



POLÍTICAS PROVINCIALES PARA LAS ADOLESCENCIAS: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?

**POLÍTICAS PROVINCIALES
PARA LAS ADOLESCENCIAS:
¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?**

Autoría: Fabián Repetto, director de Planeamiento Estratégico de CIPPEC
Gala Díaz Langou, directora del Programa de Protección Social de CIPPEC
José Florito, analista del Programa de Protección Social de CIPPEC

Políticas provinciales para las adolescencias: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?

Los autores agradecen a Silvia Stuchlik, Axel Rivas, Carolina Aulicino, Virginia Tedeschi, Sebastián Waingrais, Javier Curcio, Fernando Zingman y Julián Godea Bach, quienes muy gentilmente invirtieron su tiempo en fortalecer el diagnóstico y las recomendaciones que presenta el documento.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por UNICEF Argentina.

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Publicación editada en abril de 2016

Edición: Sebastián Zírpola, coordinador de la Dirección de Comunicación de CIPPEC
Diseño: Julia Delfini, analista de la Dirección de Comunicación de CIPPEC

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

Para citar este documento: Repetto, F., Díaz Langou, G. y Florito, J. (abril de 2016). Políticas provinciales para las adolescencias. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos? Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Se garantiza el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro.

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.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Junín 1940, planta baja, Ciudad de Buenos Aires,
www.unicef.org.ar
buenosaires@unicef.org

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009
F (54 11) 4384-9009 interno 1213
www.cippec.org
info@cippec.org

Índice

Índice.....	2
Presentación	3
Resumen Ejecutivo	4
Introducción.....	5
¿De qué hablamos cuando hablamos de adolescentes?.....	6
Argentina: el cambio de paradigma y el rol de las provincias	10
Recomendaciones para la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas para las adolescencias.....	17
Reflexiones finales.....	28
Bibliografía	29
Acerca de los autores	32

Presentación

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto del Programa de Protección Social de CIPPEC “Desarrollo de capacidades para la gestión subnacional de políticas sociales dirigidas a niños, niñas y adolescentes”, dirigido por Fabián Repetto. El proyecto contó con el apoyo de UNICEF Argentina.

Resumen Ejecutivo

La adolescencia es una etapa crítica en el desarrollo de las personas. Durante este período transcurren transformaciones esenciales a nivel biofísico y social que tendrán un impacto enorme en el bienestar futuro (Krauskopf, 2005). Es un proceso de gran complejidad, donde se definen identidades sociales cruzadas por múltiples variables, como la situación socioeconómica, las pautas de consumo, las identificaciones de género, entre otras. En ese sentido, es más adecuado hablar de adolescencias que de adolescencia. La garantía del ejercicio de los derechos de los adolescentes argentinos debe ser, por lo tanto, una prioridad para las políticas públicas.

Desde la sociología de las transiciones se identifican hitos fundamentales que se dan durante los años adolescentes: la terminalidad educativa, el acceso al primer empleo, la parentalidad y el acceso a la vivienda propia (Filgueira y Mieres, 2011). La temporalidad, secuencialidad y calidad de estos eventos reviste una importancia fundamental, y la interacción entre estos sucesos es determinante para la generación de trayectorias de inclusión (Filgueira y Rossel, 2015). A pesar de avances normativos y programáticos, tales como la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de Derechos del Niño y el Adolescente y la implementación del plan PROGRESAR, se observan grandes heterogeneidades en las situaciones de los adolescentes según la provincia en la que habiten. Una de los principales componentes de esa heterogeneidad es la desigual distribución de recursos públicos de la que gozan las personas entre 13 y 18 años.

El rol de las provincias en la generación de políticas de calidad para los adolescentes es clave, en la medida en que juegan un papel esencial en la provisión de servicios educativos y sanitarios y en el diseño e implementación de políticas públicas de promoción de derechos. Este estudio, liderado por CIPPEC con apoyo de UNICEF, analizó los avances y desafíos de las políticas de adolescencia en tres jurisdicciones subnacionales: Chaco, Santa Fe y Tucumán. A partir del diagnóstico de la situación de cada provincia se identificaron buenas prácticas y aspectos a mejorar que dieron forma a una serie de recomendaciones.

El documento contiene dos conjuntos de recomendaciones. En primer lugar, recomendaciones para la resolución de problemas específicos de los campos de educación, salud, protección y promoción de derechos, participación e inclusión productiva. Las recomendaciones institucionales, en cambio, apuntan a la promoción de la intersectorialidad de las intervenciones diseñadas e implementadas en las provincias en el marco del federalismo argentino: versan sobre mecanismos de coordinación, sistemas de evaluación, monitoreo e información y construcción de capacidades críticas en los recursos humanos gerenciales y operativos de los programas públicos destinados a los adolescentes.

El documento comienza con una introducción conceptual que discute el término adolescencias y los principales desafíos que esta población enfrenta desde la sociología de las transiciones. Luego hace un diagnóstico social de los adolescentes argentinos en cuatro dimensiones críticas: terminalidad educativa, parentalidad, inserción laboral y acceso a la vivienda. A continuación se incluyen comentarios sobre el marco normativo y programático a nivel nacional, sección acompañada de un análisis comparativo de la institucionalidad y las políticas públicas para esta población en las provincias de Chaco, Santa Fe y Tucumán. Finalmente, se concluye con las recomendaciones y reflexiones finales.

Introducción

La adolescencia es una etapa crítica en la determinación de las trayectorias de vida de las personas. Está asociada a transformaciones biofisiológicas, pero también reviste gran intensidad social (Krauskopf, 2005). No se trata de un mero período de transición entre la niñez y la adultez, sino que se trata de un período en la vida de cualquier persona relevante en sí mismo. La garantía de los derechos de los adolescentes ¹ y su efectivo ejercicio, debería ser, por ende, una prioridad de nuestra sociedad.

Durante esta etapa se enfrentan cambios importantes y se toman decisiones que impactan sobre las transiciones educativas, familiares y laborales. La manera en que estas transformaciones sean experimentadas y las decisiones asumidas son centrales para definir si se alcanzará un desarrollo pleno y un ejercicio completo de derechos, o si se reproducirán las condiciones que acentuaron la vulnerabilidad. La inversión social, a través de políticas públicas de calidad para promover el goce de derechos y restituirlos en caso de vulneración, es clave para desandar trayectorias de exclusión durante esta etapa de la vida de las personas.

En la Argentina, con la sanción de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNyA), se instituyó el conjunto de obligaciones de orden constitucional asumidas por el Estado nacional en 1994 respecto a la aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) y sus principios fundamentales. A una década de la creación del Sistema de Protección Integral de derechos de NNyA en Argentina, y a pesar de los avances evidenciados, aún no resulta posible hablar de un pleno goce de los derechos previstos en el sistema.

Las dinámicas de transmisión intergeneracional de la pobreza afectan fuertemente a los adolescentes, y evidencian la falta de oportunidades que muchos de ellos padecen. De este modo, para la gran mayoría de los adolescentes el mundo se presenta excluyente, hostil y con bajas expectativas para el futuro (Urresti, 2005:78).

Los promedios nacionales esconden profundas heterogeneidades entre las jurisdicciones provinciales. El abordaje de las problemáticas adolescentes requiere una lógica integral, pero también una que tenga en cuenta el ordenamiento federal del país en aras de implementar medidas que apunten a la equidad interjurisdiccional.

Ante esta situación, muchas de las provincias argentinas realizaron avances en las políticas dirigidas a los adolescentes. Este documento realiza un breve abordaje conceptual sobre el concepto de adolescencias para luego sintetizar las experiencias de Chaco, Santa Fe y Tucumán en clave comparativa, según sus marcos normativos, sus ofertas programáticas y los desafíos y fortalezas identificadas. A partir de la comparación, se esbozan lecciones aprendidas y recomendaciones transversales para el diseño y la implementación de políticas de adolescencias en las provincias argentinas.

¹ El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de ambos géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Los autores entienden que todas las menciones en genérico representan siempre a varones y mujeres, salvo cuando se especifique lo contrario.

¿De qué hablamos cuando hablamos de adolescentes?

De adolescencia a adolescencias

Definir la adolescencia es problemático, ya que cada individuo se desarrolla física, emocional y cognitivamente de forma única. Por ello, a menudo se la define por oposición: un adolescente es quien que ya no es un niño, pero todavía no es un adulto. Esta definición olvida que esta etapa tiene una especificidad única que debe ser recalcada: representa el período no lineal durante el cual la persona va ganando autonomía desde la situación de dependencia de la niñez. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) utiliza un criterio etario para definir la población que entra dentro de esta categoría: son aquellos entre 10 y 19 años. A su vez, la subdivide en adolescencia temprana (10 a 14 años) y adolescencia tardía (15-19) (UNICEF, 2011). En nuestro país, el nuevo Código Civil y Comercial establece que un adolescente es una persona menor de edad que cumplió los trece años (art. 25) y reconoce su autonomía progresiva entre los 13 y los 16 años en determinadas decisiones, y en todas las decisiones sobre su propio cuerpo a partir de los 16 años (art. 26).

Desde una perspectiva psicológica, para lograr una autonomía plena deben atravesarse diversas operaciones simbólicas propias de la adolescencia. Ruben Efron (1998) propone tres operaciones básicas, íntimamente ligadas entre sí: la construcción de la identidad, la construcción del espacio subjetivo y el proceso de emancipación.

Aunque sea un grupo etario que comparte experiencias comunes, las adolescencias no suceden a todas las personas de igual manera. Pese a eso, existe la tendencia a reducirlo al estereotipo del adolescente, concepto que suele constituirse de atributos o bien problemáticos o bien propios de un “tipo ideal” fundado en una perspectiva adultocéntrica que, además, es producto de un determinado momento histórico-político (Bustelo, 2007). Las heterogeneidades que atraviesan al colectivo son numerosas y se generan a partir de combinaciones de idearios, estéticas, oportunidades sociales y consumos culturales estrechamente vinculados con el nivel socioeconómico, el grado de escolaridad, la sexualidad o el género, que actúan como verdaderos marcadores identitarios (Pereira y Lacerda, 2011). Sería más apropiado hablar, entonces, de adolescencias (Barbiani, 2007).

A pesar de lo importante que resulta priorizar a los adolescentes en materia de políticas públicas, este segmento poblacional se encuentra relativamente invisibilizado en comparación con la infancia y la adultez mayor. Además, sufre de un proceso de estigmatización del que participan, al menos parte de, los medios de comunicación, formadores de opinión y la opinión pública en general, lo que contribuye a la vulneración de sus derechos. Los adolescentes se encuentran con la tarea de hacer frente en soledad a los condicionantes del contexto en el que están, que en la práctica funcionan o bien como catalizadores o bien como limitaciones de sus aspiraciones (Jara Males & Sorio, 2013).

La discriminación de la que son objeto impacta negativamente en la mirada que la sociedad tiene sobre ellos pero también en su propia subjetividad y, construcción de identidad. Por ende, surge con fuerza la necesidad de generar mayor protagonismo e instancias de participación. Esta tarea no se puede desarrollar solo desde el gobierno provincial sino que requiere la coordinación de acciones con los otros ministerios y claramente una acción más micro con dos actores claves: municipios y organizaciones. Muchas prácticas que se realizan a nivel barrial, con acompañamiento de pares y adultos, son las que realmente pueden incidir y generar cambios en el mediano plazo.

Los adolescentes, la vulnerabilidad y las trayectorias de exclusión

Se considera a los adolescentes un grupo particularmente vulnerable porque es durante ese período donde se empieza a manifestar el proceso de acumulación de exposición a situaciones de exposición. La idea de exposición - como probabilidad de pérdida de bienestar y consecuente vulneración de derechos - sirve para analizar el ciclo de vida desde la perspectiva de una trayectoria (Jara Males & Sorio, 2013).

Desde la sociología de las transiciones se identifica una serie de factores críticos que afectan el tránsito de las adolescencias a la adultez en relación con las decisiones que toman los jóvenes según los recursos que les brinda la sociedad. Para ello, se consideran cruciales cinco grandes hitos: 1) la terminalidad educativa, 2) el ingreso al mercado laboral, 3) la salida del hogar familiar de origen, 4) la formación de una pareja y de un hogar propio y 5) el nacimiento del primer hijo/a (Filgueira & Mieres, 2011). Estos cinco momentos abrevan en procesos más amplios que entrañan situaciones de exposición que empiezan a ser asumidas por los adolescentes en el proceso de autonomía respecto de sus familias de origen que emprenden en estos años. El análisis de estos procesos debe considerar tres dimensiones clave: temporalidades, secuencia y calidad de los eventos (Filgueira & Rossel, 2015). El embarazo adolescente o la inserción laboral durante la adolescencia son ejemplos de temporalidades tempranas que disminuyen la probabilidad de transitar una trayectoria inclusiva. Sin embargo, la secuencialidad de los eventos también puede ser problemática per se: dejar el hogar familiar sin estar afiliado educativa o laboralmente, o el embarazo previo al egreso de la escolaridad obligatoria generan probabilidades de vulneración que son más que la suma de los de los eventos concatenados, y abren espacios para trayectorias de exclusión. Finalmente, la calidad del contexto en el que se produce el hito también es relevante: la inserción laboral temprana ¿se da en condiciones dignas o precarias?, el egreso escolar ¿habilita el manejo de competencias básicas o no? Estas tres dimensiones de los hitos mencionados, temporalidad, secuencialidad y calidad, interactúan entre sí y condicionan las transiciones de las juventudes hacia la vida adulta.

Los determinantes de la vulneración de los derechos operan desde la influencia del contexto y desde las prácticas (actitudinales), individuales y grupales, que incrementan la probabilidad de resultar dañado. Los determinantes contextuales se vinculan con variables del entorno institucional, social y comunitario. Las actitudinales hacen referencia a las disposiciones y valoraciones que influyen sobre los comportamientos y decisiones de los adolescentes. En algunas situaciones, los comportamientos y los contextos de vulnerabilidad pueden ser asimilados al punto de normalizarse, por lo que la valoración subjetiva o comunitaria tenderá a ser distinta entre diferentes grupos.

A pesar de ser un período de inestabilidad para todos los que la atraviesan, cuando ser adolescente está asociado a situaciones precarias, la transición a la adultez se da de forma accidentada, forzando a los sujetos a asumir responsabilidades ajenas más precozmente (Abramo, 2005). En un contexto de desventajas sociales, los adolescentes tienden, por ejemplo, a tener un ingreso al mercado de trabajo previo a la finalización de la educación obligatoria e insertándose en puestos laborales informales, lo que bloquea oportunidades futuras (Andrade & Farah Neto, 2007). Es necesario conceptualizar a la pobreza como un contexto de vulneración, en la medida en que condiciona negativamente la manera en que se forman las capacidades humanas, se atraviesan las transiciones fundamentales hacia la vida adulta y, en última y fundamental instancia, se gozan de los derechos.

Una trayectoria de acumulación de activos y aprovechamiento de la estructura de oportunidades está asociada a asistir y graduarse de la escuela, iniciar tardíamente la vida reproductiva y hacerlo de forma segura, formar una familia luego de finalizar la educación obligatoria y mantener distancia de contextos expuestos a la violencia (Jara Males & Sorio, 2013; UNICEF 2011). Al contrario, los adolescentes que se encuentran en situación de pobreza experimentan mayores dificultades asociadas a la salud sexual y reproductiva, experimentan más episodios de violencia y encuentran mayores barreras escolares y ocupacionales (UNICEF, 2011).

En términos de ciclo de vida, el período de las adolescencias es fundamental ya que muchos de los comportamientos que amplían las probabilidades de vulneración empiezan durante esta etapa. Una manifestación de esto es que, para los adolescentes, la mayor proporción de muertes se origina en causas externas. Según un estudio de Unicef, las causas externas representan el 66,4% de las muertes de los adolescentes, siendo los accidentes de transporte y los suicidios las causas más frecuentes (Unicef-Sociedad Argentina de Pediatría, 2013). Los procesos de transición de la etapa juvenil a la adulta dependen de las situaciones de exposición a las que se enfrentan los jóvenes y las condiciones personales y sociales en las que son experimentados (Jara Males & Sorio, 2013). La relación entre educación y trabajo constituye una parte muy significativa de las trayectorias juveniles; sin embargo, hay otras variables que cada vez más influyen en el bienestar de este grupo poblacional: la tecnosociabilidad, la relación con las fuerzas de seguridad y la justicia, la contaminación ambiental y la urbanización, entre otros (UNICEF, 2015). La interacción entre estas y otras variables complejiza enormemente el proceso de identificación concreta de las problemáticas, así como la búsquedas de soluciones acordes.

Integración de los adolescentes

La vulnerabilidad propia de las adolescencias se acentúa cuando quienes las atraviesan no cuentan con factores protectores aportados por las vías inclusivas (principalmente la familia, la educación, el trabajo y la vinculación con redes de salud). Promover trayectorias inclusivas implica asegurar condiciones efectivas de incorporación plena y la creación de vínculos valiosos con otros significativos que estén alineados con la prevención o sustitución de comportamientos o contextos expuestos (Jara Males & Sorio, 2013). Es necesario fortalecer la oferta de servicios y oportunidades para restaurar las condiciones que permitan a los adolescentes proyectar su vida hacia la autonomía, y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Es preciso complementar el apoyo que se ofrece durante la infancia con la inversión en educación, la salud, la protección y la participación de los adolescentes, especialmente de los más vulnerables (UNICEF, 2015). A su vez, se debe enfatizar no solo la protección sino también la promoción de sus derechos.

Durante la adolescencia aparecen una serie de rasgos que plantean desafíos puntuales al mundo de los adultos (padres, madres, educadores, funcionarios, equipos técnicos, etc.) desde una mirada propia que los adolescentes tienen sobre el mundo y su entorno, que no siempre es coincidente. Por eso es importante construir propuestas superadoras, innovadoras y alternativas a la mera búsqueda de soluciones a un problema en particular. Desde un enfoque de derechos se insiste en propiciar la protección y promoción de derechos mediante la construcción de una política pública entre todos los actores involucrados y con activa participación de adolescentes, y el fortalecimiento de estrategias de acompañamiento institucionales y comunitarias más adecuadas (SPPD y Unicef, 2014).

La integración debe partir del reconocimiento del adolescente como sujeto de derecho, con una voz y con capacidades específicas que son de valor, y por consiguiente deben ser valoradas en

el debate social sobre políticas de adolescencia, pero también sobre políticas públicas en general. En ese sentido, la participación efectiva de este segmento de población en la toma de decisiones públicas no debe ser vista como un elemento a otorgar luego de que otros derechos se encuentren debidamente garantizados, sino como un prerequisite para el diseño y la implementación de políticas públicas que permitan a los adolescentes transitar buenas trayectorias.

Argentina: el cambio de paradigma y el rol de las provincias

Breve diagnóstico de vulneración de derechos de los adolescentes

Las trayectorias diferenciales que caracterizan a las adolescencias encuentran un punto en común en la particular situación de vulnerabilidad a la que están expuestos los adolescentes. En 2010, el 14,6% de las personas entre 14 y 19 años vivía en hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha, mientras que un 12,5% de la población general vivía en estas condiciones (INDEC, 2010). En el inicio de la escolaridad secundaria, uno de cada cuatro adolescentes no aprueba el año. En relación a la matrícula del nivel, en el tramo entre 12 y 17 años se sostiene en 88% desde 2001, sin mostrar avances a pesar de la mayor inversión pública en el área. (DINIECE, 2013) Los recién nacidos de madres adolescentes representaron un 15,5% del total de nacimientos a nivel nacional en 2013, mientras que solo el 35% de esas madres adolescentes solo completó el nivel primario (DIES, Ministerio de Salud de la Nación, 2013 y UNICEF, 2015).

Estos datos dan cuenta de que a muchos adolescentes argentinos el pleno goce de sus derechos les es negado. A la vulnerabilidad propia del período biológico que atraviesan se suman dificultades asociadas a la inserción laboral y educativa de calidad, al acceso de un servicio de salud de calidad y al planeamiento de un proyecto de vida gratificante. Esto se da en un marco de estigmatización social de las adolescencias, fundado en prejuicios de escaso sustento empírico. Este marco es particularmente nocivo cuando se filtra en el diseño e implementación de políticas públicas que se embeben en la conceptualización del adolescente como problema.

El estigma de los “ni-ni”

Un típico ejemplo de la reducción de la problemática adolescente es cuando se estigmatiza bajo el rótulo “ni-ni” a quienes que no están insertos en instituciones educativas ni en el mercado laboral. En Argentina, el 10,9% de los jóvenes entre 15 y 17 años se encontraba en esa situación en 2014 (INDEC, 2014). El 56,9% son mujeres. Este porcentaje se mantiene virtualmente igual al de 2003, de 11,1%, a pesar del crecimiento económico que experimentó el país y la gran inversión social que se hizo, lo que resulta alarmante.

Los jóvenes son especialmente vulnerables a la marginación en el mercado laboral, dado que carecen de experiencia profesional, redes sociales, habilidades y recursos financieros suficientes. Además, la escuela secundaria no se caracteriza por ser particularmente inclusiva hacia los adolescentes con trayectorias divergentes a las socialmente prestablecidas. Por otro lado, es fundamental contemplar que dentro de los mal denominados “ni-ni” se incluye a las jóvenes dedicadas a las tareas del hogar al cuidado de sus integrantes. Por ende, si bien no participan del mercado de trabajo ni estudian, dan un uso productivo a su tiempo. La problematización de las adolescencias desde esta perspectiva, errónea y descalificadora, impide desentrañar el origen de los desafíos de los jóvenes, vulnera los derechos de esta población y no permite verlos como verdaderos activos de nuestra sociedad.

El marco normativo en Argentina: el cambio de paradigma hacia un enfoque de derechos

Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, con jerarquía constitucional desde 1994, Argentina se comprometió a avanzar en la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Este enfoque parte de los derechos establecidos en el marco normativo internacional para orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas dirigidas a los NNyA (Abramovich, 2006).

Desde 2005, Argentina cuenta con la mencionada Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. El objetivo de esta normativa es el de garantizar el ejercicio y pleno disfrute de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales a través de la creación de un Sistema Integral de Protección de Derechos. Esta ley debe ser interpretada en conjunto con otras, tales como la Ley de Protección contra la Violencia Familiar (24.417), la Ley de Delitos contra la Integridad Sexual (25.087), la Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (26.485), la Ley de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (25.673), la Ley de Creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (26.150), la Ley de Educación Nacional (26.206), la Ley de Régimen Especial de inasistencias justificadas por embarazo (25.279), la Ley de Derecho de las adolescentes embarazadas y adolescentes papas o mamás a continuar estudiando (25.808), la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (26.390), la Ley para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social en las Instituciones Educativas (26.892), la Ley de Fomento y Creación de Centros de Estudiantes (26.877), y la Ley de Ciudadanía Argentina que estipula el voto opcional de los jóvenes de 16 y 17 años (26.774).

Un comentario aparte merece la metamorfosis de la escuela secundaria a partir de la sanción de la Ley 26.206 de Educación Nacional, dado el rol fundamental que tiene esta institución para la integración de los adolescentes en el entramado social. La Ley 26.206 pretendió ser el golpe de gracia al modelo mitrista que fundó una educación media “para formar a las élites gobernantes”. Si ya en 1983 se avanzó en este sentido mediante la eliminación de los exámenes de ingreso, la sanción de la obligatoriedad implicó que el sistema educativo asumió el compromiso y el desafío de educar a toda la sociedad en condiciones de equidad (Rivas, Nueva Secundaria: ¿Qué es la escuela secundaria?, 2009). Sin embargo, a pesar de estas buenas intenciones, el análisis de los datos de rezago escolar, repitencia e inserción demuestran que la prevalencia de estas situaciones es mucho mayor entre los niños y adolescentes de los quintiles de ingreso más bajos (Rivas, 2015). Esto se explica con la aplicación de una matriz de selección y exclusión propia del sistema mitrista (enciclopedista, el profesor como eje del sistema y el alumno como responsable exclusivo del “fracaso escolar”) a una escuela secundaria que, bajo el nuevo paradigma, pretende ser inclusiva e igualadora (Rivas, 2015).

El Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA está conformado por todos los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privada, en el ámbito nacional, provincial o municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Este conjunto de actores y acciones tiene la responsabilidad de garantizar y establecer los mecanismos para que se asegure el efectivo goce de los derechos de los NNyA.

La sanción de la Ley 26.061 y la institución del Sistema implicaron un explícito esfuerzo para promover un cambio de paradigma desde el de patronato, en el que los niños y adolescentes eran considerados como un objeto de derecho o, a lo sumo, como un sujeto potencial de derechos, a uno en el que la falta de autonomía no mina el disfrute de derechos. Esta modificación normativa, sin embargo, no implicó una transformación inmediata de las estructuras y la cultura institucional (Musa, 2015). Se observa, ya transcurrida una década de promulgación de dicha norma, una gran heterogeneidad respecto a la implementación real del Sistema entre dependencias del Poder Ejecutivo Nacional y el Sistema Judicial. La diversidad de situaciones es aún mayor cuando se observan los niveles, con jurisdicciones que aún no avanzaron ni siquiera en la adecuación normativa.

La jerarquización constitucional de la Convención de los Derechos del Niño, que saldó la discusión sobre la supremacía entre leyes y tratados internacionales, sentó las bases para los cambios que advinieron con la sanción y la puesta en práctica del Nuevo Código Civil y Comercial (CCC) de la Nación, vigente desde agosto de 2015. La Convención reconoce cuatro principios fundamentales: a) el interés superior del niño/adolescente; b) el derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo; c) el derecho a la no discriminación; d) el derecho a ser oído y a expresar su opinión. Estos principios son habilitadores de otros derechos, además de constituir en sí mismos un marco normativo primario para interpretar y hacer valer las demás disposiciones de la Convención. El seguimiento simultáneo de estos cuatro principios rectores habilita el concepto, incluido en el nuevo CCC, de autonomía progresiva que, presente en la jurisprudencia, alcanza entidad normativa general a partir de la sanción y la puesta en vigencia del Código.

Como se señaló más arriba, el nuevo Código denomina adolescente a la persona menor de 18 años que haya cumplido los 13 (art. 25). Se asocia a la edad una serie de competencias y capacidades graduales que habilitan la decisión última de los adolescentes sobre determinadas dimensiones de su vida. Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a ser escuchado en cualquier proceso que involucre su domesticidad. El adolescente, además, cuenta con ciertas potestades: puede demandar al progenitor que incumpla la cuota alimentaria (art. 661), puede ser autorizado por un juez a presentar una acción civil contra un tercero con la oposición de sus progenitores (art. 678); se presume que el adolescente entre 13 y 16 años puede decidir por sí respecto de los tratamientos que no resultan invasivos, ni comprometen su estado de salud o provocan un riesgo grave en su vida o integridad física (art.26). A partir de los 16 años, toda persona es considerada como adulta en lo que refiere a la toma de decisiones atinentes al cuidado de su propio cuerpo. La incorporación del concepto de autonomía progresiva amplía la concepción del menor de 18 años como sujeto de derechos para categorizarlo como un sujeto con auténtica capacidad de ejercicio. La citada Ley 26.774 que instauró el denominado “Voto Joven” vaticinó el cambio de paradigma que institucionalizó la vigencia del nuevo e integrado Código Civil y Comercial, además de fomentar la participación juvenil. No obstante, la gradualidad de la autonomía puede resultar confusa al adolescente. Además, esta supone un límite al reconocimiento pleno de derechos que estaba presente en la Ley 26.061.

Si bien el avance normativo reciente constituye un paso adelante, queda pendiente saber qué tan directa será la incorporación de sus disposiciones en la práctica cotidiana.

Las adolescencias y el rol de las provincias

La Ley 26.061 de Protección Integral es clara al establecer el rol de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la protección y promoción de los derechos de los NNyA. En su artículo 42 se establece que el Sistema de Protección Integral cuenta con tres niveles: a) el Nacional,

en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional; b) el Federal, representado por el Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia, que tiene por objeto concertar y efectivizar políticas de protección integral de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias, y participar, junto con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, de un plan nacional de acción como política de derechos para el área. El Consejo se conforma con representantes de los órganos de protección de derechos de niñez, adolescencia y familia existentes o a crearse en cada provincia y en la Ciudad de Buenos Aires; c) el Provincial, cuya forma y jerarquía determina cada jurisdicción, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones pre-existentes.

A su vez, la ley reconoce la potestad de las provincias para celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en sus jurisdicciones provinciales, como también implementar organismos de seguimientos de programas de protección integral de los derechos de NNyA. Dicha ley instaura un sistema de transferencias de recursos y de asistencia técnica a las jurisdicciones que implementen políticas de protección y promoción de los derechos de los NNyA. Finalmente, la citada normativa también reconoce la facultad de las legislaturas provinciales de designar Defensores de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes para cada jurisdicción (artículo 48).

Este rol de las provincias en el marco del Sistema de Protección Integral se dio en un contexto en el que muchas de las responsabilidades sectoriales en salud y educación ya habían sido traspasadas a partir de la descentralización de servicios sociales iniciada en la década de 1970 y profundizada en la de 1990.

A pesar de lo establecido en la Ley y el rol preponderante que tuvieron las jurisdicciones en la gestión de los servicios sociales en los últimos 25 años, existe una gran heterogeneidad en las respuestas de los gobiernos provinciales a la necesidad de construir estructuras de oportunidades inclusivas para los adolescentes. Las ofertas programáticas que intentan dar respuesta a la actual situación de vulnerabilidad de las adolescencias son muy variables, con casos de relativo éxito y otros en los que todavía prima un enfoque de patronato que vulnera aún más los derechos y está fundado en prácticas institucionales excluyentes.

Se identifican asuntos pendientes, no solo en la magnitud y calidad de las ofertas programáticas que pueden liderar las provincias, sino también en sus capacidades técnicas, operativas y políticas para procesar las intervenciones nacionales en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, es preciso revisitar los acuerdos federales para garantizar su cumplimiento, con el fin de combatir las históricas desigualdades territoriales (Repetto & Tedeschi, 2013).

Las políticas dirigidas a los adolescentes en tres provincias

Como fue mencionado, el proyecto “Fortalecimiento para la gestión subnacional de políticas sociales dirigidas a los niños, niñas y adolescentes” analizó los sistemas de protección de derechos de las adolescencias de las Provincias de Chaco, Santa Fe y Tucumán a partir de los marcos normativos que lo rigen y sus ofertas programáticas. No se trata, claro está, de una muestra representativa de las 24 jurisdicciones que conforman el país.

La provincia de Chaco creó formalmente el Sistema de Protección y Promoción Integral de los Derechos de los NNyA a través de la Ley Provincial 7.162 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que derogó parcialmente la Ley 4.369 del Estatuto Jurídico del Menor de Edad y la Familia. La sanción de la Ley provincial supone un cambio sustancial con respecto al régimen anterior que centralizaba en la figura del Juez la solución de las cuestiones asistenciales,

civiles y penales de las personas menores de edad y sus familias. Así como en otras provincias se están revisando los circuitos a seguir en el caso de infractores. Esto se debe a que, a nivel nacional, aún sigue vigente la Ley 22.278 sobre Régimen Penal de la Minoridad (1980 con modificaciones en 1983). La normativa provincial citada, regula la descentralización del Sistema a través del fortalecimiento de delegaciones regionales de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de Chaco, denominadas Unidades de Protección Integral. A su vez, está en proceso de conformación un sistema de ocho Consejos Regionales que tienen como objetivo proteger y promover los derechos de los NNyA en el territorio.

La oferta programática de la Provincia de Chaco se estructura a partir de los Centros Integradores de Fortalecimiento Familiar (CIFF), que depende del Ministerio de Desarrollo Social. Los CIFF ofrecen una serie de recursos que promueven la restitución de derechos vulnerados y la participación de los NNyA a partir de diferentes modalidades: cursos, talleres, apoyo escolar, programas de reconciliación de tareas de cuidado y mercado laboral, entre otros. Chaco es una de las pocas provincias que cuentan con una oferta de servicios especializados en el tratamiento de los adolescentes en salud. La Provincia también cuenta con una importante oferta de programas socioeducativos y de ciudadanía que implementa el Ministerio de Educación, y se destaca el compromiso de fortalecer las instituciones educativas en su rol de identificación de amenazas y vulneración de derechos. Queda un camino por recorrer en hacer efectivo el enfoque de descentralización que permita una asistencia integral a las poblaciones periurbanas y rurales.

La Provincia de Santa Fe creó su Sistema a partir de la sanción de la Ley Provincial 12.967, que plantea que la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia es su órgano rector. Del sistema forman parte los organismos públicos (que integran o ejecutan servicios en las áreas de competencia de los Ministerios) y organizaciones no gubernamentales involucradas en los derechos de la niñez y las adolescencias. El Sistema se constituye, normativamente, como un abordaje integral para las políticas públicas y está estructurado en dos niveles de intervención. El primer nivel de intervención es responsable de actuar en situaciones de amenaza, urgencia y vulneración de derechos, así como de desarrollar programas y actividades de promoción a nivel local. El segundo debe brindar asistencia jurídica y técnica a los Servicios Locales, que actualmente enfrentan desafíos en cuanto a su consolidación, para la intervención y el diseño de programas. Por otro lado, la Provincia también cuenta con un Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia. Se trata de un cuerpo de carácter consultivo y de asesoramiento en materia de promoción y protección de derechos de niñez y adolescencia. Está constituido por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, Universidades, municipios y comunas, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil. En el entramado institucional de Santa Fe, es necesario destacar la figura del Gabinete Joven, coordinado por la Dirección Provincial de Políticas de Juventud del Ministerio de Innovación y Cultura, e integrado por jóvenes que tienen responsabilidades institucionales en cada uno de los ministerios del gobierno. De esta forma, 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 adolescencias y de las juventudes.

La Provincia de Santa Fe cuenta con una importante gama de iniciativas y programas dirigidos a los adolescentes, muchos de los que se articulan en torno al Programa de Intervención Integral en Barrios "ABRE". Una de las principales fortalezas de las intervenciones es, precisamente, su integralidad, en la medida en que surgen de una planificación integral realizada a partir de mecanismos de coordinación intersectorial. Por otro lado, se pone énfasis en la promoción de derechos a partir de la creación de instrumentos para la apropiación del espacio público por

parte de los adolescentes, de la visibilización de este grupo poblacional a partir de la desconstrucción del estigma que pesa sobre ellos.

La Provincia de Tucumán adecuó su normativa con un enfoque de derechos en 2010 con la sanción de la Ley Provincial 8.293 de Protección Integral de Niñas, Niños, Adolescentes y Familias. Su órgano de aplicación es la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. A su vez, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (creada por Ley 7.329 en 2003) es el organismo local de protección y ejecución de las medidas de protección y promoción necesarias para salvaguardar el interés superior de los NNyA y de su grupo de edad. También la Ley crea el Consejo Provincial de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de delinear las políticas y el marco normativo, la coordinación de acciones entre las distintas áreas del Gobierno, monitoreo y evaluación de las políticas y acciones desarrolladas. Sin embargo, el Consejo Provincial aún no está en funcionamiento.

A pesar de estos avances normativos y administrativos en la Provincia de Tucumán, no se registra una representación integral del Sistema de Protección como conjunto organizado y articulado de instituciones parte, sino que se visualiza una identificación o equiparación del sistema con el organismo de aplicación. Si bien existen numerosas políticas que desde diferentes organismos provinciales se desarrollan tendientes a la promoción y protección de los derechos de los adolescentes, resta el desafío de generalizar rutas críticas articuladas que aumenten su impacto. Particularmente, es necesario fortalecer las articulaciones desde una perspectiva de ciclo de vida, partiendo de las intervenciones dirigidas a los preadolescentes y siguiendo con las que promueven la inserción laboral de calidad y la continuación de estudios.

Una síntesis de las experiencias revisadas

Los tres casos provinciales analizados, Santa Fe, Chaco y Tucumán, mostraron grandes avances en la dirección de la institucionalización normativa de un Sistema de Protección y Promoción de Derechos para la población adolescente. Avances significativos se hicieron también respecto a los indicadores de bienestar social, particularmente en lo que refiere a NBI, escolaridad, cobertura de salud y garantía de un ingreso básico. Quedan pendientes dos tipos de desafíos: por un lado, respecto a las tasas de embarazo adolescente, la repitencia escolar y la inserción laboral (en el marco del trabajo adolescente protegido); por el otro, el que emerge de la dificultad por construir una visión integral sobre las adolescencias (con avances en el caso de Santa Fe) y su correlato en la necesidad de -al mismo tiempo- restituir, proteger y promover sus derechos.

Respecto a la institucionalidad, las tres jurisdicciones sancionaron sus respectivas Leyes de Protección y Promoción de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la efectiva traducción de estos marcos legales a las prácticas institucionales concretas de atención a la población adolescente. La Provincia de Santa Fe es, sin dudas, la que más avanzó al respecto. En Chaco y en Tucumán, por otro lado, resta el fortalecimiento de las autoridades de ejecución de la normativa, en particular en lo relativo a su jerarquización dentro del esquema del Poder Ejecutivo y vis a vis otros poderes, particularmente el Judicial. En síntesis, se evidencia una debilidad en las articulaciones interinstitucionales en las políticas dirigidas a las adolescencias, tanto entre sectores como entre niveles de gobierno, aunque con algunos aspectos positivos a resaltar. Una primera lección aprendida es que no resulta suficiente la mera sanción de una nueva Ley que responda al nuevo paradigma de protección integral, sino que se requiere su traducción en prácticas institucionales concretas y órganos rectores sólidos y potentes (lo cual posiblemente implique cierto poder decisorio sobre el presupuesto). Otra lección aprendida a

destacar, sin duda positiva en este caso, está dada por la importancia del enfoque territorial que las tres provincias adoptaron para la implementación de las políticas que se derivan de los compromisos y obligaciones pautadas en las Leyes de Promoción y Protección de Derechos. Esto contribuye a la equidad intraprovincial a la vez que permite que las intervenciones no solo se implementen en las periferias, por lo general más vulnerables, sino también que los diagnósticos surjan de allí.

Otro elemento a destacar es el reconocimiento de la necesidad de contar con instrumentos de monitoreo, recolección de información para mejorar la calidad de las políticas públicas destinadas a la población adolescente. Los casos analizados dan cuenta de una preocupante ausencia de información (o graves problemas en el acceso a la misma) en lo que se refiere a la situación de las adolescencias y a datos que ayuden a dar cuenta de las intervenciones que cada provincia implementa (en términos, por ejemplo, de cobertura, alcance y financiamiento). En ese sentido, y cómo un modo de afrontar este desafío, cabe destacar que tanto la Provincia de Santa Fe como la de Tucumán avanzaron en la creación de Observatorios de la Niñez y la Adolescencia, pero aún de desarrollo incipiente. Chaco, por su parte, está dando sus primeros pasos en esa dirección.

Finalmente, un elemento común a destacar es el compromiso de fortalecer la voz de los adolescentes en todo el proceso de políticas públicas. Esta visibilidad contribuye al combate del estigma que pesa sobre los adolescentes desde la opinión pública. Chaco, Santa Fe y Tucumán implementan una miríada de programas que apuntan a que la voz de los adolescentes sea escuchada. Esto es un elemento central para la promoción efectiva de sus derechos (UNICEF, 2011).

Estas lecciones aprendidas en términos de buenas prácticas y desafíos pendientes alimentan la sección de recomendaciones que se desarrolla a continuación.

Recomendaciones para la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas para las adolescencias

Las recomendaciones se dividen en dos frentes. El primero agrupa a las que apuntan a fortalecer las políticas sectoriales, fundamentalmente las relacionadas con salud, educación, empleo y participación. El segundo, en cambio, apunta al fortalecimiento de la integralidad de los sistemas locales de promoción y protección de los derechos de los adolescentes, poniendo foco en la jerarquización de la autoridad de aplicación, los sistemas de seguimiento, monitoreo e información, y la coordinación prointegralidad de los actores involucrados en el sistema.

Las profundas heterogeneidades interjurisdiccionales identificadas durante este proyecto llaman a un rol rector del Estado Nacional que permita la transferencia de capacidades técnicas y financieras para el cumplimiento de estas recomendaciones. Esta transferencia, no obstante, no debe partir de una lógica vertical, sino fundarse en acuerdos federales en donde se distribuyan los roles de cada nivel de gobierno y se avance en la generación de sinergias.

Las recomendaciones que siguen parten de esa premisa para enfocarse en acciones concretas que los Estados provinciales pueden desarrollar para fortalecer sus sistemas locales de protección y promoción de derechos de los adolescentes.

Recomendaciones para fortalecer las políticas sectoriales

1. Permanencia de los adolescentes en la escuela media con formatos innovadores

El abandono escolar adolescente es generado por causas que tienen que ver tanto con la escuela misma como con situaciones externas (causas sociales, culturales y económicas). Es necesario reconocer, además de las oportunidades de mejora de la escuela como institución, los factores estructurales que hacen a la igualdad de oportunidades, al acceso y a las manifestaciones de inequidad.

El rol de la escuela como mecanismo de movilidad social se encuentra debilitado, más allá de los incentivos que puedan implementarse para sostener la permanencia de los adolescentes en el ámbito educativo. Muchas veces coexisten en los barrios vulnerables un abanico de oportunidades que ofrecen una compensación económica más rápida (y peligrosa) y más atractiva para los adolescentes. Se genera una situación equivalente cuando los adolescente se insertan tempranamente al mercado de trabajo o tienen su primer hijo a edad temprana. El desafío que se plantea es qué políticas, e implementadas de qué manera, pueden lograr la permanencia, egreso y formación de calidad de los adolescentes de la escuela secundaria.

La evidencia sugiere que hay ciertos elementos de la escuela como institución que deben ser abordados para lograr ese objetivo. La escuela debe ser pensada como un espacio de inclusión que atienda a alumnos heterogéneos con una diversidad de necesidades, habilidades y competencias. Esta educación inclusiva supone “cambios y modificaciones en el contenido, los métodos, las estructuras y las estrategias, con un enfoque común que abarque a todos los niños de la edad apropiada y la convicción de que incumbe al sistema oficial educar a todos los niños” (UNESCO, 1994). En primer lugar, es preciso apuntalar la autonomía de la gestión escolar. Dos programas mexicanos que incentivan la participación de la comunidad educativa en la identificación de retos y la puesta en marcha de estrategias para abordarlos (el Programa Escuelas de Calidad y el Programa Apoyo a la Gestión Escolar) han demostrado tener efectos en la retención escolar, la baja en las tasas de repitencia y la disminución de indicadores de fracaso escolar (Gertler, Patrinos, & Rodríguez-Oreggia, 2012). Los Planes de Mejora Institucional (PMI) son un instrumento crítico en

este sentido, en la medida en que se disponga de la institucionalidad y los recursos fiscales suficientes para garantizar lo que dicta la normativa al respecto (tanto la Ley de Educación Nacional como las Resoluciones del Consejo Federal de Educación). Es necesario que, a través de los PMI, las escuelas logren planificar el desarrollo institucional a corto y mediano plazo, tendientes a mejorar la calidad de la enseñanza y la contemplación de trayectorias educativas diferenciales por motivos de contexto y situaciones personales. Se debe configurar un modelo escolar que posibilite cambios en la cultura institucional estableciendo bases para renovar las tradiciones pedagógicas del nivel secundario, y para que la escuela sea accesible a colectivos estudiantiles más amplios y heterogéneos (UNICEF, 2008). Para que esto sea posible, las transferencias contempladas en el Plan Nacional de Educación Secundaria Obligatoria a las instituciones educativas (financiadas por el Tesoro Nacional) deben apuntar a la planificación, diseño, implementación y evaluación de prácticas innovadoras y evaluables, que tengan al alumno y su situación psicosocial y educativa como eje central. Ese fondo debe ser utilizado para que los docentes cuenten con horas cátedras disponibles para estas tareas, incluyendo espacios institucionales de autoevaluación de los programas y tutorías (UNICEF, 2008).

En segundo lugar, la escuela secundaria argentina se merece una discusión federal acerca del rol de los cuerpos directivos y docentes. Los directores son agentes clave en la medida en que sus funciones son vitales para conformar equipos sólidos de trabajo y crear un buen clima escolar, con foco en los aspectos pedagógicos y una constante motivación para la innovación y calidad de la enseñanza (Mezzadra & Veleda, 2014). Por su parte, los supervisores juegan un rol nuclear en articular la administración central y las escuelas, como también en su función de asesores próximos a las escuelas (Mezzadra & Veleda, 2014). Sin embargo, en Argentina los supervisores y directores no suelen recibir formación específica (ni como condición para acceder al cargo ni una vez nombrados). El ascenso se define por antigüedad y por las capacitaciones acumuladas, habiendo pocas relacionadas a las definidas para mejorar las capacidades de gestión pedagógica (Veleda, 2016). La formación continua de estos cargos jerárquicos, particularmente en gestión pedagógica y coordinación de equipos docentes, puede ayudar a garantizar la instrumentalización de contenidos que pongan el acento en el aprendizaje inclusivo y de calidad. El fortalecimiento de estos roles se puede lograr a través de la elaboración de marcos de referencia para sus funciones, la reforma del proceso de selección (mediante ternas y concursos de habilidades en territorio), y la formación de jurados que combinen expertise con conocimiento de dinámicas y contextos locales (Mezzadra & Veleda, 2014).

En tercer lugar, la transición a escuelas de jornada completa ha demostrado mucha utilidad en la reducción del abandono escolar. Un meta-análisis de la implementación de esta política relevó que el 85% de los impactos estimados por evaluaciones rigurosas son positivos, y dos terceras partes de los impactos son estadísticamente significativos (Holland, Evans, & Alfaro, 2014). Existe evidencia de efectos positivos sobre el aprovechamiento y la retención en Argentina, así como también de un incremento de la tasa de graduación (Llach, Adrogué, Gigaglia, & Rodríguez Orgales, 2009). A su vez, la extensión de la jornada escolar tiene un impacto particularmente positivo en alumnos en situación de vulnerabilidad (De Hoyos, Rogers, & Székely, 2016).

En cuarto lugar, la escuela debe fortalecer su función de preparación de los adolescentes para el mercado laboral. Es preciso avanzar en la construcción de una ruta crítica que, partiendo desde un enfoque de ciclo de vida, permita una mejor articulación entre los programas de transferencias que se implementan en los últimos años, fundamentalmente la Asignación Universal por Hijo y el Progresar. Existe también un amplio consenso acerca de la necesidad de una transformación pedagógica y cultural de la escuela media, a fin de crear en cada escuela del país un ambiente

propicio para la adquisición de conocimientos prioritarios que contribuyan a la construcción de un plan de vida por parte de los jóvenes. Es imprescindible que la enseñanza incluya el desarrollo de las denominadas “habilidades socioemocionales” desde la transversalidad curricular. Estas incluyen capacidades de gestión, de trabajo en equipo, de trabajo orientado a objetivos, de cumplimiento de plazos, de organización, de expresión de ideas, entre otras. Lamentablemente, existen pocas evaluaciones acerca del impacto de estas medidas, debido a su novedad. Sin embargo, la evidencia existente sugiere que son un buen paso a seguir, especialmente cuando se combinan con tutorías personalizadas según los requerimientos y necesidades de los alumnos, particularmente aquellos en situación de vulnerabilidad (De Hoyos, Rogers, & Székely, 2016).

En quinto lugar, es vital avanzar en el complejo desafío de revalorizar la escuela secundaria ante los adolescentes, reconstruyendo su sentido y previniendo el abandono. Algunas medidas que pueden colaborar en este sentido: a) designar a los docentes por cargo y no por hora cátedra, para que tengan tiempo suficiente para reunirse, planificar, implementar proyectos y atender a los alumnos más necesitados; b) rediseñar el currículum para superar su naturaleza enciclopedista, fortaleciendo el trabajo centrado en los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP), para que sean trabajados por las distintas materias, quebrando la dispersión vigente y generando un proceso de diseño institucional de trabajo por proyectos; c) financiar proyectos pedagógicos que tengan sentido para los alumnos, como tutorías, uso innovador de las TIC, y vínculos con el mundo del trabajo, entre otros; y d) modificar el régimen académico, para que ofrezca alternativas para el pasaje de los alumnos de un año al otro, con ciertas materias nodales de acreditación anual obligatoria y otras de acreditación más flexible, para limitar la repitencia (Mezzadra, Rivas y Veleda, 2015).

Por otro lado, existe otro conjunto de medidas que se puede tomar para disminuir el impacto del entorno socioeconómico en los indicadores de éxito educativo. En primer lugar, las transferencias de ingreso condicionadas han demostrado ser un excelente instrumento para lograr la permanencia y reinserción, particularmente en el pasaje de la primaria a la secundaria y en la bisagra entre los primeros años de educación media y los otros más específicos y orientados (Fiszbein, Rüdinger, & Ferreira, 2009). En los años de formación específica, hay evidencia del impacto positivo de las llamadas “becas diferidas”: Transferencias de las que se aplaza una porción hasta la reinscripción o hasta la inscripción en una institución de educación terciaria (De Hoyos, Rogers, & Székely, 2016). Este instrumento encuentra críticas, no obstante, entre especialistas que consideran que es una forma de mercantilizar la educación: el alumno atraviesa el proceso formativo por el incentivo económico y no como espacio de ejercicio de derechos y autonomía.

En segundo lugar, las intervenciones para proveer información a los estudiantes acerca de los beneficios de la educación han demostrado ser eficaces para reducir la deserción escolar en la secundaria (De Hoyos, Rogers, & Székely, 2016). Una evaluación de un programa de República Dominicana descubrió que los jóvenes que recibieron información sobre los retornos a la educación aumentaron su permanencia escolar significativamente, y este efecto fue mayor en los que provenían de hogares menos vulnerables (Jensen, 2010).

En tercer lugar, la misma escuela puede conceptualizarse más allá de su naturaleza estrictamente educativa. Es un espacio en el que los adolescentes pasan importante parte de su tiempo diario, manifiestan inquietudes, se apropian y crean sentidos. Una articulación entre la escuela y el sistema de salud representaría un avance en la medida en que hay sinergias potenciales que se podrían aprovechar. Una buena práctica es la de tener en el gabinete psicopedagógico especialistas encargados de guiar las consultas relacionadas con la salud de los adolescentes desde una perspectiva no sanitarista, sino educativa, y fundamentalmente respetuosa de la intimidad y

privacidad de los adolescentes. Esto podría tener un gran resultado en dos dimensiones clave de la salud adolescente que funcionan como barreras en el ejercicio pleno al derecho a la educación: el embarazo adolescente y la salud mental. El acompañamiento educativo, liderado desde un gabinete psicopedagógico multidisciplinar, debe considerar los desafíos críticos que enfrenta la población de padres adolescentes mediante mecanismos de conciliación entre las tareas parentales y las derivadas de la cursada escolar. Escuelas con formatos híbridos digitales pueden ser una práctica alentadora (UNICEF Argentina, s/d). Algunas evaluaciones de programas para ayudar a las madres adolescentes a permanecer en la escuela han demostrado que estos son eficaces para aumentar la tasa de graduación (Steinka-Fry, Wilson, & Tanner-Smith, 2013).

Otro elemento que debe ser abordado a la hora de pensar políticas de retención escolar es el trabajo adolescente. La división sexual del trabajo empieza en la primera adolescencia, siendo las mujeres las depositarias de las responsabilidades de cuidado y quehaceres domésticos. Los hombres, a su vez, enfrentan el costo de oportunidad de ingresar de forma temprana (y a menudo precaria) al mercado laboral, a menudo en el sector informal. Por lo tanto, las políticas socioeducativas deben considerar esta realidad y desarrollar estrategias que, mediante la articulación con los sectores gubernamentales encargados de garantizar el trabajo adolescente protegido, aumenten los rendimientos de permanecer en la educación formal. Respecto del cuidado, es fundamental que las adolescentes puedan acceder a opciones de servicios públicos de cuidado que les permitan cuidar con sus estudios en condiciones de equidad.

2. Trabajo adolescente protegido y trabajo infantil prohibido

El trabajo adolescente se encuentra permitido a partir de los 16 años bajo determinadas condiciones de protección. En todos los casos de trabajo adolescente, debería realizarse con los mismos derechos y condiciones de protección y empleo decente que los de los adultos (Ley Nacional 23.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, 2008).

Pero también, dado que según la ley son personas menores de edad, se exige una atención particular respecto a la continuidad de sus estudios y las oportunidades de formación que les aseguren un mejor desarrollo. Esto implica identificar, prohibir y erradicar las modalidades de trabajo adolescente que debido a su índole o a las circunstancias en que se practiquen, podrían dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los NNyA. También implica la fijación de límites estrictos de las horas de trabajo, prohibición del trabajo nocturno, la limitación del trabajo excesivamente agotador, tanto en el plano físico como psicológico; y el establecimiento o el refuerzo de mecanismos de vigilancia de las condiciones de trabajo y vida.

El grado de protección medido por la percepción de beneficios laborales es sumamente escaso para los trabajadores adolescentes. Nueve de cada diez adolescentes trabajadores carecen de todo beneficio laboral. La planificación de una estrategia nacional que impulse un modelo de protección de derechos en base al desarrollo económico, la redistribución de la riqueza, el trabajo decente para los adultos y la inclusión social, es el marco principal para enfrentar el problema. (Aizpuru & Tedeschi, 2007).

Resulta necesario continuar trabajando en las herramientas de política pública existentes en la actualidad para promover la prohibición del trabajo infantil y fiscalizar el trabajo adolescente protegido. En ese sentido, el rol rector del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Nación debe complementarse con el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de las Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI). Es necesario identificar los sectores del mercado laboral que son críticos en la contratación de trabajo infantil y adolescente, tales como el sector de hornos de ladrillo o el frutihortícola. Las tareas de fiscalización

requieren el involucramiento de los entes municipales, que están en territorio, y se debería propiciar la firma de convenios con las empresas del sector privado que se dediquen a actividades cuyo mercado laboral se nutre de la oferta de niños y adolescentes. Los hogares con mayor número de hijos y bajos ingresos, y más aún los monoparentales, inciden en la inserción temprana de sus hijos/as en el trabajo doméstico en casa de terceros y en el reemplazo de los adultos en las tareas del hogar. Finalmente, dado que los casos de trabajo infantil y adolescente desprotegido suelen asociarse a condiciones de vulnerabilidad y exclusión, la promoción de derechos y la generación de espacios de participación tienen un efecto indirecto positivo sobre su reducción.

3. Protección de derechos: desinstitucionalización y reactivación de los dispositivos de autovalimiento

Tanto el cuidado permanente como el cuidado diurno que se realiza en los dispositivos institucionales para adolescentes privados de cuidados familiares requieren de una perspectiva que promueva y facilite su inclusión social y laboral en el marco de su autonomía hacia la vida adulta. Este acompañamiento debe ser integral y tomar en cuenta aspectos subjetivos de las personas y otros aspectos vinculados con el acceso a recursos institucionales, fundamentalmente locales, que permiten y ayudan en ese proceso de transición hacia la autonomía y la vida adulta de los adolescentes.

En ese sentido, resulta prioritario fortalecer la perspectiva de autonomía y autovalimiento en las estrategias de intervención que desarrollan los actores institucionales que trabajan con adolescentes en instituciones convivenciales. Puede aprovecharse la experiencia de equipos y operadores que ya hayan acompañado estos procesos con adolescentes que se encuentran en el momento de transición hacia la vida adulta y también hacia el egreso de la institución.

En el marco del cuidado institucionalizado es también preciso desarrollar y sensibilizar a los operadores acerca de la importancia del acompañamiento integral de los adolescentes en el momento de su egreso, así como en la etapa previa y posterior, y fortalecer a los actores encargados del cuidado. Ello implica la articulación con otros actores locales, por ejemