estamentos de la organización en la
- elaboración de las pautas de convivencia y/o programas/actividades que
- promuevan la disminución de los niveles de violencia y la mejora de la calidad
- de vida en el interior y fuera de la institución.
- Promover la participación de los adolescentes en actividades culturales, deportivas y recreativas en ámbitos comunitarios.

Los objetivos de la Red, establecidos en el documento base, son (Ministerio de Desarrollo Social, 2013):

- Brindar protección y restituir los derechos de adolescentes que hayan sido vulnerados.
- Incluir socialmente a adolescentes marcados por procesos de desafiliación de las instituciones sociales, culturales, laborales, familiares

- Ofrecer contención y acompañamiento a adolescentes de entre 12 a 18 años de edad en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, y fortalecer a la familia del adolescente (también se tendrán en cuenta especialmente las iniciativas que promuevan la integración de adolescentes de distinta condición socioeconómica, nacionalidad, raíz cultural y género).

La Red, si bien está pensada para el nivel provincial, tiene mayor presencia en Rosario y Santa Fe. Se espera que, al cabo de un año, la Red incluya a 50 organizaciones, alcanzando las 100 para 2015, lo que significaría una cobertura de 5.000 adolescentes (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Es requisito que participen de las actividades de la Red, presenten informes y cumplan con requisitos de infraestructura y formación de equipos técnicos (al menos: psicólogo/a y/o trabajador/ra social y/o antropólogo/a y/o educadores/as y/o profesionales sin título universitario pero con experiencia suficiente y probada en el trabajo con adolescentes), tengan más de dos años de trabajo sostenido con al menos 10 adolescentes, además de contar con legitimidad social en el territorio. Las instituciones deben, también, presentar un plan anual de trabajo y criterios de evaluación, así como un plan de sostenibilidad que acredite la permanencia de la organización trabajando con los adolescentes durante, al menos, tres años. Las formas de asociación de las organizaciones a la Red son tres (Ministerio de Desarrollo Social, 2013):

- Organizaciones estatales de referencia: los Centros de Día públicos que trabajan con adolescentes en toda la provincia. Son referentes del trabajo a realizar dentro de la Red.
- Organizaciones de la sociedad civil con convenio con el Ministerio de Desarrollo Social
- Organizaciones adherentes: son las instituciones públicas y de la sociedad civil que deciden sumarse a la Red y participar de las actividades.

Las actividades que éstas organizaciones ofrezcan pueden variar, siempre y cuando sean pertinentes y necesarias para restituir derechos y pensadas en el marco de una estrategia de trabajo destinada a desarrollar las habilidades de los adolescentes, potenciar sus capacidades y establecer y fortalecer vínculos entre los adolescentes y con los educadores adultos (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). En los Centros de Día, se realizan actividades de deportivas, de producción literaria, producción musical, producción artística, manualidades, expresión corporal, capacitaciones en oficio, cooperativismo y micro-emprendimientos, informática, producción radial, campamentos, colonias, reuniones con familiares (promoviendo la inclusión con la familia o preservando al adolescente de una dinámica familiar conflictiva, según el caso) y apoyo escolar. Además, se realizan tareas de acompañamiento y asesoramiento para que el adolescente acceda a: documentación, inscripción y re-inscripción al sistema educativo, calendario de vacunación, afiliación al centro de salud, terapia individual, asesoramiento legal, apoyo en situaciones de emergencia, crisis subjetiva o intoxicación. Para ello, y en términos de articulación con otros actores, las organizaciones tendrán la posibilidad, por ser parte de la RED, de acceder a posibles organismos con los que coordinar (o a los que derivar, en caso de ser necesario) así como a las planificaciones anuales estimadas de las otras organizaciones, para articular intervenciones (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Además, se promueve la realización de planificaciones anuales interinstitucionales por barrio, con el objetivo de alcanzar una verdadera articulación territorial.

La Subsecretaría cuenta con el programa de **Fortalecimiento a instituciones en territorio Red**, perteneciente a la Subsecretaría, reconoce a esos actores en territorio y los articula para optimizar recursos, aumentar la cobertura y mejorar la calidad de las prestaciones y de los vínculos

entre los adolescentes y la comunidad. Para ello, el Programa busca fortalecer a las instituciones en territorio para que cuenten con mejores herramientas para abordar las problemáticas de esta población a través de una serie de actividades (Ministerio de Desarrollo Social, 2013):

- a) Acompañamiento permanente: información, asesoría, supervisión y monitoreo de las acciones realizadas por las organizaciones.
- b) Formación profesional: capacitación continua al personal técnico de las instituciones y grupos a través del Ciclo de Formación Anual en temas de: aplicación, límites y potencialidades de la legislación vigente, situaciones críticas, planificación y evaluación, articulación con el Sistema de Protección, metodologías de trabajo.
- c) Articulación intra red: apoyo técnico y financiero a las instituciones y equipos de la Red para que articulen entre ellas y con otras experiencias nacionales e internacionales (a través de redes sociales, seminarios, pasantías, boletines, encuentros, intercambios periódicos de experiencias).
- d) Articulación y planificación territorial: apoyo técnico, político y financiero a las acciones de las organizaciones en los barrios y comunidades para que articulen con el resto del sistema público de protección, especialmente en los barrios priorizados por el Gabinete Social en el *Plan Abre*. Además, se promueve la realización de planes anuales intersectoriales con y para adolescentes por barrio-comunidad
- e) Actividades de integración para adolescentes: generación y articulación de actividades con otras instituciones públicas y privadas de nivel nacional, provincial y municipal (recitales, actividades deportivas, viajes, etc.).
- f) Actividades de participación de adolescentes en la generación de políticas públicas: generación de espacios de encuentro para que los adolescentes de las distintas organizaciones de la Red puedan conversar, debatir y desarrollar sugerencias de políticas públicas basadas en sus intereses.
- g) Desarrollo institucional: financiamiento de actividades, infraestructura y personal técnico de las organizaciones que forman parte de la Red.

Al trabajar con adolescentes entre 12 y 18 años en situación de vulnerabilidad social y/o desafiliación institucional, social y familiar, la Red requiere una metodología de trabajo focalizada y personalizada, surgida de cada barrio o territorio donde el adolescente vive y se desarrolla. Además, se espera que la dinámica de trabajo sea participativa, ofreciendo espacios democráticos e inclusivos donde los adolescentes construyan su autonomía y subjetividad (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

Finalmente, en términos del registro y seguimiento de los adolescentes, se espera que, en los casos que sean posibles, se generen registros de los adolescentes (datos personales, situación y entorno familiar, recorridos institucionales previos y posteriores, estrategias utilizadas, etc.) (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

Desde la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia se llevan adelante también una serie de programas que, si bien no están destinados específicamente a adolescentes, cuentan con líneas de trabajo para esta población:

- **Programa de Fortalecimiento y Conformación de Servicios Locales**, cuyo objetivo consiste en constituir o reforzar áreas sociales vinculadas a niñez en los municipios y comunas. Actualmente, 144 municipios y comunas participan del programa, a través de convenios. El

Programa otorga asistencia técnica y apoyo financiero, incluyendo la posibilidad de contratar profesionales que trabajen con adolescentes, para que los municipios y comunas generen programas propios para esta población. Por ello, en el convenio se establece que la transferencia monetaria se irá reduciendo en el tiempo a medida que se generen las capacidades locales. Esto incluye la formación de los técnicos locales en el enfoque integral y de derechos que promueve la provincia. Sin embargo, es aún un programa reactivo que responde a la demanda generada por los niveles locales.

- **Programa de Acompañantes Personalizados:** busca acompañar, como su nombre lo indica, a los niños, adolescentes y grupos familiares con el objetivo de fortalecer sus capacidades para autosostenerse.

Finalmente, la Subsecretaría cuenta con un programa puente de alcance provincial de alojamiento para adolescentes mujeres que provienen del sistema de protección de derechos, que han pasado mucho tiempo en centros residenciales y no tienen proyecto de vida en familia adoptiva. Busca acompañar a estas adolescentes en un proyecto de autonomía progresiva para la vida independiente. Es un programa muy nuevo que aún se encuentra en etapa de diseño. Actualmente, se están preparando los dispositivos de alojamiento que consisten en casas asistidas con un promedio de 4/6 adolescentes mujeres que trabajarán en su proyecto de vida independiente. Por ello, las adolescentes serán las encargadas de llevar adelante tareas del hogar (comida, limpieza, orden), acompañadas por profesionales que trabajarán con ellas en proyectos de terminalidad educativa y formación laboral concreta. La Provincia se encuentra actualmente analizando la posibilidad de desarrollar un programa similar para adolescentes varones en contextos adversos: violencia barrial, en territorio, familiar.

Por otro lado, la **Secretaría de Desarrollo Territorial** cuenta con el **Programa de Becas de Inclusión Ciudadana**, aprobado en 2010 por la Resolución N°00312 y reformulado en 2014 a través de la Resolución N°00385 del Ministerio de Desarrollo Social. En su formulación, el Programa estaba destinado a jóvenes entre 12 y 21 años, en situación de vulnerabilidad social y económica, con el objetivo de insertarlos en el sistema de educación formal y no formal, en las ciudades de Santa Fe y Rosario. El programa otorgaba becas (400 en la ciudad de Santa Fe y 600 en la ciudad de Rosario) durante 9 meses y contaba con la intervención de un equipo de profesionales del servicio de orientación social. Sin embargo, la detección de que las acciones del Programa no siempre se encontraban articuladas con otros dispositivos y programas (llevando a una superposición de esfuerzos) llamó la atención sobre la necesidad de reformular el Programa, tarea que, como fue mencionada, se llevó a cabo en 2014. El objetivo de la reformulación consistía en asegurar una mejor inclusión en los dispositivos existentes, mayor agilidad y adecuación técnica y ampliar su cobertura.

El objetivo del programa reformulado consiste favorecer la inclusión social de adolescentes y jóvenes de la provincia, que se encuentren en situación de vulneración de sus derechos fundamentales. Así, se extiende su población objetivo a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 12 y 30 años que se encuentren incluidos en un programa de inserción socio-laboral o socio-educativa del Ministerio de Desarrollo Social, solo o en conjunto con otros Ministerios. El Programa tiene alcance provincial. Los beneficiarios serán relevados por los equipos territoriales por la Dirección Provincial de Orientación Social Nodo Rosario y la Dirección Provincial de Orientación Social Nodo Santa Fe, quienes confeccionarán un padrón a ser evaluado por el Ministerio.

Los objetivos específicos del Programa consisten en:

- Articular acciones e intervenciones tendientes a disminuir la exposición de los adolescentes a situaciones de riesgo social y subjetiva (consumo de sustancias tóxicas, violencia, actuaciones delictivas y antisociales, etc.).

Posibilitar la inclusión, tránsito y sostenimiento en espacios educativos formales y no formales.

Establecer y consolidar vínculos de confianza con los grupos familiares de los adolescentes.

Propiciar el acercamiento de los adolescentes a espacios recreativos, culturales, deportivos y laborales existentes en la comunidad y en la ciudad.

El Programa es compatible con todos los beneficios existentes a nivel provincial y nacional, pero deben realizarse cruzamientos de datos para garantizar que su aplicación se encuentra justificada.

Para la inclusión de los beneficiarios al Programa, los equipos técnicos profesionales dependientes de la Secretaría de Desarrollo Territorial realizarán un informe donde se define el plan de acción, el monto de la beca⁹ y el tiempo de otorgamiento. La ficha contará también con los datos filiatorios del beneficiario y del responsable. El seguimiento, evaluación y acompañamiento de los adolescentes y jóvenes incluidos en el Programa estará a cargo de los profesionales o autoridades intervinientes en cada situación.

La metodología de trabajo se encuentra especificada para los distintos grupos de trabajo. En relación al adolescente y su familia, se realizarán visitas domiciliarias y entrevistas con los padres y los adolescentes, en coordinación y articulación con el equipo de profesionales de cada sede territorial. En relación al adolescente y su grupo, se realizarán talleres, entrevistas individuales, salidas, paseos y eventos donde los jóvenes puedan hacer lazos con otros. Finalmente, en relación al adolescente y su comunidad, se articulará con actores de distintas instituciones del territorio y se realizará una búsqueda de recursos comunitarios.

La coordinación del Programa se realiza de manera articulada entre la Secretaría de Desarrollo Territorial, la Subsecretaría de Gestión Territorial y las Direcciones Provinciales de Orientación Social, Nodo Santa Fe-Rafaela y Nodo Rosario-Venado Tuerto. Deben recibir las solicitudes de incorporación, confeccionar los listados de pago y planillas de los beneficiarios, controlar y supervisar los listados recibidos de las distintas áreas, gestionar los fondos mensuales, elevar la documentación para el dictado de la norma legal de ingresos y egresos, coordinar con las áreas técnicas y realizar informes estadísticos que contengan datos relevantes.

La **Secretaría de Deportes** lleva adelante también una serie de políticas dirigidas a adolescentes. El enfoque del deporte promovido desde la Secretaría busca entender la competencia y el deporte social dentro de un mismo paradigma, coordinado además con el área de educación física del Ministerio de Educación.

En primer lugar, este enfoque puede verse en la organización e implementación de las **Olimpiadas Santafesinas**, realizadas desde 2013. Esta iniciativa, que convocó 71 mil adolescentes entre 13 y 17 años en la edición 2013 y 85 mil en la edición 2014, consiste, por un lado, en una competencia masiva clasificatoria para los juegos nacionales Evita. Participan el 75% de los

⁹ El máximo el determinado por la Resolución N° 108/2008 y sus modificatorias que establece la modalidad para el manejo de fondos para fines sociales.

municipios y comunas en 83 sedes, a través de las categorías escolar y comunitaria (para instituciones no escolares). La competencia se realiza primero a nivel local, luego departamental y luego provincial. De los 78 mil adolescentes que se inscriben, 60 llegarán a clasificar para los juegos nacionales.

En la instancia departamental, luego del día de competencia clasificatoria, se realiza una jornada en la cual participan los adolescentes que han clasificado, los que no y la comunidad. Es una jornada de convivencia que se realiza en un espacio público con el objetivo de resignificarlo y de promover la creación de lazos entre los adolescentes, los docentes y la comunidad. Además, se aprovecha el espacio para trabajar cuestiones como noviazgo no violento, economía social (realizando ferias de emprendedores), inscripción de adolescentes a los centros de salud, etc.; y se ofrecen actividades culturales. Por eso, implica una coordinación con los Ministerios de Educación, Salud y Cultura.

El enfoque de trabajo de las Olimpiadas combina los esfuerzos que anteriormente se venían realizando, de manera separada, a través de los Juegos Santafesinos (con una lógica competitiva para clasificar a los juegos nacionales) y el programa Juegos en Red (con una lógica de deporte social y comunitario). Lo novedoso de esta iniciativa es la combinación de ambos enfoques en una única lógica de trabajo articulada que implica concebir al deporte como la conjunción de esas dos lógicas distintas, sin que una reemplace a la otra sino que se complementan. Esta visión compleja del Deporte implica avanzar en una planificación e implementación integrada, que tome en cuenta, además, la gran diversidad territorial de la provincia.

Uno de los deportes que más ha crecido en las Olimpiadas es el atletismo: en 2010 participaron 12.000 atletas mientras que en 2014 participaron 21.000. En este contexto, la Provincia se encuentra desarrollando, actualmente, 6 pistas de atletismo (en San Javier, San Justo, Vera, Villa Constitución, Tostado y Las Rosas)¹⁰ y campamentos de atletismo que ofrecen clínicas de atletismo, trabajo con psicólogos deportivos y kinesiólogos, material didáctico, etc. Además, se espera contar con 5 centros de desarrollo de talento, uno por región, para trabajar en la promoción del deporte federado. Por eso, la Provincia cuenta también con becas deportivas para los deportistas federados (a partir de los 13 años), apoyo a las federaciones en su calendario de torneos, apoyo al alto rendimiento, actividades de deporte y turismo, etc.

Por último, el marco del **Plan Abre** se trabaja con más de 200 clubes en tareas de recuperación administrativa, legal y técnica. Además, se trabaja con el barrio para transmitir la importancia de recuperar el club para el territorio.

La Secretaría cuenta con 3 direcciones para organizar la tarea, pero que trabajan articuladamente: Comunitario y Recreación, Federado, Instituciones Deportivas y Capacitación, esta última transversal a todas las intervenciones. El mayor desafío que enfrenta es modificar las lógicas de trabajo para abordar al deporte desde la mirada compleja propuesta, con el objetivo de que el deporte contribuya, también, en la construcción de vínculos y de otro tipo de convivencia en el espacio público.

¹⁰ En San Javier se inaugurará a fines de 2014-principios 2015, en San Justo, Vera y Tostado se encuentra en proceso de adjudicación mientras que en Villa Constitución y Las Rosas se está elaborando el proyecto. El monto destinado a cada pista es de aproximadamente \$6.000.000.

Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación cuenta con numerosas políticas dirigidas a adolescentes, desde diversas áreas del Ministerio.

Una de las principales intervenciones es el **Plan Vuelvo a Estudiar**, que consiste en una línea de acción del gobierno que contempla la inclusión socioeducativa en todas las modalidades de la educación secundaria: Educación Secundaria Orientada; Técnico Profesional; y Educación de Adultos. Surge luego de realizar un relevamiento del SIGAE web (Sistema de Gestión y Administración Escolar). El Plan surge luego de que, desde la Secretaría de Planificación y Articulación Educativa, en diciembre de 2012, se identificara la situación de muchos adolescentes y jóvenes que se habían inscripto al sistema educativo en 2011 pero no habían sostenido la cursada. Normativamente, se enmarca en el Decreto provincial 181 que establece la inclusión de jóvenes y adultos, y en la Ley Nacional de Educación N°26.206 que establece la obligatoriedad de la escuela secundaria y la responsabilidad de los Estados nacional y provinciales de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación (Artículos 4, 11, 30, 46). Además, la Ley Nacional prevé que las jurisdicciones garanticen alternativas de acompañamiento a la trayectoria escolar de los jóvenes y su inclusión en espacios escolares no formales como tránsito hacia la reinserción escolar plena (Artículo 32); así como modelos más flexibles y abiertos para la organización curricular e institucional de la educación permanente de jóvenes y adultos (Artículo 48).

En este marco, el objetivo del Plan Vuelvo a Estudiar consiste en el fortalecimiento de la inclusión socioeducativa, la igualdad de oportunidades, la calidad de los aprendizajes, la participación ciudadana y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los jóvenes más vulnerables de la Provincia (Ministerio de Educación, 2014).

La identificación del problema del abandono escolar de estos adolescentes, incluye el reconocimiento de la complejidad de las razones que llevaron al abandono (embarazos, repitencia, violencia, falta de oferta educativa, razones laborales), que requieren del trabajo articulado de una multiplicidad de instituciones. Por ello, se organizaron equipos territoriales conformados por trabajadores provenientes de los Ministerios de Educación (Equipo Socioeducativo), Desarrollo Social (Equipo de Orientación) y Salud, articulando también con los niveles municipales de gobierno.

En este trabajo, se respetan una serie de principios (Ministerio de Educación, 2014):

- Contemplar las diversas realidades socioculturales de los estudiantes, reconociendo los motivos que determinan la inclusión o la exclusión.
- Resignificar los vínculos de la escuela con el contexto, articulando acciones con diferentes instituciones del territorio.
- Diseñar estrategias que promuevan la igualdad de oportunidades, la calidad de los aprendizajes, la participación ciudadana y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los jóvenes.

Por eso, el trabajo se realiza tanto en la escuela como en el territorio. Una de las características centrales de este Plan consiste en su diseño *artesanal*, que se adapta en función de cada región y de sus particularidades. Sin embargo, es posible identificar dos fases comunes (Ministerio de Educación, 2014):

- Trabajo en territorio, consistente en visitar los hogares de los adolescentes para conversar con los adolescentes, indagar las causas del abandono e identificar si existen intenciones de reinserción. Los equipos deben completar una ficha que se carga en la plataforma del Ministerio de Educación. Si se identifica una intención de reincorporación al ámbito escolar, se hace el vínculo con las instituciones educativas. Si no se identifica esta voluntad, se trabaja con los adolescentes para insertarlos en otros espacios de educación no formal, espacios recreativos, deportivos, culturales, de participación juvenil, para que establezcan lazos con otros adolescentes y adultos y puedan repensar su proyecto de vida.
- Se desarrolla tanto en el territorio como en la institución escolar. Se trabaja en la inclusión de los adolescentes y jóvenes en las escuelas y se realiza un trabajo de seguimiento. Para ello, es muy importante el trabajo que se desarrolla entre el equipo socioeducativo y los supervisores de las escuelas con directores, profesores, tutores, etc. La escuela en la que se reinscriban puede ser tanto del mismo barrio como de otro territorio, en función de la preferencia del adolescente.

Las etapas cuentan con períodos de transición prolongados (durante el cual los adolescentes se van relacionando con otras instituciones socioeducativas como el polideportivo, el centro cultural, los centros de día) y de yuxtaposición (al presentarse situaciones de inserción escolar compartidas con procesos de inserción laboral, dados los niveles de sobreedad que presenta esta población) (Ministerio de Educación, 2014).

Dentro de la institución educativa, se cuenta con la figura de *referente institucional*, seleccionado según su perfil por el director, y que tiene a cargo el acompañamiento y seguimiento del joven al interior de la escuela. Para ello, articula todos los recursos de la escuela para acompañar al joven incluido. Muchas veces los adolescentes necesitan una trayectoria escolar alternativa (porque trabajan, porque son padres, porque no pueden sostener un cursado regular) y este referente aborda esta necesidad, y trabaja con tutorías académicas y con los profesores de las distintas disciplinas para la construcción de dicha trayectoria. Así, se cuenta con la flexibilidad necesaria para establecer cursados a distancias complementados con trabajos prácticos, calases virtuales, etc.; modalidades que son establecidas de mutuo acuerdo y enmarcadas en actas acuerdo. Son personal que se encuentra en la institución en horas en otras funciones institucionales, y son designados para esta tarea por las autoridades de la escuela.

Además, existe la figura del *consejero*, que trabaja con los adolescentes en los casos en que no cuentan con una figura adulta de referencia. Los consejeros son jóvenes estudiantes que trabajan con los adolescentes: realizan acompañamiento, gestionan documentación faltante, turnos en centros de salud (los consejeros son habilitados especialmente por el centro de salud para esta tarea), trabajan aspectos de convivencia, comunicación y vínculo con las familias, etc. Tanto los referentes como los consejeros reciben una capacitación. Además, los consejeros (12 en Rosario y 8 en Santa Fe) se encuentran supervisados por coordinadores (Ministerio de Educación, 2014).

Si bien es un programa pensado para extenderse a toda la provincia, actualmente se trabaja principalmente en los Barrios Priorizados del **Plan Abre** en las ciudades de Rosario y Santa Fe. Además, se están realizando tareas para implementar el plan en Reconquista (barrios La Loma, Zulema, Ñu Porá, Don Carlos, Las Flores y Nueva Fe), Venado Tuerto (barrios Barrio Iturbide, Tiro Federal, San Martín, Alejandro Gutiérrez), Rafaela, Villa Constitución, San Cristobal, a través de una articulación con los gobiernos locales.

En el caso de Rosario, el Plan comenzó a implementarse en 2013 en los barrios de: Empalme Graneros, Ludueña, Stella Maris, Industrial, La Cerámica, Las Flores, Vía Honda, Santa Lucía y La

Tablada, con apoyo de los agentes de los Centros de Convivencia Barrial de la Municipalidad de Rosario. Se identificaron 1638 adolescentes y jóvenes que se habían inscripto en 2011 y no habían cursado el ciclo lectivo en 2012. De ellos, se visitaron aproximadamente mil jóvenes y adolescentes, y se encontraron 730. Además, se realizaron reuniones e intercambios con supervisores y directivos para dar a conocer el Plan. Como resultado de dichos intercambios, surgió el documento “Orientaciones para la implementación del Plan de Inclusión Socioeducativa Vuelvo a Estudiar en la Escuela”, elaboradas por Coordinadores y Supervisores de Gestión Pública y Privada de la Región VI. Por su parte, el equipo ministerial del Plan realizó visitas programadas a cada escuela para acompañar a los actores institucionales en la implementación del Plan. A finales de 2013 se había logrado escolarizar a 429 adolescentes y jóvenes (Ministerio de Educación, 2014).

Por su parte, en el caso de la ciudad de Santa Fe el Plan se implementa a partir de mayo en los barrios: Alto Verde, Coronel Dorrego, Centenario, Santa Rosa, Barranquita, Los Troncos, San Lorenzo y Acería. De las 674 visitas que se realizaron, fueron encontrados 466 jóvenes de los cuales 243 manifestaron intención de retomar sus estudios secundarios y 74 jóvenes manifestaron no tener intenciones de hacerlo por el momento. A finales de 2013, se había logrado escolarizar a 167 adolescentes y jóvenes (Ministerio de Educación, 2014).

Según datos proporcionados a través de entrevistas al equipo técnico del Vuelvo a Estudiar, a la fecha se cuenta con más de 1.600 adolescentes y jóvenes participando del Plan.

El Plan Vuelvo a Estudiar articula también con los programas de educación domiciliaria y hospitalaria, con el sistema penal juvenil (Ministerio de Justicia) y con el programa Juventudes Incluidas del Ministerio de Seguridad. Además, los Centros de Convivencia Barrial y los Centros de Día referencian a los adolescentes y jóvenes al Plan. Se prevé, también, ampliar y fortalecer otros Proyectos como “Entramando territorios, garantizamos derechos”, ya implementado en 100 escuelas de la provincia, y que busca conformar dispositivos que generen y consoliden un espacio de diálogo, intercambio de experiencias y contribución recíproca para articular, entre las escuelas y con otras instituciones del barrio, las políticas socioeducativas a llevar a cabo (Ministerio de Educación, 2014). Además, se coordina con las áreas de género y maternidad de las municipalidades con el objetivo de ofrecer un apoyo integral a las alumnas embarazadas. Durante el verano, la tarea socioeducativa continúa con Verano Joven. Se trabaja tanto con poblaciones de adolescentes y jóvenes que estén involucrados en el Plan Vuelvo a Estudiar, como también se realizan invitaciones a adolescentes y jóvenes de barrios priorizados.

En síntesis, el Plan Vuelvo a Estudiar destaca por su metodología artesanal, amparada en la normativa vigente, que logra ofrecer inclusión y calidad educativa a un conjunto de adolescentes y jóvenes vulnerables que habían abandonado la escuela. El desafío actualmente consiste en ampliar la cobertura para llegar a todos los adolescentes y jóvenes que se encuentren en esta situación, logrando instalar el Plan como un estilo educacional distinto, que modifique la concepción actual de la escuela secundaria y permita que todos los adolescentes y jóvenes accedan y desarrollen un proyecto de vida.

En el territorio santefecino, **la educación secundaria/media** es la última instancia obligatoria de la Educación formal y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria. “La educación

secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios”¹¹.

Por otro lado, el programa de **Jornada Ampliada** por el momento se encuentra destinado a 4to y 5to grado, pero plantea un esquema de extensión progresiva hasta 7mo grado (alcanzando las primeras escuelas en 2 años). Su objetivo no consiste meramente en aumentar las horas de permanencia de los chicos en la escuela, sino ampliar sus posibilidades pedagógicas y de trabajar distintos lenguajes artísticos (teatro, danza). Además, se incorpora la pedagogía emprendedora desde una visión tanto técnica como antropológica, a cargo del maestro de grado, como un trabajo transversal que atraviesa todo el plan institucional para que los chicos construyan su propio proyecto de vida, a partir de la teoría visionaria de los sueños. Esta teoría propone que el docente realice preguntas sencillas que sirvan para que cada chico defina su proyecto de vida (que visualice su sueño), analice los recursos con los que cuenta para alcanzarlo, las tareas que tiene que desarrollar por eso y las personas que pueden ayudarlo. Además, se trabaja de manera colectiva en la construcción del sueño de la escuela, con participación de la comunidad.

Es por eso que se contempla la creación de una jornada *ampliada* y no *extendida*, que se espera tenga impacto también en términos de convivencia interna, al darle a los chicos mayores posibilidades de expresión.

El Programa tiene una distribución territorial amplia que respeta la distribución geográfica de la población. Para seleccionar las escuelas, se tomó en cuenta:

1. Que cuenten con comedor y aulas suficientes.
2. Que se encuentren localizadas en territorios de mayor vulnerabilidad, criterio que en algunos casos permitió la inclusión de escuelas sin comedor con el compromiso de facilitar su construcción.

En algunos casos, se priorizaron escuelas que, dentro de una comunidad, se encontraban perdiendo matrícula por razones de estigmatización de la escuela, con el objetivo de mejorar su calidad y recuperar matrícula.

Para la implementación del Programa se hace un convenio con Nación y se establecen objetivos por año. Durante las paritarias, se acordó el ingreso de docentes y la ampliación de horas para el maestro de grado. Además, los equipos del Programa visitan las escuelas que se van a incorporar para transmitir los objetivos del proyecto a los directivos y supervisores. Se incorpora, además, la figura del secretario en las escuelas para llevar adelante las tareas administrativas sin recargar a los directivos y docentes, que pueden enfocarse así en el componente pedagógico de la propuesta.

El programa se encuentra incluido en el **Plan Abre**, y depende de la Dirección Provincial de Educación Primaria, que coordina con la Subsecretaría de Innovación Educativa y Relaciones Institucionales para incorporar la pedagogía emprendedora, así como con la Secretaría de Ciencia y

¹¹ Portal del Ministerio de Educación de Santa Fe (http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=121870)

Técnica para el desarrollo de materiales y capacitación. El equipo ministerial del Programa realiza seguimiento de la implementación.

Finalmente, en diciembre de 2013 se aprobó una ley provincial que reconoce los **Centros de Estudiantes** de nivel medio y superior, designando al Ministerio de Educación como autoridad de aplicación. Actualmente, el Ministerio se encuentra finalizando el decreto reglamentario. El objetivo principal de la ley es promover la creación de centros de estudiantes y llevar un registro. El Decreto ministerial propone, a su vez, actividades de apoyo para la organización de nuevos centros y de adecuación a la nueva normativa para aquellos ya existentes. Esta ley permitirá institucionalizar un instrumento importante para la expresión y participación de los estudiantes en las instituciones educativas.

El Ministerio de Educación cuenta con otra área que lleva adelante programas dirigidos a adolescentes: la **Dirección Provincial de Programas Socioeducativos**, dependiente de la Secretaría de Innovación Educativa y Relaciones Institucionales. Estos programas son:

- **Educación Sexual Integral “De ESI se habla”:** consiste en un programa destinado a docentes y estudiantes de secundaria (más de 14 mil chicos) y jardín de infantes, con el objetivo de incluir las escuelas primarias en 2015. El trabajo se realiza tanto con los adolescentes como con la institución educativa. Esto último se realiza a través de: capacitaciones desde una perspectiva de género y derechos; procedimientos para acompañar el reconocimiento de la identidad de género en prácticas educativas (adaptación de los sanitarios, carnés, clases, etc.); y modificación de los procedimientos de títulos y trámites administrativos para facilitar el reconocimiento de cambio de identidad de género. El trabajo con adolescentes se realiza a partir de material informativo especialmente diseñado a partir de 5 ejes de trabajo: derechos sexuales y reproductivos, diversidad, violencia de género, trata y prostitución. La implementación del programa se realiza de manera progresiva en todo el territorio provincial desde 2009, extendiéndose hasta 2015. El programa se implementa de manera articulada con otros actores en territorio: Salud (con quién comparten la responsabilidad de implementación del material didáctico Vos Podés), la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia, el Observatorio de Derechos de Niñez y Adolescencia, la Universidad Nacional del Litoral y los gobiernos locales de Santa Fe y Rosario. Es una construcción colectiva en la cual cada organismo aporta su expertise.
- **Educación Domiciliaria y Hospitalaria:** es un programa universal que se implementa en toda la Provincia con el objetivo de garantizar educación a los alumnos que se encuentran en situación de internación hospitalaria o domiciliaria, independientemente de que sean internaciones crónicas o de corta duración (deben ser de un mínimo de 30 días corridos para el caso de educación domiciliaria). Quién realiza la tarea pedagógica en el hospital u hogar del alumno es el propio docente de su escuela, quién recibe una remuneración por esta tarea. Si no es posible que lo realice el mismo docente, se busca otro docente de la misma escuela y, en última instancia, un docente de otro establecimiento educativo. Para acceder a este programa la familia o el adulto referente deben presentar ante la escuela un certificado médico con el diagnóstico y el tiempo por el cual no podrá asistir a la escuela. El equipo directivo de la institución debe comunicar la situación al supervisor e iniciar el trámite con el equipo socioeducativo correspondiente a su Delegación Regional. Una vez hecho esto, la Coordinación Provincial de la Modalidad Hospitalaria y Domiciliaria coordinará con las direcciones provinciales el otorgamiento de horas.

- **Identidades:** es un programa provincial que busca asegurar la educación intercultural y la inclusión socioeducativa. Trabaja en 4 escuelas con comunidades aborígenes, ofreciendo educación intercultural bilingüe a través de la figura de los *idóneos* (referentes territoriales que trabajan la cultura aborígena en el ámbito de la escuela). Cuenta con dos líneas de acción: co-formación con los idóneos, con el objetivo de entablar un diálogo entre culturas; y becas de escolarización para jóvenes de nivel secundario de estas comunidades (como una de las líneas del programa provincial de becas). El programa trabaja de manera articulada con el Instituto Provincial de Pueblos Aborígenes y busca visibilizar el problema de la exclusión y vulneración de derechos que sufren estos pueblos, desde una práctica de co-formación y respeto por su cultura.
- **Becas del Ministerio de Educación:** se otorgan a alumnos del nivel secundario y especial. El Instituto provincial de Becas coordina, realiza las gestiones de otorgamiento y supervisa. Cuenta con diferentes líneas:
 - a. Movilidad: aporte mensual para alumnos que asisten a escuelas rurales o que viven en zonas rurales. Es un aporte mensual que varía según la distancia entre el alumno y la escuela.
 - b. Ex combatientes: otorgada a hijos de ex combatientes de Malvinas.
 - c. Socioeducativas: otorgada a aquellos estudiantes que cumplen con ciertos requisitos de vulneración socioeconómica, y que acrediten regularidad.
 - d. Pueblos originarios: otorgada a estudiantes de comunidades aborígenes, mencionada anteriormente.
- **Lazos:** programa provincial de prevención de violencia y adicciones en las escuelas secundarias. El programa trabaja las temáticas de violencia y adicciones con capacitaciones a directivos y docentes, estudiantes, y padres (a través de tres líneas de capacitación, adaptadas a cada grupo de trabajo) en maneras de abordar estas situaciones tanto desde el ámbito escolar como barrial. El objetivo es fortalecer los Consejos de Convivencia (establecidos por el Decreto 181/09 que elimina el régimen disciplinario anterior y constituye los Consejo, conformados por padres, estudiantes y directivos y docentes) para que puedan construir o elaborar un proyecto de Prevención que interactúe con otras instituciones del barrio. Se inició en Julio de 2013 en 20 escuelas de Rosario y el objetivo, durante 2014, es trabajar con escuelas de Santa Fe y Rafaela.
- **Coro y orquestas:** son espacios que buscan garantizar la inclusión socioeducativa, a contraturno, incluyendo adolescentes escolarizados y no. El programa permite ampliar el tiempo que los adolescentes permanecen en la escuela, en un espacio que les permite crear vínculos a través de una actividad artística. Actualmente, la Provincia cuenta con 4 orquestas en el sur y 5 coros distribuidos a lo largo y ancho del territorio provincial. Durante 2014 se buscará ampliar la convocatoria para la formación de cursos y orquestas. Amplían el tiempo escolar, de vínculos y tienen sede en determinadas escuelas pero con inclusión territorial.
- **Conduciendo ConCiencias Viales:** programa de educación vial que realiza capacitaciones a docentes del último año del nivel secundario quienes, a su vez, trabajan con los adolescentes de este año en los conocimientos necesarios que se requieren para el curso teórico de manejo y para poder obtener el carné de conducir. Se busca transmitir una educación de respeto por las normas de educación vial. La aprobación del curso habilita a

los adolescentes a rendir la parte práctica y obtener el carné de conducir. Para ello, se articuló con la Agencia Provincial de Seguridad Vial.

- **Ensamblés de percusión:** programa de formación docente en música y ensambles para que fortalezcan dichos espacios en el trabajo con los adolescentes, como parte del diseño curricular de secundaria.
- **Ruedas de convivencia:** establece reuniones periódicas donde los alumnos secundarios socializan sus percepciones en torno a conflictos escolares y proponen resoluciones pacíficas. Su objetivo consiste en mejorar la coexistencia en el aula a través del diálogo.
- **Centros de Actividades Juveniles:** espacios de fortalecimiento de las trayectorias educativas de los alumnos del nivel secundario. Se trabaja en talleres, a contraturno del horario escolar, en diferentes ejes: desarrollo artístico, campamentos y vida en la naturaleza, comunicación y uso de nuevas tecnologías. Realizan un fuerte trabajo sobre adolescentes con sobre edad.
- **Centros de Actividades Infantiles:** constituyen espacios de fortalecimiento de las trayectorias educativas para alumnos del nivel primario. Sin embargo, tienen una línea de trabajo específico para los chicos que presentan sobre edad en la escuela primaria. El objetivo es ampliar el tiempo escolar y el universo cultural de los alumnos al trabajar en talleres de distintos lenguajes (educación física, música, plástica y ajedrez). Es un programa financiado por el Estado nacional. Sin embargo, la Provincia de Santa Fe recibe una cantidad acotada de fondos para el desarrollo del programa, por lo que solo cuenta con 44 Centros localizados en Santa Fe, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Rafaela y Reconquista.

Todos estos Programas se encuentran incluidos en el **Plan Abre**, por lo que se ofrecen prioritariamente en los barrios del Plan, si bien tienen pretensión de universalidad.

Finalmente, el Programa de **Tramas Digitales** atraviesa todos los niveles educativos, con el objetivo de lograr la inclusión digital de los alumnos. Para ello, provee a las escuelas de nivel primario y secundario de aulas digitales, a través de una pizarra digital que conecta los netbooks de todos los alumnos y del docente. De esta manera, buscan recomponer el vínculo entre los estudiantes y el docente en términos digitales. Para ello, el Ministerio cuenta con una Dirección Provincial de Tecnologías Educativas (dependiente también de la Secretaría de Innovación Educativa y Relaciones Institucionales) que cuenta con un laboratorio de investigación y desarrollo de tecnologías educativas. Desde allí, se elaboran los dispositivos pedagógicos que dan soporte al programa y se realiza la capacitación a los docentes.

Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud no cuenta con un programa provincial propio destinado a adolescentes sino que utilizan el marco del Programa nacional SUMAR para adaptarlo a las necesidades y visión propia de la provincia. El **Programa SUMAR** constituye una ampliación del Plan Nacer que abarca nuevos grupos poblacionales, entre ellos los adolescentes entre 10 y 19 años.

Uno de los requisitos establecidos por Nación al momento de decidir la implementación del Programa SUMAR fue que cada Provincia cuente con un referente provincial de adolescencia. En Santa Fe, este cargo se incorpora dentro de la Dirección por la Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud de la Provincia y desde allí se definen las políticas de adolescencia en materia de salud de la provincia.

Desde el momento del diseño del Programa SUMAR, la Provincia planteó algunas diferencias con el programa nacional e incorporó su propia visión de la adolescencia a la implementación local del programa. El objetivo, en palabras de su responsable, es “decodificar el programa y ejecutar los recursos que vienen de Nación con la visión santafesina”. Esta visión implica partir de un enfoque de derechos que ya se encontraba reflejado en las políticas sanitarias de la provincia. Un caso paradigmático fue el amparo presentado por la Provincia a la exigencia de que el niño, niña o adolescente contara con el DNI del padre, madre o tutor legal para acceder al sistema de salud. Como resultado de este amparo, que partía de entender que el derecho a la salud es un derecho personal del niño, niña o adolescente, se logró eliminar este requisito a nivel nacional.

Para la provincia, el Programa SUMAR es entendido como un programa ordenador que permitió, en primer lugar, mejorar los registros sanitarios y el flujo de información tanto entre los efectores como hacia el ciudadano. Para lograrlo, se crea la Planilla Única que permite registrar los datos de los pacientes, las prácticas que se realizan y presentar, automáticamente, la facturación para ejecutar los fondos del SUMAR. Así, la creación de la Planilla permitió cumplir un doble objetivo: mejorar los registros sanitarios y evitar las resistencias que generaba la implementación del programa entre los efectores, quienes no querían sumar a su trabajo un nuevo formato burocrático.

El diagnóstico del que parte la coordinación es que los adolescentes no concurren al sistema voluntario por voluntad propia: la mayoría asiste a las guardias por daños (intoxicación, accidentes, casos de violencia) pero solamente entre un 10 y un 15% asiste a los controles programados y se realizan controles clínicos completos. Un porcentaje importante son considerados indigentes médicos, ya que no cuentan con cobertura de salud. Por otro lado, si bien el porcentaje de muertes de adolescentes al año es bajo (representan un 0,07% de las muertes anuales), el 70% son casos evitables: accidentes de tránsito, homicidios y suicidio. Por eso, si bien la atención de salud en consultorios es importante, lo primordial es realizar trabajo interministerial en el territorio.

Por todo ello, las prestaciones que se brindan a través de los fondos provenientes del programa SUMAR incluyen la consulta médica con un médico de cabecera, pero no se reducen a ello. A partir de las definiciones que se toman en el ámbito, principalmente, del Gabinete Joven, se aporta el “componente salud” a distintas intervenciones a través de: consejerías en salud sexual, alimentación saludable, actividad física, campañas de vacunación y talleres de habilidades sociales para la vida (en las Olimpiadas santafecinas, en el Verano Joven); fortalecimiento de capacidades locales; capacitación y apoyo (entrega de material didáctico, folletería) a iniciativas de la sociedad civil, escuelas, clubes, etc. Además, se realizan estas intervenciones en los municipios, coordinando con la Red de Municipios y Comunas Joven (que nuclea a 280 de los 365 municipios de la provincia). La dificultad encontrada en este caso es que la mayoría de las intervenciones para las cuales son convocados por la localidad se realizan los fines de semana y el personal con el que cuentan no es suficiente para asistir a todas. Cuando no es posible, se asegura el envío de material didáctico y folletería y se trabaja de manera articulada con los efectores locales que para que se apropien de las intervenciones.

El componente de trabajo con **habilidades sociales para la vida** no se encuentra contemplado dentro de los nomencladores del Programa SUMAR, pero ha sido canalizado a través del componente de talleres, que si se encuentra contemplado. El objetivo es trabajar cuestiones ligadas a la convivencia y el cuidado del cuerpo a través de un abordaje proactivo que genere empoderamiento por parte de los adolescentes. En la definición del Programa SUMAR quedó

establecida la libertad de las provincias para definir la modalidad que adoptaría el nomenclador de talleres, incluyendo la definición de la ponderación financiera que tendría cada práctica (el costo).

La Provincia definió como prioritario este componente, como una manera de acercar a los adolescentes al sistema sanitario al trabajar en territorio, fuera los centros de salud, y transmitir prácticas saludables. Por eso, se definió que fuera la práctica que contara con mayores recursos por parte del SUMAR (alcanzando un costo de mil pesos, mayor a la práctica más cara definida por el programa nacional, el parto). Así, los talleres constituyen una herramienta flexible (que no puede consistir simplemente en una charla) que permite ejecutar el SUMAR de una manera que se alinea con las necesidades estratégicas de la provincia.

Por otro lado, dentro de los nomencladores del SUMAR se incluyen dos problemáticas en el marco de **salud mental**: consumo episódico excesivo de alcohol e intento de suicidio y se cuenta con protocolos de atención para cada caso. Respecto a consumo, actualmente el Ministerio busca impulsar una agenda de trabajo interministerial que incluya a Desarrollo Social, Justicia, Educación y el Gabinete Joven, para alcanzar consensos respecto de qué se entiende por consumo y de las herramientas para trabajar en prevención y reducción de daños. Un primer paso para ello fue la realización, en 2013, de un ciclo de capacitaciones para los operadores de calle y los operadores que trabajan con chicos en conflicto con la ley, en materia de definición y problematización del concepto de consumo. El objetivo es ampliar la capacitación a los equipos sanitarios y educativos. Actualmente, el Ministerio de Salud coordina la Mesa Interministerial de Adicciones.

Entre los programas implementados de manera articulada con otros Ministerios, es posible destacar el programa **Educación Sexual Integral**, mencionado en el anterior apartado. Por otro lado, la estrategia de salud sexual y reproductiva de la Provincia cuenta, además, con un programa específico (programa provincial de salud reproductiva y procreación responsable) que garantiza el acceso gratuito a métodos anticonceptivos, junto al Programa de Sida.

Esta intervención se lleva adelante en 16 escuelas de los barrios priorizados a través del Plan ABRE), lo que significa una cobertura de 20 mil adolescentes. Se utilizan como herramientas el Vos podés, definida en base a las prioridades del Presupuesto Participativo Joven. El Vos Podés tiene su origen en la municipalidad de Rosario, a través de un proceso del cual participaron 1.500 jóvenes que revisaron los materiales y realizaron propuestas de contenido, y fue luego adoptado como dispositivo provincial. Consiste en una serie de folletos con información acerca de métodos de anticoncepción, enfermedades de transmisión sexual, género, orientación sexual, conocimientos del cuerpo humano, etc., modulados para que resulte útil a los distintos grupos que conforman la adolescencia. Además, se trabaja con un portafolio de kits educativos que incluye penes de madera (otorgados por Nación y orquidómetros y vulvas educativas (producidos por la Provincia a través de los emprendimientos que coordina el área de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad o el Ministerio de Educación).

Además, se realizó un curso de **espacios amigables** para adolescentes, con el objetivo de transformar los centros de salud y tornarlos, como el nombre indica, amigables para esta población. El curso se basa en los datos obtenidos por la sala de situación de la Provincia y una encuesta realizada, junto a Nación, de 70 centros provinciales. En base a estos datos, se organizó un curso de 7 módulos que fue diseñado e implementado interministerialmente a lo largo de 2013, basado en un enfoque de derechos. Al finalizar el curso, se hizo entrega de un kit para trabajar la adolescencia que incluye: folletería de todos los Ministerios, incluyendo el Ministerio de Salud nacional, instrumentos para realizar análisis y talleres de educación sexual y reproductiva, CD con la información del curso y certificado.

Por otro lado, se trabaja junto a la Secretaría de Deportes y el Ministerio de Educación en la realización de las Olimpíadas Santafesinas, que involucraron, como fue mencionado, a 85mil adolescentes entre 13 y 18 años en 2014. El Ministerio de Salud acerca equipos que buscan inscribir a los chicos sin cobertura al sistema de salud y brindarles información acerca del centro de salud más cercano a su domicilio. Además, se realizan talleres y consejerías sobre salud sexual y reproductiva a través de la estrategia Vos Podés.

Ministerio de Seguridad

Desde el Ministerio de Seguridad se lleva adelante, desde 2011, el **Programa Juventudes Incluidas** “Inclusión Sociocultural de Adolescentes y Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad”, establecido por Decreto 1497/11 de la provincia. Depende de la Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

El Programa comienza a implementarse en 2009 en el ámbito de barrios priorizados de la ciudad de Santa Fe. Actualmente, se trabaja en los barrios priorizados en Santa Fe y Rosario a través del **Plan Abre**, incluyendo: Las Flores, Tablada, Ludueña, Santa Lucía, Nuevo Alberdi, Barrio Alvear, Rivarola al 7800, Colombres y Pasaje 1709 (en Rosario); Alto Verde, Chaqueña, San Lorenzo, Centenario, Santa Rosa de Lima y Barranquitas (en Santa Fe).

Parte de una visión de la seguridad que considera las condiciones de posibilidad en las cuales emergen situaciones de violencia y delito. En 2011, se define como población destinataria a los jóvenes en situación de vulnerabilidad o violencia explícita. El joven es entendido como un sujeto activo que, para construir su ciudadanía, debe encontrar la promoción y garantía de sus derechos básicos (educación, salud, trabajo, recreación, cultura)(Ministerio de Seguridad).

La existencia de condicionantes sociales, económicos, culturales e ideológicos que propician emergencia de situaciones de violencia o delictivas, exigen abordar la problemática desde un enfoque de derechos, promoviendo la construcción de proyectos de vida que excluyan las prácticas violentas y adopten formas pacíficas de resolución de conflictos (Ministerio de Seguridad).

El Programa trabaja con adolescentes y jóvenes entre 16 y 30 años, trabajando en procesos de rescolarización, acceso a salud, derecho a la identidad, consumo responsable, tratamiento de situaciones adictivas, gestación de emprendimientos económicos productivos y espacios de formación laboral y en oficios. Los destinatarios son jóvenes especialmente expuestos a realidades violentas o potenciales actores de situaciones delictivas pero que no estén vinculados a causas penales. El diagnóstico de los jóvenes para su inclusión el programa es realizado de manera interagencial y tiene en cuenta: índices de pobreza, deserción escolar, problemáticas habitacionales, índices de criminalidad y violencia altamente lesiva (Ministerio de Seguridad).

Originalmente, se trabajaba en tres barrios de Santa Fe (San Lorenzo, Alto Verde y Coronel Dorrego), ofreciendo talleres de capacitación reparación y alquiler de bicicletas y sillas de rueda y herrería, además de una beca. Participaban del Programa aproximadamente 45 adolescentes y jóvenes. Luego de un proceso de revisión del Programa, se decide eliminar la beca para promover la participación de los adolescentes y jóvenes en el Programa desligada de una percepción económica. Si bien esto redujo la cantidad de inscriptos al Programa en un primer momento, se definió una estrategia de recuperación (a través de trabajo en el territorio, consolidación de procesos relacionales) mientras se definían las características nuevas del Programa, con un enfoque integral.

La redefinición del Programa la definición los objetivos generales y específicos del Programa. Sus objetivos generales son (Ministerio de Seguridad, pág. 6):

- Promover políticas y acciones integrales orientadas a las juventudes de la Provincia de Santa Fe en situación de vulnerabilidad.
- Garantizar el conocimiento, la práctica y el ejercicio de los derechos fundamentales de las juventudes.
- Articular con otras agencias gubernamentales, favoreciendo la prevención del delito y de los procesos de inserción social.

Por su parte, los objetivos específicos consisten en (Ministerio de Seguridad, pág. 6):

- Favorecer alternativas a las prácticas violentas y/o transgresivas de la ley en el nivel local.
- Fomentar las formas de resolución pacífica de conflictos.
- Promover la revinculación con el sistema de atención primaria de la salud y fomentar el cuidado del propio cuerpo.
- Facilitar la vinculación y/o continuidad con el sistema de educación formal.
- Propiciar el acceso a la Justicia.
- Estimular ámbitos aptos para la creatividad y el esparcimiento.
- Incentivar aspectos de la identidad que les permitan una integración socio-cultural plena.
- Impulsar actividades productivas autónomas que inscriban al sujeto en un circuito económico formal, desde un proceso autogestivo y sustentable.
- Potenciar habilidades que optimicen las condiciones de empleabilidad, desde espacios de formación y capacitación laboral.

Además, se establece un abordaje programático con tres grandes ejes: convivencia; promoción de derechos; y formación productiva.

El eje de *convivencia* es prioritario ya que permite generar el lazo con los adolescentes y jóvenes. Para ello, se llevan adelante dos iniciativas:

- i) Jornadas semanales de recreación: para que los adolescentes y jóvenes adopten valores de convivencia, solidaridad, respeto y trabajo en equipo a través de un espacio de juego y expresión. Se realizan en espacios estatales o de la sociedad civil, en los cuales, a través de actividades deportivas, artísticas y de esparcimiento, se trabajan procesos reflexivos y creativos.
- ii) Socio-cultural: brindar acceso a bienes culturales para que los adolescentes y jóvenes y sus barrios promuevan iniciativas propias y locales, con el objetivo de construir una identidad de grupo desde el arte.

Por su parte, el eje de *promoción y garantía de derechos* parte de identificar qué derechos han sido vulnerados, y articula una serie de iniciativas para su restitución. En todos los casos, se busca que la restitución se realice desde una lógica de construcción de ciudadanía que implique la participación activa del adolescente o joven. Así, se trabaja en (Ministerio de Seguridad, pág. 9):

- Reinserción a la escolaridad formal: junto a los equipos Socioeducativos del Ministerio de Educación, los Institutos de Formación Docente y Profesoras, y la Licenciatura de Trabajo

de la Universidad Nacional del Litoral. Se implementa el proyecto *Juventudes en la escuela*, que implica el desarrollo de tutorías de reingreso y apoyo escolar en diferentes sedes barriales, apoyo para obtener útiles escolares y acompañamiento territorial a las familias.

- Derecho a la identidad: en articulación con la Dirección provincial del Registro Civil del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se trabaja en la re documentación de los adolescentes y jóvenes.
- Acceso a la justicia: se promueven acciones de resolución alternativa de conflictos, con el objetivo de que los adolescentes y jóvenes aprendan gradualmente la base sobre la cual se sustenta la convivencia social. Para ello, se realiza un acompañamiento a los adolescentes y jóvenes en su tránsito por espacios institucionales, para que se piensen y conduzcan como sujetos portadores de derechos y obligaciones.
- Acceso a la salud: con el objetivo de garantizar el derecho fundamental a la salud. Para ello, se llevan adelante 5 líneas de intervención:
 - i) Adicciones: con actividades de acompañamiento, articuladas con los equipos territoriales de Salud Mental del Ministerio de Salud, para trabajar la problemática de consumo responsable y reducción de daños.
 - ii) Accidentes, lesiones, urgencias: se define un protocolo de intervención ante casos de heridas de armas blancas o de fuego y se coordina con los centros de salud de los barrios con mayores situaciones de riesgo.
 - iii) Salud mental: se realizan tratamientos de crisis subjetivas o ante las consecuencias del consumo de sustancias.
 - iv) Identidad-imagen: se trabajan cuestiones de asunción de identidad, circulación por el territorio y construcción de ciudadanía.
 - v) Prevención: campañas de vacunación, desratización, descacharrización, limpieza de basurales, campañas y consejería de salud reproductiva y paternidad responsable. Se realiza en articulación con Salud Comunitaria.

En este eje, los equipos del Programa buscan también articular con el Verano Joven, como una intervención con el potencial de relacionar a estos adolescentes y jóvenes (frecuentemente estigmatizados) con otros. Además, se aprovechan estas actividades para relacionarlos con otras instituciones, como a través de la inscripción a los centros de salud.

Finalmente, a través del tercer eje de *formación para el trabajo y promoción para la empleabilidad*, se busca que los adolescentes y jóvenes adquieran una serie de competencias y habilidades destinadas a mejorar sus condiciones de empleabilidad. Para ello, se los acompaña en procesos de formación en oficios, mejoramiento de actitudes para la empleabilidad y generación de emprendimientos y autoempleo (Ministerio de Seguridad). El objetivo es que los adolescentes y jóvenes modifiquen sus concepciones y busquen involucrarse con la lógica de la productividad y la legalidad. El eje ofrece espacios de capacitación en oficios: herrería, reparación de sillas de rueda (en convenio con la dirección de discapacidad que les paga una remuneración), carpintería, construcción y venta de bicicletas, soldadura y electricidad. Además, se trabaja en capacitación en relación al costo de los insumos y las horas hombre y ahorro e inversión. También se los vincula con el Programa de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo del programa nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Este eje no constituye solamente un espacio de formación sino que asume una lógica de centros de día: espacios donde abordar la complejidad de la situación en la que se encuentran. Por eso, se trabaja con los adolescentes y jóvenes y sus familias en temas de consumo, abuso, escolarización y restablecimiento de pautas de convivencia. El trabajo es realizado tanto por los operadores territoriales como por capacitadores: los primeros buscan generar las condiciones para contener las subjetividades y para que los capacitadores puedan llevar adelante su trabajo.

A 2014, del programa participan 206 jóvenes. Se plantea como una política flexible y perfectible y que se realiza de manera participativa con los adolescentes y jóvenes. Por eso, cada 15 días se propone la realización de una mesa participativa de jóvenes de la cual participan 2 jóvenes de cada uno de los grupos y el equipo de la Secretaría. La reunión se lleva adelante en el Ministerio, como una manera de que los adolescentes y jóvenes se vinculen con la institución desde un lugar distinto. Actualmente, se encuentra en proceso de diseño una iniciativa propuesta por los propios adolescentes y jóvenes, denominada *Dale Cuerda*, que busca desarrollar un espacio de aprendizaje de técnicas constructivas de instrumentos musicales y teoría musical, con el objetivo de formar un grupo de percusión en el barrio Coronel Dorrego, barrio priorizado de la ciudad de Santa Fe.

Finalmente, es importante mencionar también el **Programa Vínculos** que se realiza de manera coordinada y a través de convenios con los municipios y comunas. Su objetivo consiste en realizar proyectos para el mejoramiento de las relaciones sociales, muchos de los cuales son específicos para adolescentes.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se articulan las acciones relativas al Régimen Penal Juvenil de la Provincia, que involucra a los adolescentes entre 16 y 18 años infractores de la ley. Las instituciones que formen parte de este régimen no pueden admitir a ningún adolescente menor de 16 años sin oficio judicial.

El Régimen Penal Juvenil se crea en el marco de la ley nacional 22.278 y de la Resolución 0053 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe. Este régimen se basa y respeta los derechos y principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y propone las medidas de privación de la libertad como medidas de última ratio. Además, se busca que el joven:

- i) Comprenda qué es lo que se le reprocha.
- ii) Inicie un proceso de recuperación socioeducativo que le permita reconectarse con la sociedad y participar en mejores condiciones de su trama relacional.
- iii) Que, mientras este proceso de recuperación se realiza, se establezcan determinadas medidas de control sobre la vida del joven, a los efectos de disminuir las posibilidades de cometer actos delictivos.
- iv) Que las distintas instancias estatales y comunitarias existentes aborden estrategias de intervención articuladas a los fines de restaurar y promover los derechos del joven en interacción con sus referentes afectivos y de pertenencia.

El establecimiento de este régimen requirió un proceso de readecuación normativa, de la infraestructura, de los protocolos de ingreso y trabajo en los centros cerrados y de definición de dispositivos. Se fortalecieron los programas que implicaban modalidades de sanción socioeducativas alternativas al encierro y articulando seguimientos territoriales en los dispositivos

de: Libertad Asistida, Servicios en Beneficio de la Comunidad y Órdenes de orientación, cuidado y formación.

Actualmente, el Programa cuenta con 4 dispositivos:

- Cerrados: la Provincia cuenta con dos, uno en Santa Fe y otro en Rosario. Se gestionan de manera articulada con el Servicio Penitenciario del Ministerio de Seguridad, que provee el servicio de seguridad.
- Transitorios: los adolescentes permanecen allí por un período corto durante el cual se lleva adelante el proceso de indagatoria. Luego, se procede de acuerdo a lo que fije el fallo. Son gestionados de manera conjunta entre el personal del Ministerio y la policía.
- Abiertos: se gestionan exclusivamente con operadores convivenciales (más de 50) del Ministerio. Están diseñados como edificios amigables, con espacios comunes, amplios, espacios al aire libre, etc. Son instituciones chicas que albergan entre 10 y 12 adolescentes, con el objetivo de que los operadores puedan establecer una relación personalizada. Los operadores cuentan con un marco de trabajo claro, coherente y ordenador que es compartido con los adolescentes. Siguen siendo espacios de privación de la libertad pero con mayor flexibilidad y con un trabajo integral con el adolescente desde un enfoque de derechos. El objetivo del Ministerio es que la mayoría de los adolescentes en conflicto con la ley penal puedan insertarse en este tipo de espacios.
- Medidas coactivas en el medio libre: cuentan con tres programas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008):
 - i) Libertad asistida: libertad orientada a la construcción de ciudadanía: es una medida socioeducativa que no puede exceder el año y consiste en que el joven imputado de infringir la ley penal cumpla con programas educativos y reciba orientación con la finalidad de fortalecer su desarrollo personal e inclusión social. Para ello, debe concurrir a determinados lugares y realizar actividades preestablecidas: su grado de responsabilización y autonomía se evaluará según el cumplimiento de dichas tareas. La libertad asistida es una concesión de la libertad bajo vigilancia por lo que se realizan tareas de seguimiento y evaluación por parte del órgano administrativo: el adolescente tiene que asistir a una entrevista mensual con los equipos del Ministerio, quienes también realizan visitas a domicilio y control de escolarización. Sus objetivos generales consisten en:
 - a) Trabajar en el ámbito territorial de pertenencia del joven la construcción y fortalecimiento de las relaciones con su centro de vida.
 - b) Fortalecer su inserción en la sociedad como sujeto de derechos y deberes garantizando el acceso a planes y programas estatales que contribuyan a la construcción de su calidad de ciudadanos.
 - c) Superar las barreras de la discriminación y la estigmatización que conlleva el hecho de ingresar al ámbito de la Justicia Penal Juvenil permitiéndoles a los/las jóvenes descubrir y elaborar diferentes proyectos de vida e interrelaciones con la sociedad y el Estado en general.

En síntesis, el objetivo consiste en asistir al joven en su vida cotidiana, para fortalecer su desarrollo personal. El equipo de profesionales y acompañantes, cuando recibe la orden judicial, comienza las entrevistas con el adolescente a los fines de elaborar el Plan de Ejecución tomando en

cuenta el contexto personal, familiar, social, educativo, formativo y laboral del joven, así como las pautas socioeducativas que deberá seguir.

ii) Ordenes de orientación, cuidado y formación: implica el control de cumplimiento de las órdenes dictadas desde el juzgado. Busca generar puentes que faciliten al joven la apropiación de recursos que le permitan fortalecer sus lazos sociales y acompañarlo en el proceso de reinserción social para: iniciar un proceso de construcción de proyecto propio incluyendo al grupo familiar como contención afectiva; mejorar la calidad educativa; acceder a capacitación laboral. Así, se espera fortalecer la autonomía del joven generando mejores recursos para la independencia y desarrollo personal, que a la vez le posibilite su propia percepción como sujeto responsable, ampliando su trama relacional y promoviendo un proyecto de vida inclusivo. Para ello, las actividades que se llevan adelante son:

- a) Inclusión de los jóvenes en circuitos de educación formal.
- b) Relevamiento de recursos institucionales de capacitación y de posibles lugares de prácticas laborales.
- c) Creación de base de datos de estos recursos institucionales y de potenciales espacios de prácticas laborales.
- d) Inscripción a los cursos y monitoreo.
- e) Inclusión de los jóvenes capacitados en ámbitos de práctica laboral.
- f) Monitoreo y orientación en dicho período.
- g) Construcción de base de datos de jóvenes capacitados.

La modalidad de trabajo es la del "caso por caso", lo que implica un seguimiento, asistencia y orientación en el tránsito del adolescente por los procesos que incluye intervenciones con los grupos familiares en pos de su fortalecimiento y compromiso en el rol fundamental de apoyo al proyecto del adolescente.

iii) Servicios en beneficio de la comunidad: consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad. Implica una medida que tiende a inscribir en la subjetividad del joven su capacidad de reparación a la sociedad por la falta cometida y, de ese modo, le exige comprometerse con ella con un efecto reconciliador, internalizando el sentido de responsabilidad y de consecuente reparación. Se realiza en la ciudad de Rosario, en el ámbito del Centro de Día "Casa del Adolescente". Sin embargo, el dictado de tareas comunitarias como medida socioeducativa no es una modalidad muy utilizada por los jueces. Por ello, sería necesario que la ley provincial forzara el uso de estas medidas como reparación de daños.

En toda la provincia, solo 70 chicos se encuentran privados de su libertad e insertos en alguno de los 4 dispositivos del Ministerio. De ellos, solo una es mujer, por lo que existen pocos dispositivos de alojamiento específicos para mujeres.

La creación del Régimen Penal Juvenil permitió acotar el margen del tipo de caso que podría ubicarse bajo la órbita del Régimen, generando una baja cobertura pero recargando otras áreas del Estado, como la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. En particular, la Resolución N°00053 de 2009 establece la absoluta inimputabilidad de todo joven

menor de 16 años de edad, por lo que toda medida que emane del poder judicial referida a esta población debe ser desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social, Educación y/o Salud.

El programa ofrece capacitaciones constantes a su personal, con el objetivo de que alcancen la especialización y formación necesaria. Por eso, ha sido importante también la definición de los perfiles que trabajan en el Régimen. Además, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación realiza un monitoreo que permite identificar desafíos y modificar el programa.

Se trabaja de manera articulada con el programa de Juventudes Incluidas del Ministerio de Seguridad, así como otros actores estatales en territorio, en particular al momento de reinserir al adolescente al barrio luego de atravesar una medida del Régimen. Además, cuentan con un protocolo de alertas en el caso que un adolescente ingrese a un hospital o centro de salud con una herida de arma.

El perfil de adolescentes que recibe el régimen no son necesariamente jóvenes en situación de pobreza sino que, por lo general, sus padres están insertos en el mercado laboral informal. En la mayoría de los casos, son adolescentes que han sido cooptados por circuitos criminales y que mantienen enfrentamientos con jóvenes de otras *bandas*. Si bien se trabaja sobre la regeneración de lazos entre grupos de adolescentes, es una tarea sumamente compleja que no siempre logra resultados, dado el carácter histórico de muchos enfrentamientos.

La Defensoría hace un monitoreo a partir de los datos del Instituto para la Recuperación del Adolescente (IRAR) y la Dirección de Asuntos Juveniles.

Cuadro 1. Sistematización de la oferta provincial en adolescencia

Inserción institucional	Intervención
Gabinete Joven	Ingenia, Fondo para el desarrollo de iniciativas juveniles
	Talleres de Formación en Derechos Humanos
	Talleres de Salud Sexual y Reproductiva
	Juventudes en foco
	Noches Galileanas
	Demos, construyendo ciudadanía
Gabinete Social	Verano Joven
Ministerio de Desarrollo Social / Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	Red de Organizaciones que trabajan con adolescentes santafesinos
	Programa de Fortalecimiento a instituciones en territorio Red
	Programa de Fortalecimiento y Conformación de Servicios Locales
	Programa de Acompañantes Personalizados
	Alojamiento a adolescentes mujeres que provienen del sistema de protección de derechos
	Empresas de Inclusión Social

Ministerio de Desarrollo Social / Secretaría de Desarrollo Territorial	Programa de Becas de Inclusión Ciudadana
Ministerio de Desarrollo Social / Secretaría de Deportes	Olimpíadas Santafesinas
	Clubes: intervención en el marco del Plan Abre
Ministerio de Educación / Subsecretaría de Planificación y Articulación Educativa / Dirección Provincial de Planificación Educativa	Vuelvo a Estudiar
	Jornada Ampliada
Ministerio de Educación	Centros de Estudiantes
	Escuelas Medias
Ministerio de Educación / Secretaría de Innovación Educativa y Relaciones Institucionales / Dirección Provincial de Programas Socioeducativos	Educación Sexual Integral "De ESI se habla"
	Educación Domiciliaria y Hospitalaria
	Escuela Secundaria/Media
	Identidades
	Becas
	Lazos
	Coros y orquestas
	Conduciendo ConCiencias Viales
	Ensamblés de percusión
	Ruedas de convivencia
	Centros de Actividades Juveniles
	Centros de Actividades Infantiles
	Tramas Digitales
Ministerio de Salud	Programa Sumar
	Educación Sexual Integral "De ESI se habla"
	Curso de espacios amigables
Ministerio de Seguridad / Secretaría de Seguridad Comunitaria	Programa Juventudes Incluidas
Ministerio de Seguridad	Programa Vínculos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Régimen Penal Juvenil

Fuente: elaboración de CIPPEC en base a información relevada

Análisis de la inversión social dirigida a la adolescencia¹²

En este apartado se presentan los resultados obtenidos en la investigación sobre Gasto Público Social dirigido a Adolescencia (GPSDA) en la Provincia de Santa Fe. El desarrollo de esta investigación se sustenta en tres tipos de información: aquella provista por el Observatorio de los Derechos de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Santa Fe referida a algunas partidas del gasto público social dirigido a niñez (0 a 18 años) para varios ministerios provinciales; aquella información pública disponible en los portales oficiales del gobierno provincial (Instituto Provincial de Estadística y Censos y Contaduría General de la Provincia); y la información sobre el Ministerio de Desarrollo Social provista informantes clave del dicho ministerio.

El trabajo está dividido en dos partes. En la primera, se realiza una descripción de las finanzas provinciales en los últimos años y se estudia el gasto social agregado del gobierno provincial. En la segunda parte, se identifica la porción de ese gasto social dirigido al grupo etario específico, adolescencia, y en las distintas clasificaciones de este gasto social según la metodología desarrollada por UNICEF. Finalmente, se incluyen dos anexos en los cuales se exponen algunos aspectos metodológicos específicos de la investigación.

Finanzas provinciales y Gasto Público social de la provincia

En el año 2012 el gasto total (sin contribuciones 1gurativas) del Sector Público Provincial no financiero de la Provincia de Santa Fe fue de 40.188 millones de pesos, este valor equivale al 20% del PBG de la Provincia calculado por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.

El tamaño, o en otras palabras, el peso del Sector Público en la economía provincial expresado de este modo, viene creciendo constantemente desde hace prácticamente una década, luego de que se sintieran sobre el mismo las duras consecuencias de la crisis sufrida por la economía argentina en los primeros años del nuevo milenio.

Gráfico 7. Gasto total sobre Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Santa Fe. 1993-2012

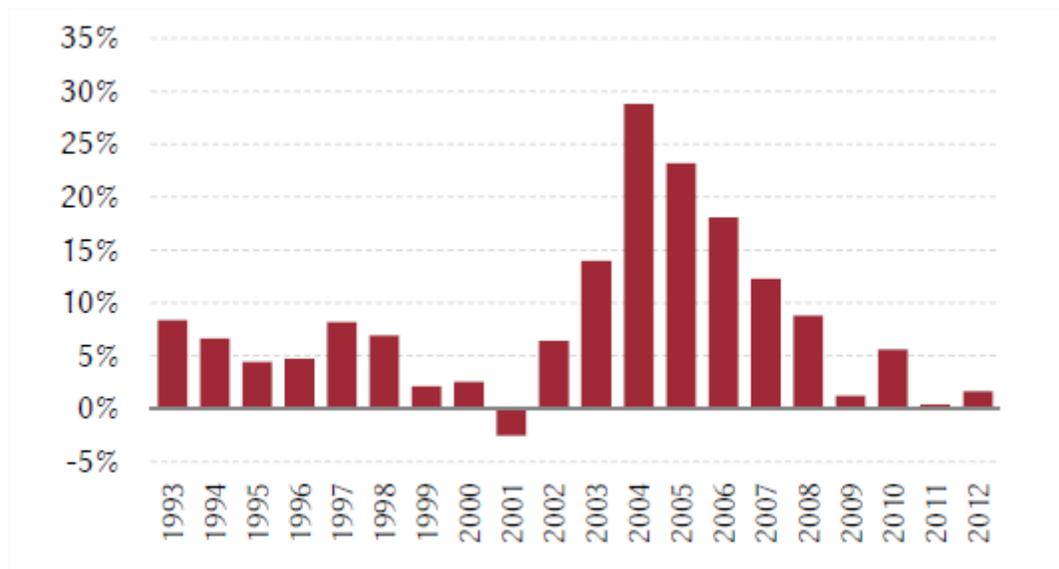


Fuente: Elaboración de CIPPEC. Datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

¹²Este apartado fue realizado por los consultores Lic. Lavih Abraham y Lic. Marco Kofman, bajo la supervisión del equipo del Programa de Protección Social de CIPPEC y en estrecho contacto con las autoridades santafesinas.

En los últimos años las finanzas públicas de la Provincia experimentaron una reducción del resultado económico (recursos corrientes menos gastos corrientes) que acabó paulatinamente con los elevados guarismos de los años 2004 a 2007. En el año 2004 los recursos corrientes superaron en casi un 30% a los gastos corrientes. En 2011 y 2012 en tanto, el superávit corriente fue aproximadamente del 1%. Esto condujo a que en estos últimos años se presentaran resultados financieros antes de contribuciones negativas (recursos totales menos gastos totales).

Gráfico 8. Resultado Económico del Estado de la Provincia de Santa Fe, 1993-2012



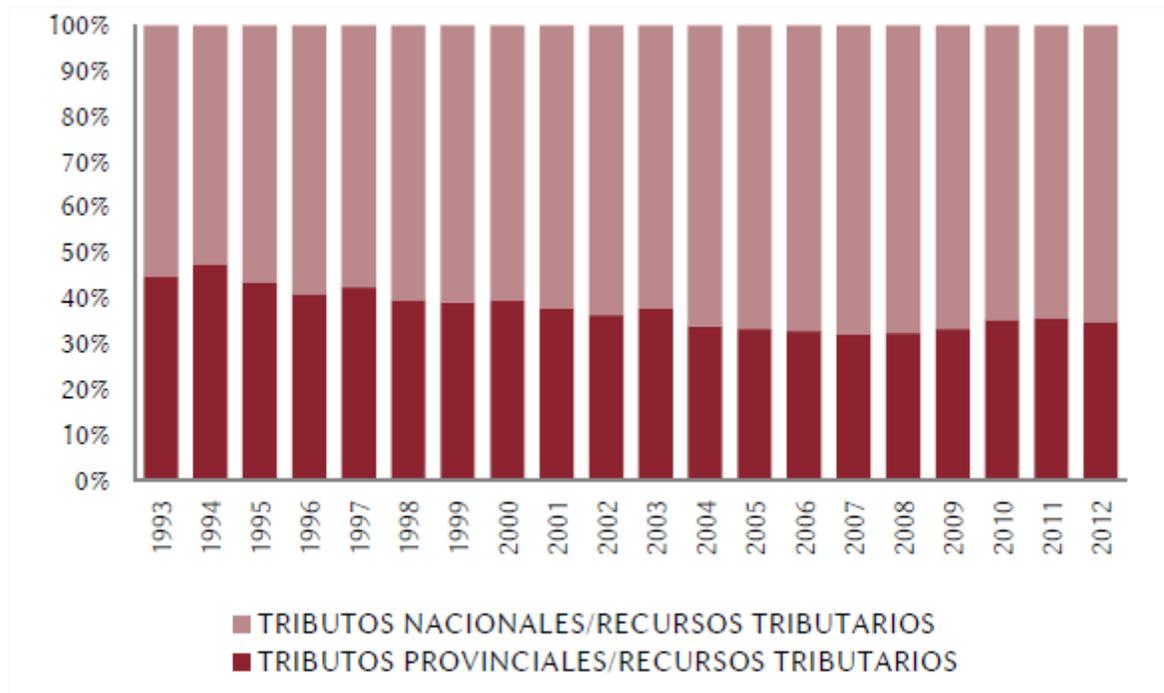
Fuente: Elaboración de CIPPEC. Datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

El abultado resultado económico de los años anteriores, pareciera derivar del retraso en la recomposición de las remuneraciones provinciales en los primeros años de la recuperación económica de los años 2004 en adelante. De hecho, las erogaciones en concepto de remuneraciones para el año 2004 representaron un 32,2% de los recursos totales de la provincia. Este indicador, que en la década de 1990 se situó en promedio en un 41%, fue creciendo paulatinamente luego de 2004 hasta la actualidad. En el año 2011 las remuneraciones representaron el 41,8% de los recursos totales de la provincia.

La evolución de los recursos de la Provincia presenta una serie de elementos que merecen destacarse. En cuatro de los cinco años transcurridos desde el año 2007 hasta el año 2011 la tasa de crecimiento anual de los recursos económicos del Sector Público Provincial No Financiero fue superior al 30%. La única excepción fue el año 2009, en el cual el freno de la actividad económica se manifestó en un crecimiento menor de la recaudación provincial. Para ese año el crecimiento de la masa de recursos disponibles creció un 16,4%. En el año 2012, el crecimiento de los recursos fue del 25,3%.

Otro aspecto a destacar se refiere a la composición de estos recursos. Desde el año 2004 se produjo un crecimiento constante de peso en los recursos de las contribuciones a la seguridad social. En aquel año, representaban un 11% de los recursos presupuestarios provinciales. En el año 2012, el 18% de los recursos de la Provincia tuvo este origen. No obstante, el 60% de los recursos, son de origen tributario. Respecto de estos recursos se observa en los últimos tres años una leve reversión de la tendencia de largo plazo por la cual habían perdido importancia los tributos de jurisdicción provincial en manos de los tributos nacionales.

Gráfico 9. Composición de las fuentes de financiamiento tributarias de la provincia

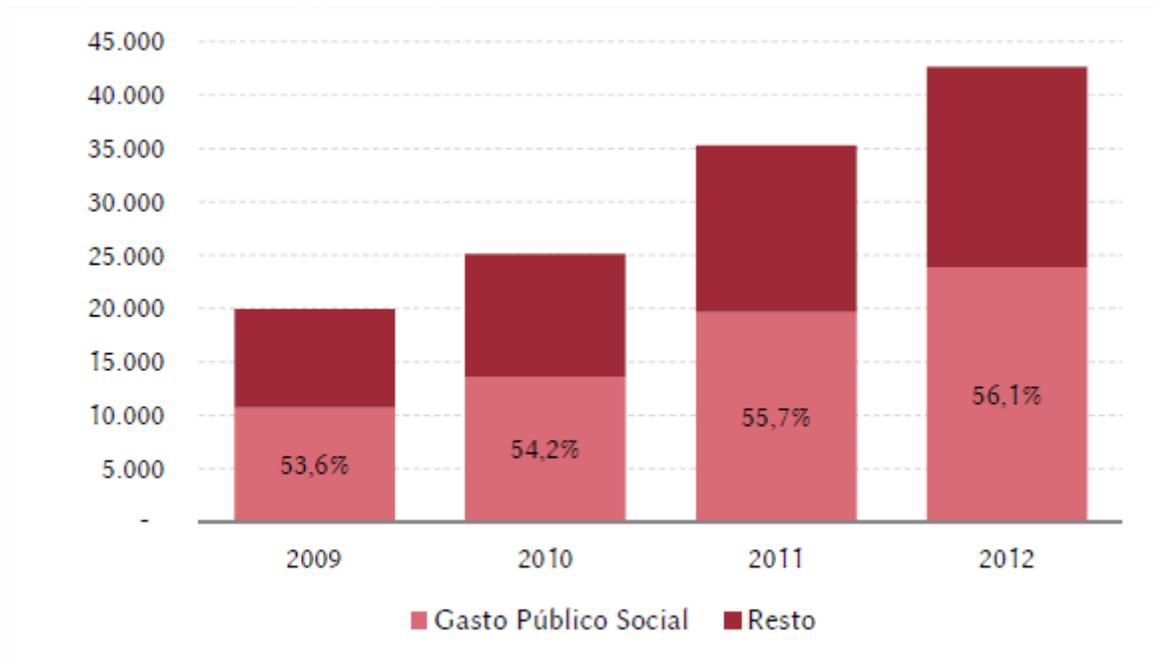


Fuente: Elaboración de CIPPEC. Datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

En relación al Gasto Público Social para el período 2009-2012, se puede observar un incremento del Gasto Social como proporción de los gastos totales de toda la provincia¹³. La serie de clasificación de Gasto Público por Finalidad y Función indica que para el año 2012, el 56,1% de los gastos estatales tenían esta finalidad. En el año 2008, el Gasto Social explicaba el 50-% del gasto total y desde allí esta proporción ha venido creciendo año a año.

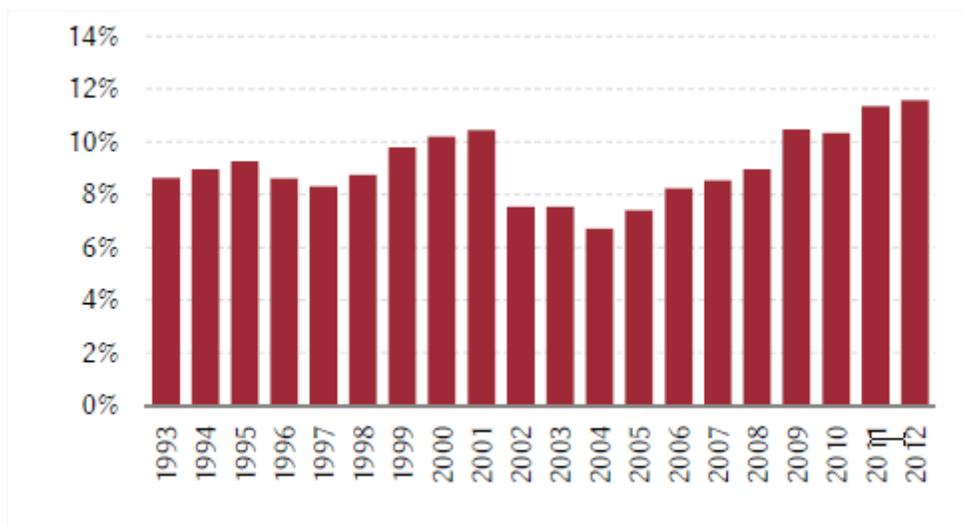
¹³A partir de momento y hasta el final de la sección se trabaja sin descontar las contribuciones figurativas del gasto público. Esto es necesario para poder trabajar con distintos criterios de desagregación.

Gráfico 10. Gasto Público Social y Gasto Público Total de la Provincia de Santa Fe, 2009-2012. En millones de pesos corrientes y porcentaje



El crecimiento de este rubro del gasto puede expresarse también en términos del tamaño de la economía provincial. Para el año 2004 el gasto social representaba el 6,7% del PBG, en el año 2012, este valor se elevó al 11,6%.

Gráfico 11. Gasto Social con relación al Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Santa Fe, 1993-2012



Fuente: Elaboración de CIPPEC. Datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

Al inspeccionar cómo fue ejecutado el gasto público social en los últimos años, podemos ver que una parte muy importante del crecimiento del rubro, se vincula con los gastos ejecutados por las instituciones de la seguridad social, principalmente por el IAPOS. En todos los años el crecimiento del gasto de las ISS fue mayor que el crecimiento promedio, motivo por el cual la

participación del gasto social ejecutado por las ISS pasó en la ejecución total de GPS del 29,8% al 32,8%, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Provincia de Santa Fe. Gasto Público Social y Gasto Público total en millones de pesos corrientes, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Gasto Público Social	10.677	13.630	19.659	23.923
Administración Central	6.986	8.825	12.595	15.037
Empresas, Sociedades del Estado y Otros Entes	351	436	582	655
Instituciones de la SS	3.182	4.161	6.044	7.835
Organismos Descentralizados	159	208	437	396
Gasto Total	19.912	25.124	35.272	42.647
Administración Central	12.527	15.861	22.468	26.493
Empresas, Sociedades del Estado y Otros Entes	2.086	2.649	3.325	4.215
Instituciones de la SS	3.258	4.161	6.046	7.835
Organismos Descentralizados	2.041	2.453	3.433	4.103

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Santa Fe. Cuentas de Inversión 2009 - 2012

Cuadro 3. Composición de la ejecución del Gasto Público Social, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Administración Central	65,4%	64,7%	64,1%	62,9%
Empresas, Sociedades del Estado y Otros Entes	3,3%	3,2%	3,0%	2,7%
Instituciones de la SS	29,8%	30,5%	30,7%	32,8%
Organismos Descentralizados	1,5%	1,5%	2,2%	1,7%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Santa Fe. Cuentas de Inversión 2009-2012

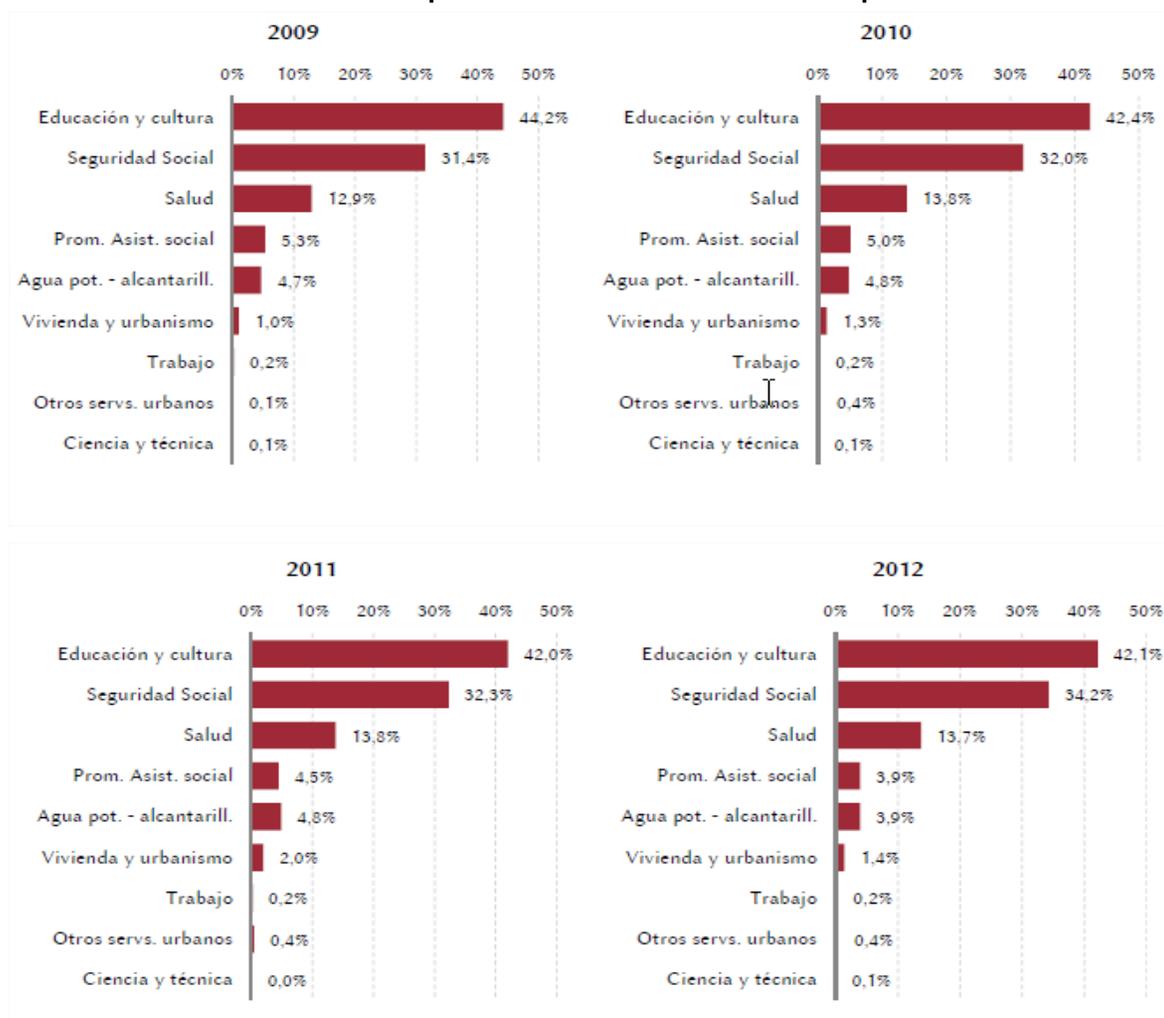
El análisis al interior del Gasto Público Social en un primer nivel de desagregación permite ver algunos cambios al interior del mismo a lo largo del período estudiado. La principal partida del GPS de la Provincia de Santa Fe es la de Educación. En esta categoría, la Provincia ha ejecutado durante los años analizados entre el 42 y el 44% del monto total. El segundo lugar lo ocupa la Seguridad Social que, además, ha subido casi 3 puntos porcentuales en cuatro años, al pasar del 31 al 34%. El gasto en salud ocupa el tercer lugar, con alrededor del 13% del total. El cuadro y los gráficos siguientes dan cuenta de esta composición.

Cuadro 4. Provincia de Santa Fe. Composición del Gasto Público Social por función, en millones de pesos corrientes, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Agua potable y alcantarillado	500,1	653,7	949,9	927,8
Ciencia y técnica	6,9	8,1	9,5	13,4
Educación y cultura	4.706,3	5.775,0	8.261,0	10.072,9
Otros servicios urbanos	11,5	57,7	80,7	99,3
Prom. Asist. social	564,7	687,6	878,2	942,7
Salud	1.375,3	1.878,2	2.707,7	3.281,9
Seguridad Social	3.346,7	4.360,3	6.344,1	8.191,1
Trabajo	22,7	27,6	40,7	56,5
Vivienda y urbanismo	108,4	181,3	387,1	336,9
Total general	10.643	13.630	19.659	23.923

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Santa Fe. Cuentas de Inversión, 2009-2012

Gráfico 12. Provincia de Santa Fe. Composición del Gasto Público Social por función. 2009-2012



Fuente: Contaduría General de la Provincia de Santa Fe. Cuentas de Inversión, 2009-2012

Análisis del gasto público social dirigido a adolescencia

Esta parte está dedicada a mostrar los resultados del análisis del Gasto Público Social dirigido a Adolescencia (GPSDA) en la Provincia de Santa Fe entre los años 2009 y 2012. La fuente de los datos presentados son las Cuentas de Inversión de la Provincia de Santa Fe, es decir que no ha tenido en cuenta en estos cálculos el gasto realizado por parte del Estado Nacional ni tampoco el gasto hecho por los municipios y comunas de la provincia. Debido a que las cuentas públicas de la Provincia no distinguen el GPSDA de manera directa, en los casos en los que no hemos podido identificar, a través de las entrevistas con los informantes, los montos específicos asignados a los programas dirigidos de algún modo a adolescentes, debimos recurrir a estimar la proporción del gasto dirigido a adolescentes. En estos casos, una vez determinados los valores del total del gasto social de una categoría programática de las Cuentas de Inversión, se ha procedido a estimar el la proporción del gasto dirigido a adolescentes utilizando diferentes distribuidores, que se detallan en el anexo.

El cuadro a continuación presenta la composición y la evolución del gasto público de la Provincia en tres niveles. En primer lugar el GPSDA, objeto principal de esta investigación, luego el GPS (que incluye lógicamente al anterior) y finalmente el gasto público total de la Provincia (GP), que nuevamente incluye a la variable anterior. Finalmente, se incluye el Producto Bruto Geográfico de la Provincia (PBG) como medida aproximada de la evolución de la economía provincial.

La evolución nominal de cualquiera de las tres variables del gasto aquí analizadas pierde un poco de su capacidad explicativa debido al aumento de los precios que existió en el país en el período bajo análisis. Es por ello que se ha decidido comparar el peso del GPSDA respecto de las demás variables para cada uno de los años, en lugar demostrar el aumento nominal año tras año. El manido problema de la falta de indicadores de precios confiable impide hacer una evaluación en términos reales, por lo que las comparaciones deben hacerse entre los porcentajes de participación del GPSDA de cada año con respecto a las demás variables.

Cuadro 5. Provincia de Santa Fe: Gasto Público, Gasto Público Social, Gasto Público Social Dirigido a Adolescencia y Producto Bruto Geográfico. En millones de pesos corrientes y en porcentaje.

		2009	2010	2011	2012
GPSDA	(1)	2.072	2.646	3.624	4.660
GPS	(2)	10.677	13.630	19.659	23.923
GP	(3)	19.912	25.124	35.272	38.434
PBG	(4)	102.041	131.739	173.023	200.722
% GPSDA/GPS	(1) / (2)	19,40%	19,41%	18,44%	19,48%
% GPSDA/GP	(1) / (3)	10,40%	10,53%	10,28%	12,13%
GPSDA / PBG	(1) / (4)	2,03%	2,01%	2,09%	2,32%
GP / PBG	(3) / (4)	19,51%	19,07%	20,39%	19,15%

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

En el Cuadro puede observarse que en 2012 se mejoran los indicadores del GPSDA con respecto a las demás variables, tras fluctuar durante los años anteriores. En efecto, en este último año se muestran los guarismos más elevados de la serie tanto si se lo compara contra las instancias

más agregadas de gasto como contra el Producto Bruto. Pero en este último caso, las diferencias podrían deberse a que el PBG creció menos que lo que venía creciendo.

En definitiva, uno de los datos clave que muestra el Cuadro es que aproximadamente el 20 por ciento de todo el gasto social de la Provincia se ha aplicado, directa o indirectamente, a la franja etaria de entre 11 y 17 años entre los años 2009 a 2012. Este valores, sin dudas, mucho mayor que el que representa la población adolescente sobre la población total, que se ubica en torno del 11,4 por ciento. La explicación de esta diferencia reside, en principio, en que el grueso del GPS de la Provincia se produce en el ámbito del Ministerio de Educación y que, dentro de dicho ministerio, aproximadamente el 25 por ciento del gasto se destina a adolescentes. El segundo dato clave es el aumento del gasto social dirigido a adolescencia en el año 2012. En un contexto en donde el gasto público total con respecto al producto ha caído con respecto a 2011, el gasto en adolescencia crece y supera su proporción de años anteriores.

La clasificación del GPSDA según clases de gasto en los términos planteados por la metodología de la DAGPYPS-UNICEF nos muestra una composición en la cual predomina el Gasto Específico que se ubica en un rango entre el 56 y 58 por ciento del total a lo largo de los cuatro años para los que se poseen datos (ver cuadro y gráfico a continuación). El Gasto en Bienes Públicos, por su parte varía entre el 24 y el 27 por ciento aproximadamente. El gasto Ampliado, finalmente, se ubica en un rango del .16 al 20 por ciento del total. Entre estos tres tipos de gasto, prácticamente, se agota el total, con excepción del año 2012.

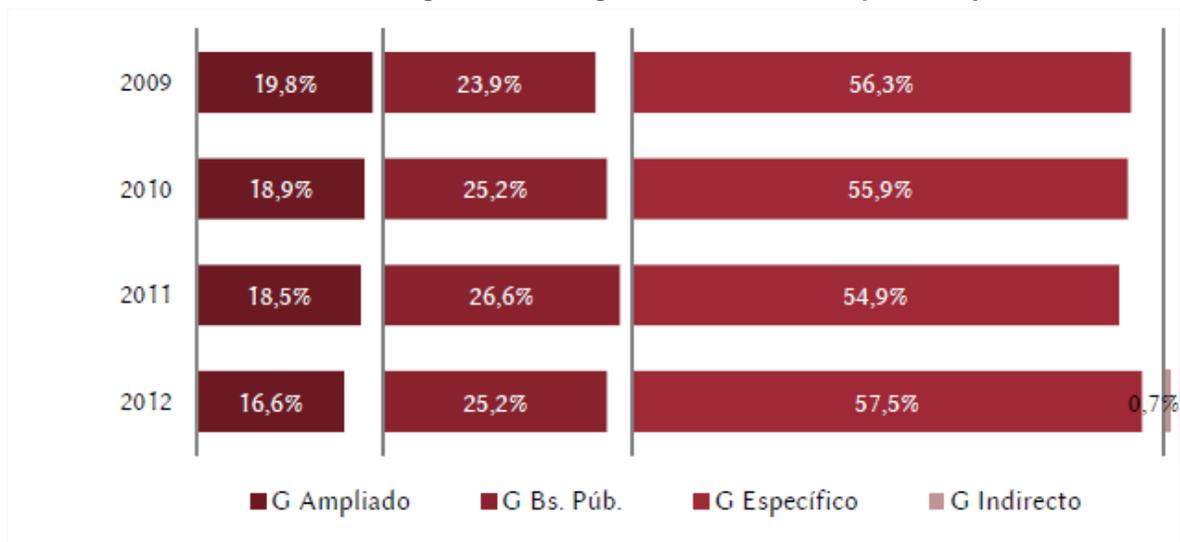
En efecto, el gasto indirecto sólo aparece en un programa, rotulado como Dirección de Seguridad Alimentaria, del Ministerio de Desarrollo Social. El Gasto Indirecto es aquel que se otorga a otro grupo etario para beneficiar al grupo en cuestión, teniendo como condición la cercanía o dependencia de este. Como se observa adicionalmente en el Gráfico a continuación, no se registra este tipo de gastos en los años 2009 a 2011, aunque sí aparece, marginalmente, en 2012.

Cuadro 6. Clasificación del GPSDA según Clase de gasto, 2009-2012. En millones de pesos corrientes y en porcentaje.

	2009	2010	2011	2012
G Ampliado	410,5	499,8	669,5	773,2
G Bs. Públicos	495,6	666,8	965,4	1.174,2
G Específico	1.165,5	1.479,3	1.989,5	2.680,3
G Indirecto	-	-	-	32,7
Total general	2.071,6	2.646,0	3.624,4	4.660,3
G Ampliado	19,8%	18,9%	18,5%	16,6%
G Bs. Públicos	23,9%	25,2%	26,6%	25,2%
G Específico	56,3%	55,9%	54,9%	57,5%
G Indirecto	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

Gráfico 13. Clasificación del GPSDA según Clase de gasto, 2009-2012. En porcentaje



Fuente: ídem cuadro anterior

En los cuadros y gráficos siguientes puede observarse la distribución jurisdiccional del gasto. La amplia mayoría del GPSDA se viabilizó, durante los años estudiados, a partir del Ministerio de Educación, seguido por el Ministerio de Salud. A partir del IAPOS¹⁴ fue gastado aproximadamente un 7 por ciento del total. El Ministerio de Desarrollo Social aparece como cuarto en esta lista, representando entre un 2,5 y 3 por ciento del GPSDA.

Cuadro 7. Clasificación del GPSDA por Jurisdicción, 2009-2012. En millones de pesos corrientes.

	2009	2010	2011	2012
Administración Central	1.920,7	2.445,8	3.329,8	4.287,3
Organismos Descentralizados	17,3	22,5	48,3	43,3
Instituciones de la Seg. Social	133,6	177,6	246,3	329,7
Total	2.071,6	2.646,0	3.624,4	4.660,3

Fuente: Contaduría General de la provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

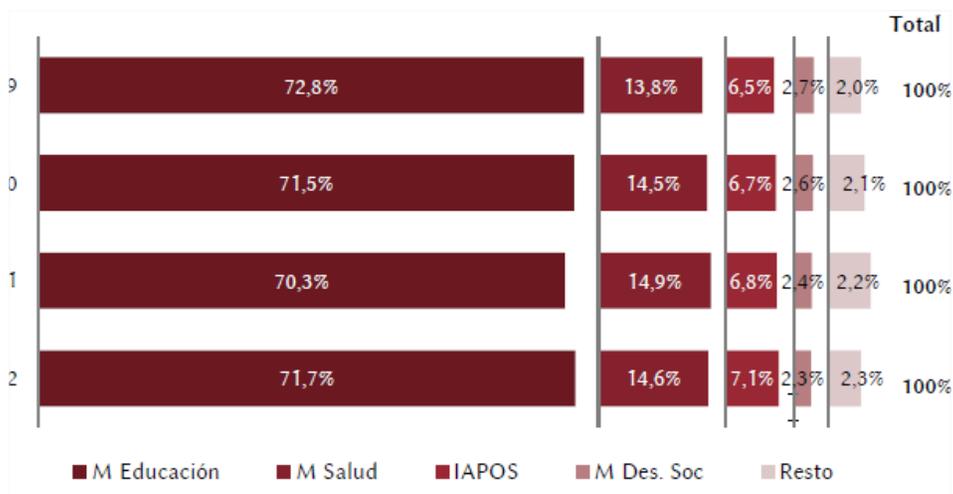
¹⁴Instituto Autárquico Provincial de Obra Social

Cuadro 8. Clasificación del GPSDA por Jurisdicción, 2009-2012. En millones de pesos corrientes. Detalle.

	2009	2010	2011	2012
Educación	1.507,4	1.891,4	2.546,1	3.339,9
M. de Salud	286,5	383,0	541,7	681,8
I.A.P.O.S.	133,6	177,6	246,3	329,7
MDes. Soc	55,0	68,6	88,0	108,8
MASP y MA	20,2	31,9	49,5	41,3
MTjo y SSoc	18,5	22,4	33,4	40,2
MJ y DH	18,6	23,2	32,3	39,4
Vivienda	16,1	20,7	44,2	38,4
M Inn y Cultura	5,0	6,1	10,3	12,7
MOP y Vivienda	6,1	15,0	21,5	12,5
Poder Legislativo	1,6	2,0	2,9	3,9
M. Economía	-	0,1	1,6	3,0
ENRESS	1,2	1,8	2,4	2,8
Agencia Seg. Aliment	-	-	1,6	2,1
SECTec e Inn	0,8	0,9	1,1	1,5
M. Producción	0,9	1,0	1,0	1,2
M. Seguridad	-	-	0,2	0,4
Oblig.Tesoro	0,1	0,2	0,2	0,4
MGyRE	0,0	0,1	0,1	0,2
Caja Jub. y Pens.	-	-	-	-
Fiscalía del Estado	-	-	-	-
I.A.P.I.P.	-	-	-	-
Defensoría del Pueblo	0,0	0,0	0,0	-
Total general	2.071,6	2.646,0	3.624,4	4.660,3

Fuente: Contaduría General de la provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

Gráfico 14. Clasificación del GPSDA por Jurisdicción, (66. 2009-2012. En millones de pesos corrientes.



Fuente: Contaduría General de la provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

En el Cuadro siguiente se muestra la misma clasificación del gasto propuesta por la metodología DAGPYPS-UNICEF, desagregada por jurisdicciones. Al igual que lo que sucede tomando al total del GPSDA, dentro del Gasto Específico en Adolescencia la jurisdicción que más pesó fue el ministerio de Educación (en un rango del 96 al 97 por ciento encada año). Observando

la composición del Gasto Ampliado, se aprecia que fue ejecutado también en el ámbito del Ministerio de Educación y, en menor medida, por parte del Ministerio de Desarrollo Social. El resto del GPSDA ha sido ejecutado en forma de Gasto en Bienes Públicos por parte del resto del estado provincial. Como hemos señalado, las partidas de gasto indirecto son restringidas al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, y sólo se observan en 2012.

Cuadro 9. División jurisdiccional del GPSDA por Clase de gasto, 2009-2012. En millones de pesos corrientes.

	2009	2010	2011	2012
GA	410,5	499,8	669,5	773,2
Educación	361,2	436,5	591,5	702,1
MDes. Soc	48,5	62,2	76,1	66,7
M. Economía	-	-	0,6	2,5
M. de Salud	0,9	1,1	1,3	1,8
GBP	495,6	666,8	965,4	1.174,2
M. de Salud	285,6	381,8	539,4	678,7
I.A.P.O.S.	133,6	177,6	246,3	329,7
MASP y MA	20,2	31,9	49,5	41,3
MTjo y SSoc	18,5	22,4	33,4	40,2
Vivienda	16,1	20,7	44,2	38,4
M Inn y Cultura	5,0	6,1	10,3	12,7
MOP y Vivienda	6,1	15,0	21,5	12,5
MDes. Soc	5,7	5,4	10,3	7,6
Poder Legislativo	1,6	2,0	2,9	3,9
ENRESS	1,2	1,8	2,4	2,8
Agencia Seg. Aliment	-	-	1,6	2,1
SECTec e Inn	0,8	0,9	1,1	1,5
M. Producción	0,9	1,0	1,0	1,2
M. Economía	-	0,1	1,0	0,5
M. Seguridad	-	-	0,2	0,4
Oblig.Tesoro	0,1	0,2	0,2	0,4
MGyRE	0,0	0,1	0,1	0,2
MJ y DH	-	0,0	0,0	0,0
Defensoría del Pueblo	0,0	0,0	0,0	-
GE	1.165,5	1.479,3	1.989,5	2.680,3
Educación	1.146,2	1.454,9	1.954,6	2.637,8
MJ y DH	18,6	23,2	32,3	39,4
MDes. Soc	0,8	1,1	1,6	1,8
M. de Salud	-	0,1	1,1	1,3
GI	-	-	-	32,7
MDes. Soc	-	-	-	32,7
Total general	2.071,6	2.646,0	3.624,4	4.660,3

Fuente: Contaduría General de la provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

En cuanto al análisis del objeto del gasto, podemos ver que el grueso del GPSDA ha sido en gastos de personal, con un peso de aproximadamente dos tercios del total. Las transferencias se han ubicado, mientras tanto, en una proporción entre 18 y el 20 por ciento, quedando también como uno de los puntos centrales del GPSDA, lo que se debe a la importancia presupuestaria de los programas de este tipo. Sin embargo, durante el último año de la serie, se puede apreciar que el gasto en personal creció casi 3 puntos porcentuales (pasa de un promedio de 67% en 2009-2011 a un 70% del total del GPSDA), en detrimento de las transferencias que caen casi dos puntos (del 18,1% promedio a .16, 4%) y de los servicios personales.

Cuadro 10. Clasificación por Objeto del Gasto

	2009	2010	2011	2012
Gastos en Personal	1.392,1	1.763,4	2.414,4	3.265,0
Bienes de Consumo	47,1	78,9	81,1	101,6
Serv. no personales	207,5	287,9	369,3	458,0
Bienes de uso	34,7	45,8	93,2	64,2
Transferencias	386,3	466,4	656,3	766,1
Activos Financieros	4,0	3,6	4,4	5,4
Otros Gastos	-	0,0	5,7	-
Total general	2.071,6	2.646,0	3.624,4	4.660,3

Fuente: Contaduría General de la provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

A continuación exponemos el GPSDA según categoría de gasto, siguiendo la metodología DAGPYP-UNICEF. Allí se destacan la categoría Educación y Cultura, representando una proporción cercana al 70% del GPSDA. Por su parte, la categoría Salud participa con una proporción de entre 14 y 16% del gasto en adolescencia, en tanto que el gasto dirigido a los beneficiarios adolescentes a través de la Obra Social de la provincia de Santa Fe (IAPOS) lo hace con un 7,5% y Promoción de la Asistencia Social con un 5%.

Cuadro 11. Clasificación por Categoría del Gasto Público Social en Adolescencia, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	
Salud	3.1.0	288,7	391,8	557,4	691,4
Prom. Asist. social	3.2.0	110,0	132,4	174,5	207,7
Obra Social	3.3.0	152,4	200,3	280,5	370,4
Educación y cultura	3.4.0	1.481,9	1.865,9	2.513,5	3.305,8
Ciencia y técnica	3.5.0	0,8	0,9	1,1	1,5
Trabajo	3.6.0	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y urbanismo	3.7.0	16,1	20,7	44,2	38,4
Agua pot. - alcantarillado	3.8.0	20,3	27,3	44,0	33,7
Otros servicios urbanos	3.9.0	1,3	6,6	9,2	11,3
Total		2.071,6	2.646,0	3.624,4	4.660,3

Fuente: Contaduría General de la provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

Respecto de las fuentes de financiamiento, si bien se pueden detectar al menos cincuenta fuentes diferentes aplicadas al GPSDA podemos describirlas como aquellas de libre disponibilidad por una parte, frente a aquellas que tienen afectación específica. En este caso, dejamos únicamente la Administración Central (es decir, se quitan los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad social).

Cuadro 12. Clasificación por fuente de financiamiento del Gasto Público Social en Adolescencia. Provincia de Santa Fe, Administración Central, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Tesoro Provincial	1.639,0	1.980,7	3.089,6	3.599,7
Resto	281,7	465,1	240,2	687,6
	1.920,7	2.445,8	3.329,8	4.287,3

Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a Cuenta de inversión de la provincia de Santa Fe, años 2009-2012

Calidad de la información

En esta sección clasificamos el GPSDA según la calidad de la información recolectada. Para evaluar este aspecto elaboramos tres categorías mutuamente excluyentes: la categoría "A" refiere a los datos provenientes de información provista por la provincia con el grado de desagregación requerida; la categoría "B" se refiere a los datos hallados a través de la aplicación de distribuidores específicos de adolescencia a partir de información parcial provista por la provincia; la categoría "C" refiere a los datos hallados a partir de la estimación según distribuidores generales sobre la población adolescente a partir de la información disponible en las ejecuciones presupuestarias de la provincia.

Con este criterio, hemos determinado que para el periodo analizado más del 60% del monto estimado del gasto de la Administración Central en adolescencia se corresponde con la categoría de calidad de información "A", alrededor de un 17% se corresponde con la calidad "B", y un 20% del monto calculado surge de información de clase "C". Estos resultados se encuentran, de nuevo, fuertemente influenciados por el volumen de las erogaciones ejecutadas dentro del ministerio de educación. Dicho ministerio presenta su información de un modo coincidente con los requerimientos de nuestra investigación. Sin embargo, la información obtenida en el resto de los ministerios, mayoritariamente ha sido de clase "C".

Cuadro 13. Presupuesto y ejecución del GPSDA en la Administración Central de la Provincia de Santa Fe, 2009-2012 en millones de pesos.

		Calidad			Total
		A	B	C	
2009	en M de \$	1.205,4	327,4	387,9	1.920,7
	en %	62,8%	17,0%	20,2%	100,0%
2010	en M de \$	1.524,3	394,6	526,9	2.445,8
	en %	62,3%	16,1%	21,5%	100,0%
2011	en M de \$	2.021,1	565,3	743,4	3.329,8
	en %	60,7%	17,0%	22,3%	100,0%
2012	en M de \$	2.703,3	707,1	876,9	4.287,3
	en %	63,1%	16,5%	20,5%	100,0%

Fuente: Contaduría General de la provincia de Santa Fe e IPEC. Distribuidores elaborados según detalle en el Anexo.

Ejecución presupuestaria

A lo largo de los años en estudio (2009-2012) se puede detectar una notable diferencia entre los valores del Gasto Público Social en Adolescencia definidos en el Presupuesto anual de la provincia y los valores efectivamente gastados, es decir, la Cuenta de Inversión. Estas diferencias son siempre positivas, esto es, siempre se ha gastado más de lo que se presupuestó, aunque el valor de esta diferencia oscila entre 10% y el 12%. En efecto, en el Cuadro siguiente se pueden apreciar estos valores.

Cuadro 14. Presupuesto y ejecución del GPSDA en la Provincia de Santa Fe, 2009-2012 en millones de pesos

Año	Presupuesto	Ejecución	Diferencia
2009	1.881,8	2.071,6	10,1%
2010	2.286,9	2.646,0	15,7%
2011	2.872,7	3.624,4	26,2%
2012	4.050,0	4.660,3	15,1%

Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a Cuenta de inversión de la provincia de Santa Fe, años .2009-2012

Por otra parte, al clasificar el GPSDA por el objeto del gasto, se aprecia que la diferencia en la ejecución es notoria en cada renglón. En efecto, mientras que el gasto en personal ha sido sobreejecutado en valores por encima de la media (del .17% al 33%), el gasto en bienes de uso (es decir, la inversión pública) fue subejecutada todos los años. La fuerte presencia del gasto en personal en el total del GPSDA (recordemos que su principal componente es el gasto del área educativa, y dentro de este, el gasto en personal docente es el elemento más importante) ha llevado a que los efectos de la sobrejecución de los gastos en personal fueran mayores que los efectos de la subejecución del gasto en bienes de uso, siendo este tipo de gasto un componente marginal dentro del GPSDA.

Cuadro 15. Presupuesto y ejecución del GPSDA por objeto del gasto en la provincia de Santa Fe, 2009-2012 en millones de pesos y porcentajes

Objeto del Gasto	2009		2010		2011		2012	
	Presup	Ejec	Presup	Ejec	Presup	Ejec	Presup	Ejec
Gastos en Personal	1.191,5	1.392,1 16,8%	1.500,2	1.763,4 17,5%	1.820,7	2.414,4 32,6%	2.686,1	3.265,0 21,6%
Bienes de Consumo	40,5	47,1 16,4%	44,9	78,9 75,6%	75,6	81,1 7,2%	78,3	101,6 29,8%
Serv. no personales	189,0	207,5 9,8%	228,6	287,9 25,9%	324,3	369,3 13,9%	437,5	458,0 4,7%
Bienes de uso	102,3	34,7 -66,1%	107,8	45,8 -57,5%	142,3	93,2 -34,5%	153,2	64,2 -58,1%
Transferencias	348,4	386,3 10,9%	400,0	466,4 16,6%	504,5	656,3 30,1%	688,1	766,1 11,3%
Activos Financieros	10,2	4,0 -60,6%	5,3	3,6 -32,6%	5,3	4,4 -17,3%	6,7	5,4 -19,2%
Otros Gastos	-	- N/D	-	0,0 N/D	-	5,7 N/D	-	- N/D
Total general	1.881,8	2.071,6	2.286,9	2.646,0	2.872,7	3.624,4	4.050,0	4.660,3

Nota: el porcentaje representa la sobrejecución (subejecución si es negativa) de la Cuenta de Inversión con respecto al presupuesto para cada año por objeto. Por ejemplo, la sobrejecución del objeto Gastos en Personal del año 2009 fue del 16, 8% con respecto a lo presupuestado.

Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a Cuenta de inversión de la provincia de Santa Fe, años 2009-2012

Esta estructura de la diferencia entre los valores ejecutados y los presupuestados (en particular una sobrejecución en gastos de personal y una marcada subejecución en bienes de uso, en particular la obra pública) es una característica que se puede observaren todas las áreas del presupuesto de la provincia a lo largo del período estudiado.

Reflexiones finales y recomendaciones

La adolescencia es una etapa de alta vulnerabilidad que implica un proceso de profundas transformaciones biológicas, psicológicas y sociales. La tiene sus complejidades y particularidades, se encuentra atravesada por el género, la edad (no sólo biológica), las condiciones materiales y culturales de vida. Así, no constituye solamente una etapa de transición entre la infancia y la adultez.

La opinión pública y los medios estigmatizan a los y las adolescentes, especialmente a quienes pertenecen a los sectores más vulnerables. Este proceso de estigmatización se ha potenciado con el auge de la inseguridad en la agenda pública y los interminables debates en torno a bajar la edad de inimputabilidad sin contar con estadísticas y datos ciertos que justifiquen dicha medida. En este contexto es fundamental recordar que los y las adolescentes se encuentran en una posición de receptores de violencia, también en algunos casos como (re)productores de la misma.

El cambio de paradigma marcado por la Ley Nacional 26.061 y la Ley Provincial 12.967 significa el reconocimiento de los adolescentes en tanto sujetos de derechos. Además, supone una reformulación de las políticas llevadas adelante por el Estado y de sus obligaciones. Dicha Ley establece el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia conformado por los organismos públicos (que integran o ejecutan servicios en las áreas de competencia de los Ministerios) y organizaciones no gubernamentales involucrados en los derechos de la niñez y adolescencia. Constituye un abordaje integral de las políticas públicas y cuenta con un primer y segundo nivel de intervención. El primer nivel está encargado de actuar en situaciones de amenaza, urgencia y vulneración de derechos, así como desarrollar programas y actividades de promoción a nivel local. El segundo nivel de atención brinda asistencia jurídica y técnica a los Servicios Locales para la intervención y el diseño de programas. Además, aplica Medidas de Protección Excepcional, de forma coordinada con el primer nivel. Está conformado por la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (autoridad de aplicación del Sistema) y las dos Direcciones Provinciales.

Así, la Provincia cuenta con un marco normativo integral y basado en un enfoque de derechos, reconocido y reivindicado por todos los actores del sistema. Partir de este enfoque implica promover la participación de los adolescentes en el propio diseño de las políticas públicas específicas para esta población. En particular, esta participación se hace visible en el proceso de construcción del Plan Santa Fe Joven.

Por otro lado, se comparte la necesidad de abordar estas políticas desde un enfoque integral, lo que implica desafíos de coordinación y articulación entre los distintos actores estatales. En particular, las distintas áreas se reconocen como eslabones del Sistema Provincial de Promoción y Protección, que tienen que actuar de manera coordinada. Por otro lado, el mencionado Plan Santa Fe Joven también funciona como una importante herramienta ordenadora de las políticas dirigidas a este grupo etario.

A su vez, el Gabinete Joven constituye un espacio de coordinación específico que enfrenta, sin embargo, una serie de desafíos. En particular, una preocupación compartida por las distintas autoridades entrevistadas consiste en avanzar hacia un proceso de planificación coordinada de las políticas específicas de adolescencia, desde un enfoque integral. Las dificultades en materia de coordinación no se reconocen tanto como consecuencia de una conflictividad entre áreas, sino ligadas a la falta de una sistematización de las intervenciones que se realizan desde los diferentes sectores. Por ello, se resalta también la necesidad de contar con una planificación conjunta de la política de adolescencia que se realice en un espacio de coordinación institucionalizado.

Por otro lado, muchas de las iniciativas y programas llevados adelante en materia de adolescencia se articulan en torno al Plan Abre. Si bien las poblaciones pertenecientes a estos programas constituyen grupos de alta vulnerabilidad, es necesario pensar, a largo plazo, la posibilidad de escalar los programas dirigidos a adolescencia que actualmente se focalizan en estos territorios.

Fortalezas y desafíos de las políticas de adolescencia en la provincia

A nivel de la oferta sectorial, es posible destacar algunas fortalezas y desafíos en cada caso. En primer lugar, desde la *Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia* del Ministerio de Desarrollo Social, se destaca como un desafío central potenciar y fortalecer las políticas de promoción de derechos. La puesta en marcha de iniciativas como la RED de Organizaciones que trabajan con adolescentes santafesinos constituye un paso en este sentido, que requerirá de un importante trabajo en materia de coordinación. Lo mismo puede decirse del programa de Fortalecimiento y Conformación de Servicios Locales, que se espera expender a los 360 municipios y comunas de la provincia, fortaleciendo y/o creando los dispositivos, programas y políticas necesarias para la promoción de derechos. Además, otro desafío se relaciona con el rol de orientación y rectoría que la Subsecretaría debe ejercer en el gobierno en estas temáticas.

En segundo lugar, los programas dependientes del *Ministerio de Educación*, en las diferentes áreas, comparten un objetivo común que los atraviesa transversalmente y que se identifica claramente en el discurso de los distintos actores: lograr una inclusión socioeducativa de calidad para todos. Así, parten de comprender que existen una serie de necesidades que vulneran el acceso al derecho a la educación de calidad con inclusión, para desarrollar estrategias concretas que materialicen el acceso a dicho derecho. Tanto el Plan Vuelvo a Estudiar como los programas de la Dirección Provincial de Programas Socioeducativos plantean como objetivo la inclusión en tanto requisito indispensable para alcanzar el derecho a la educación.

Por otro lado, al ser programas del Ministerio de Educación tienen un anclaje curricular: a las acciones específicas de inclusión se suma una tarea específica de fortalecimiento de lo que ocurre al interior de las escuelas. Por eso, se cuenta con líneas de trabajo de formación a docentes, directivos y otros actores institucionales y se busca articular a los distintos actores de la escuela, con el objetivo de fortalecer y modificar prácticas educativas.

Uno de los principales desafíos identificados se relaciona con la complejidad de avanzar hacia esquemas universales en una Provincia tan extensa y diversa. Por ello, en un primer momento los programas centran su trabajo en aquellas poblaciones más vulnerables, pertenecientes a los barrios priorizados del Plan Abre.

Por su parte, las intervenciones llevadas adelante desde el *Ministerio de Salud* parten de analizar los determinantes sociales de la salud para avanzar en estrategias integrales. En particular, el trabajo intersectorial se realiza en materia de promoción e incluye también articulación con organizaciones de la sociedad civil. El objetivo final del trabajo del área consiste en cambiar la mirada del adolescente como problema, para reemplazarla por la mirada adolescente a los problemas de la sociedad y el trabajo en territorio con ellos. El principal desafío encontrado consiste en mejorar los mecanismos de coordinación al interior del propio Ministerio y avanzar hacia una planificación integral de las políticas de adolescencia.

Finalmente, desde los *Ministerios de Seguridad y Justicia y Derechos Humanos* se resaltaron las dificultades enfrentadas al trabajar con una población que se encuentra profundamente estigmatizada: los adolescentes que viven y enfrentan situaciones de violencia y/o se encuentran

en conflicto con la ley penal. En particular, se identifican problemas de coordinación a nivel de los operadores territoriales, que reproducen la estigmatización y dificultan una atención integral de estos adolescentes; así como con relación al tránsito del adolescente del Sistema Penal Juvenil al sistema de promoción y protección de derechos, una vez que cumple con las medidas establecidas.

Como fortalezas, en el caso del Ministerio de Seguridad se resalta el carácter integrador del Programa de Juventudes Incluidas que funciona como programa puente, para ofrecer al adolescente y joven una intervención integral. Uno de los principales desafíos que enfrenta se refiere a la construcción de indicadores del Programa, que permita evidenciar el cambio de paradigma realizado y el aporte que significa la visibilización de esta población desde un enfoque de derechos. En particular, la apuesta de incluir el Programa dentro del Ministerio de Seguridad permite reflejar que es el propio Ministerio quién fija otra manera de pensar la seguridad.

Además, es necesario avanzar en la ampliación y capacitación del personal del programa, que hoy cuenta con 13 trabajadores. Por ello, semanalmente se realiza una reunión del equipo donde se definen las necesidades y posibilidad de capacitación y se articula con otras agencias del Estado para generar espacios de formación en derechos humanos, sistema judicial, etc.

En términos de seguimiento, cuentan con una planilla de seguimiento territorial semanal que consiste en cinco preguntas básicas sobre: dificultades territoriales, dificultades de la Secretaría y dificultades de los jóvenes. Se espera que esta información, al ser sistematizada, permite analizar el desarrollo del programa e identificar aspectos a revisar y mejorar.

Finalmente, desde el Ministerio de Justicia y Derechos humanos se resaltó el cambio de paradigma que implicó la implementación del Régimen Penal Juvenil en relación a los adolescentes en conflicto con la ley penal. Actualmente, está en proceso de construcción una mesa de especialistas para trabajar acerca de la modalidad de intervención en los programas en libertad. Se espera sistematizar una práctica y modalidad de trabajo, y este constituye uno de los principales desafíos a futuro. Además, es necesario avanzar en la capacitación del personal penitenciario en materia de derechos humanos, respetando una diferencia entre las funciones del operador penitenciario (a cargo de la seguridad) y el operador convivencial (a cargo del trabajo de acompañamiento y reinserción). Esta división de tareas fue definida de manera conjunta con el Ministerio de Seguridad. Además, se construyó una mesa de trabajo con los Ministerios de Salud, Educación, Cultura, Desarrollo Social y Seguridad.

La mayor dificultad para la articulación se relaciona con el tránsito desde la medida establecida en el marco del Régimen Penal Juvenil hacia el sistema de protección, lo que requiere de una importante tarea de coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social. Además, es necesario avanzar en una actualización de la ley provincial que permita suplir las lagunas establecidas por la ley nacional en materia de medidas de trabajo comunitario.

Tal y como fue mencionado, invertir en políticas de adolescencia implica “aprovechar una segunda ventana de oportunidad para el desarrollo” (Jara Males y Sorio, 2013). Por eso, el trabajo incluyó un análisis de la inversión social destinada a la adolescencia, entre los años 2009-2012. Analizar el Gasto Público Social dirigido a la Adolescencia (GPSDA) implica una serie de desafíos, dado que las cuentas públicas de la Provincia no distinguen este gasto de manera directa. Así, se recurrió a entrevistas con informantes para identificar los montos específicos asignados a los programas dirigidos a adolescentes y, en los casos que en que no fue posible hacer este ejercicio, se recurrió a estimaciones (utilizando una serie de distribuidores detallados en Anexo). El análisis de esta información permite observar que un 20% de todo el gasto social de la Provincia se ha aplicado, directa o indirectamente, a la franja etaria de entre 11 y 17 años entre los años 2009 a 2012.

De hecho, en 2012 el gasto en adolescencia crece y supera su proporción de años anteriores, en un contexto en donde el gasto público total con respecto al producto ha caído con respecto a 2011.

Para estos años, además, la clasificación del GPSDA según clases de gasto en los términos planteados por la metodología de la DAGPYPS-UNICEF nos muestra una composición en la cual predomina el Gasto Específico que se ubica en un rango entre el 56 y 58 por ciento del total a lo largo de los cuatro años para los que se poseen datos (2009-2012). En cuanto al análisis del objeto del gasto, podemos ver que el grueso del GPSDA ha sido en gastos de personal, con un peso de aproximadamente dos tercios del total (es importante mencionar que en términos de jurisdicción, la amplia mayoría del GPSDA se viabilizó a partir del Ministerio de Educación, seguido del Ministerio de Salud).

Recomendaciones para una política pública de adolescencia

La Provincia de Santa Fe ha realizado importantes avances en materia de políticas destinadas a la adolescencia. Estos avances incluyen la adecuación normativa e institucional (creación de Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia y del Consejo Provincial) así como el acuerdo existente en torno a la necesidad de avanzar en intervenciones integrales y que partan desde un enfoque de derechos. Además, la provincia ha logrado establecer un Régimen Penal Juvenil y cuenta con espacios de articulación innovadores como el Gabinete Joven. Los desafíos y las recomendaciones aquí mencionadas deben tomar estos avances como un importante punto de partida.

Para alcanzar una política integral de adolescencia se requiere:

1. **Promover la generación de rutas críticas**, con las políticas dirigidas a niños y niñas en su pre-adolescencia y a jóvenes y adultos. En primer lugar, el desarrollo de acciones con preadolescentes tiene el potencial de asegurar, a la larga, adolescentes ya incluidos en determinados programas y proyectos, y con desafíos puntuales ya superados. En segundo lugar, es necesario incidir sobre los adultos para cambiar la vida de los adolescentes, incluyendo la generación de mecanismos que permitan establecer la mirada adolescente de los problemas sociales, como es posible a través de mecanismos como el Plan Santa Fe Joven. Por ello, desde el organismo rector del Sistema Provincial de Promoción y Protección de Derechos, resalta la necesidad de avanzar en una planificación integral desde un enfoque de ciclo de vida, que tome en cuenta tanto la particularidad de cada etapa como los vasos comunicantes entre ellas.

2. Es necesario fortalecer el Gabinete Joven, incluyendo la creación de un espacio específico de **planificación integral** para las políticas de adolescencia, que incluya tanto a los actores gubernamentales como no gubernamentales. Se requiere contar con información completa y sistematizada acerca de las intervenciones con que cuenta cada sector, así como establecer los roles y funciones de cada uno, para avanzar de manera conjunta en el proceso de planificación integral. Para ello, es necesario que, bajo el paraguas del Gabinete Joven, se cree un espacio intersectorial específico para adolescencia, del cual participen todos los actores que forman parte del Sistema Provincial de Promoción y Protección de Derechos con injerencia en políticas de adolescencia. Además, sería pertinente que la Red forme parte del Gabinete Joven, como una manera de lograr una implementación integral y articulada de las políticas e intervenciones definidas.

3. Es necesario contar con **un sistema de información, monitoreo y evaluación específico y compartido** que permita analizar los impactos de las políticas llevadas adelante y mejorar su incidencia en la toma de decisiones. Para ello, en primer lugar, es importante que el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (de la Defensoría de niños, niñas y adolescentes de la

provincia de Santa Fe) contribuya a realizar un análisis del gasto social destinado a esta población a lo largo de los años. Por otro lado, también se requiere contar con información más sistematizada y compartida acerca de las intervenciones que se implementan en la Provincia (cobertura, alcance geográfico, modalidades, enfoques y resultados e impactos generados) cuidando especialmente que todas las intervenciones partan de comprender a los adolescentes como sujetos de derecho.

Por otro lado, es necesario avanzar en una serie de cuestiones específicas:

- **Institucionalizar espacios de participación de los adolescentes en el diseño e implementación de políticas públicas**, a partir de la consolidación de mecanismos como el Plan Santa Fe Joven pero específico para las problemáticas dirigidas a adolescentes. Es necesario contar con iniciativas y espacios propios dentro del Gabinete Joven de participación de los adolescentes, para abordar cuestiones relativas específicamente a este grupo etario, especialmente para el rango entre 12 y 15 años que no cuenta con canales como el derecho a voto.

Ampliar el acceso a las políticas dirigidas a la adolescencia: muchas de las intervenciones y políticas destinadas a adolescencia se encuentran centradas en los grupos más vulnerables, en el marco de la priorización de ciertos barrios a través del Plan Abre. Si bien, dadas las características de esta población, es interesante que se priorice su atención, es necesario pensar en la manera de escalar dichas prestaciones a nivel provincial. En particular, intervenciones como el Plan Vuelvo a Estudiar, que actualmente se implementa principalmente en los barrios priorizados, constituye una modalidad educativa distinta, que modifica la concepción misma de la escuela secundaria. Se espera que este Plan se expanda y permita que todos los adolescentes y jóvenes accedan y desarrollen un proyecto de vida desde este enfoque educacional. Al respecto, se están llevando adelante tareas de articulación con los gobiernos locales para ampliar la implementación del Plan en Reconquista, Venado Tuerto, Rafaela, Villa Constitución y San Cristóbal.

Establecer canales de comunicación entre el Régimen Penal Juvenil y el sistema de protección de derechos, lo que implica generar mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Seguridad. Esto requiere también, un fuerte trabajo con los equipos territoriales para revertir la estigmatización que enfrenta este grupo de adolescentes. Además, es necesario avanzar la adecuación de la normativa provincial para permitir llevar adelante tareas comunitarias de restitución de daños, así como combinar estas acciones con aquellas iniciativas de promoción de derechos.

Los adolescentes han sido, tradicionalmente, un grupo relegado en la visión de las políticas públicas. Los puntos aquí planteados pretenden ofrecer algunas orientaciones para alcanzar una política integral de adolescencia, partiendo de los importantes avances ya registrados en la provincia. Avanzar en este sentido supone una multiplicidad de desafíos, no solo políticos sino, también, fiscales. Sin embargo, constituye un desafío que debe ser priorizado con urgencia, tanto por el potencial de esa etapa de la vida, como desde un enfoque de derecho. Y es un desafío que la provincia de Santa Fe se encuentra en condiciones de abordar.

Anexo Aspectos metodológicos

Desafíos para el estudio del Gasto Público Social dirigido a Adolescencia (GPSDA).

La metodología desarrollada por DAGPYPS para UNICEF para el cálculo del Gasto Público Social dirigido a Niñez (GPSdN) se encuentra disponible en diversos trabajos publicados por este organismo¹⁵. Dedicaremos esta sección a revisar algunos aspectos metodológicos específicos de nuestra investigación en torno a un conjunto de dificultades que se han presentado en el desarrollo de la misma.

La particularidad de este trabajo consiste en que se trata del estudio del Gasto Público Social dirigido a un subgrupo etario de la infancia, en este caso, los adolescentes. Esto plantea una serie de desafíos junto con la necesidad de revisar algunos criterios de la metodología original sobre el GPSdN. Estas dificultades tienen que ver con varios aspectos empezando por lo complejo que resulta definir la adolescencia como un período particular de la vida en términos cronológicos, definición que entra en conflicto directo con la multiplicidad de pautas culturales específicas que conviven en la sociedad actual.

Es un sector poblacional cuyos integrantes de menor edad (11 o 12 años) se encuentran insertos, por lo general, en el ciclo primario del sistema educativo, en tanto que algunos de sus integrantes de mayor edad (17 años) se encuentran ya dentro del mercado laboral (según los datos del censo nacional de población, en la Provincia de Santa Fe, el 7% de la Población Económicamente Activa estaba compuesta por jóvenes de entre 14 y 19 años en 2010).

Una dificultad adicional, vinculada a la demarcación de los límites etarios de esta etapa de la vida está dada por el hecho de que las estadísticas oficiales no siempre adoptan el mismo criterio para definirla. Esta divergencia existente entre los criterios seguidos por los constructores de información pública, los criterios utilizados por los diseñadores de las políticas públicas y los criterios adoptados para estudiar esta política puede derivar en un importante grado de omisiones y en una incorrecta evaluación de estas políticas. Así, por ejemplo, conviven estadísticas relacionadas con la atención de salud que se enmarcan en el análisis tradicional por quinquenios de edad con otras en la cual rige una clasificación más acorde a las necesidades analíticas aquí descriptas, como la que define rangos etarios entre niños, adultos y adultos mayores. En cualquier caso, es notoria la ausencia de clasificaciones que incluyan a los adolescentes como un grupo independiente.

Por último, nos encontramos con el problema adicional de la clasificación en *clases de gasto* de la metodología DAGPYPS-UNICEF para el GPSDN. En esta definición, las cuatro clases de gasto (específico, indirecto, ampliado y en bienes públicos) son mutuamente excluyentes. Cuando estudiamos el GPSSA nos encontramos con que estas categorías a veces pueden solaparse y se debe utilizar un criterio adicional para clasificar. Pongamos como ejemplo el caso de políticas de gastos social en las que los beneficiarios sean familias con menores de 18 años a cargo. En el marco del estudio del GPSDN se trata de un típico caso de Gasto Indirecto. Pero en el marco del estudio del

¹⁵ “Gasto Publico Dirigido a la Niñez en la Argentina”, Dirección de gastos sociales consolidados, Subsecretaría de coordinación económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción
- UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

aumentaría la porción de adolescentes del distribuidor) y la presencia de jóvenes de 18 y más años en el nivel de enseñanza media (dato que disminuiría la porción de adolescentes).

Con la información provista por la Dirección General de Programación y Estadística Hacendal en su informe "Prestaciones de bienes y servicios del Estado Provincial a sus ciudadanos" del año 2011, estimamos que el 25.1% de la población que asiste a las instituciones de enseñanza del Estado provincial son adolescentes.

2 - ESCOLARES ADOLESCENTES

CANTIDAD DE ALUMNOS POR TIPO DE EDUCACION Y POR NIVEL – SECTOR OFICIAL – 2010

	Matrícula
Inicial	70.231
Primario ex EGB	290.058
Secundario	148.093
Sup. No Universitario	26.056
Adultos	41.465
Artística	4.925
Especial	5.856
No Formal	20.423
Total	607.107

Fuente: Dirección General de Programación y Estadística Hacendal.

3. Escolares adolescentes en Privados

Este indicador expresa el porcentaje de adolescentes que asisten a colegios privados de la provincia. En este caso sólo consideramos el dato de la matrícula en la enseñanza media privada como un equivalente a los adolescentes en el sector privado. Según el informe de la Dirección General de Programación y Estadística Hacendal, el 29.6 de la matrícula de los institutos de enseñanza privada son adolescentes.

3	-	ESCOLARES ADOLESCENTES EN PRIVADOS
---	---	---------------------------------------

	Matrícula
	2010
Total	236.803
Privada	
Enseñanza	70.110
Media	

Fuente: Dirección General de Programación y Estadística Hacendal.

4. Población sin obra social

Este distribuidor expresa la porción de adolescentes en la población total que no cuenta con los beneficios de ninguna obra social. Ha sido utilizado principalmente para asignar algunos gastos del Ministerio de Salud, en particular aquellos que tienen que ver con la atención de la salud. Hemos considerado que esta población sin obra social se constituye como la “población objetivo” base de las instituciones públicas de atención de la salud.

La desagregación de información a la que hemos accedido nos ha permitido construir el indicador considerando un rango de adolescencia de 10 a 19 años. Por la extensión superior al rango etario definido por Unicef, este indicador podría estar sobreestimando el gasto dirigido a adolescencia, sin embargo optamos por utilizarlo de todos modos, no contando con ninguna alternativa mejor.

El 22.5% de la población sin obra social en la provincia de Santa Fe es adolescente según los datos del Censo 2010. Todos los indicadores representan aspectos importantes de la estructura social en la cual se desarrollan las políticas públicas. En este caso, se trata de 226 mil adolescentes y jóvenes de entre 10 y 19 un 43% de la población de ese rango de edad, que no tiene obra social. Una cifra preocupante desde el punto de vista que el derecho a esta cobertura se vincula con la situación laboral de los mismos jóvenes, o en la mayoría de los casos, de sus padres. El hecho de que esta cifra de desprotección sea tan alta, indirectamente nos está hablando de la expansión de formas precarias de contratación, que no sólo tiene una fuerte incidencia en la población en edad de trabajar, sino también en los infantes a cargo de estas personas.

4 - POBLACIÓN SIN OBRA SOCIAL	
Total	1.003.145
Adolescentes (10 a 19)	226.186

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

5. Población con discapacidad

Nos indica el porcentaje de adolescentes en el total de población con dificultad o limitación permanente según los datos registrados por el Censo 2010. Este indicador nos ha permitido asignar

los montos de algunas políticas específicas orientadas a este grupo de población llevadas adelante por el Ministerio de Salud de la Provincia.

En el año 2010, el 7% de la población con dificultad o limitación permanente estaba dentro del rango etario 10 a 19 años.

5 - POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD	
POBLACIÓN CON DIFICULTAD O LIMITACIÓN PERMANENTE - 2010	
Total	404.221
Adolescentes (10 a 19)	28.096

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

6. Beneficiarios IAPOS

Nos indica la proporción de adolescentes en la totalidad de la población beneficiaria del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social. Hemos utilizado este indicador para distribuir el gasto de esta entidad. Según el informe de Estadística Hacendal mencionado, el 17.9% de los beneficiarios de IAPOS pertenecen al rango etario adolescencia, definido en este caso entre los 13 y los 18 años.

6 - BENEFICIARIOS IAPOS	
Total 2011	289.295
Adolescentes (13 a 18)	51.830

Fuente: Dirección General de Programación y Estadística Hacendal.

7. Pueblos Originarios

Este distribuidor expresa el porcentaje de adolescentes dentro de la población indígena total de la provincia, y fue utilizado para asignar gastos del Instituto Provincial de Aborígen Santafesino.

En 2010, los adolescentes representaron el 16.3% de la población aborígen santafesina total.

7 - PUEBLOS ORIGINARIOS	
Población indígena	48.265
Adolescentes (11 a 17)	7.846

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2003 - 2013). Encuesta Permanente de Hogares.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2001, 2010). Censo Nacional de población, hogares y vivienda.

Jara Males, P; Sorio, R (2013) Redes de protección social. Mejores respuestas para adolescentes y jóvenes. *Nota técnica IDB-TN-539*, División de Protección Social y Salud, Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF (2012) Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Marco institucional Red de organizaciones que trabajan con adolescentes santafesinos*. Santa Fe.

Ministerio de Educación. (2014). *Vuelvo a Estudiar: Plan de Inclusión Socieducativa. Informe 2013*. Santa Fe.

Ministerio de Salud de la Nación (2003,2012), Anuario

Ministerio de Seguridad. *Programa Juventudes Incluidas*. Santa Fe.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014) *Protección y seguridad social en la Argentina: resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*

Observatorio de Políticas de Juventud de la Provincia de Santa Fe. (2012). *Plan Santa Fe Joven hacia 2015 Estrategias en territorio*. Santa Fe: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe.

Repetto, Fabián y Tedeschi, Virginia (2013); Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral; CEPAL Serie Políticas Sociales N° 186; Naciones Unidas y UNICEF, Santiago de Chile.

Scasso, Martín Guillermo (2011), La educación en cifras. Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo. Santa Fe. UNICEF.

Urresti, Marcelo (2005) La sociabilidad entre las brechas: un balance sobre los adolescentes argentinos de la actualidad. En *Proponer y Dialogar 2*, Ministerio de Educación de la Nación y UNICEF, 2005.

UNICEF (2012). Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. UNICEF.

Normativa

Decreto provincial 1497/2011 de Centros de Día

Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNyA) N°26.061

Ley Provincial 12.967, de creación del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia

Reglamento del Plan Santa Fe Jove

Página web

www.indec.gob.ar

www.santafe.gov.ar

www.unicef.org.ar

Acerca de los autores

Carolina Aulicino | Coordinadora del Programa de Protección Social

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés - tesis pendiente). Se desempeñó como auxiliar de investigación del grupo Sector Público y Reforma del Estado (Instituto de Investigación Gino Germani) y como ayudante-alumna en la materia Historia Argentina de la Carrera de Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Laviah Abraham | Especialista en inversión social

Doctorando en Ciencias Sociales, FLACSO, Argentina. Licenciado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas Estadística, Universidad Nacional de Rosario. Se desempeña también como docente de la Universidad Nacional de Rosario.

Marco Kofman | Especialista en inversión social

Licenciado en Economía - Facultad de Ciencias Económicas y Estadística - Universidad Nacional de Rosario, ha realizado numerosos seminarios de doctorado en FLACSO, Universidad Nacional de Rosario, CEIL-CONICET y la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador del Centro de Estudios y Asistencia Laboral y miembro de la Red de Estudios de Economía Política de la ciudad de Rosario. Se ha desempeñado como docente de la Universidad Nacional de Rosario.

Este documento se realizó en el marco del proyecto **“Desarrollo de capacidades para la gestión subnacional de políticas sociales dirigidas a niños, niñas y adolescentes”**, dirigido por Fabián Repetto, Director del Programa de Protección Social y Salud de CIPPEC.

El **Programa de Protección Social y Salud** busca, contribuir, desde un enfoque de derechos, a que los Estados nacional, provinciales y municipales puedan diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la Argentina.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por UNICEF.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.orgwww.cippec.org

Con el apoyo de:

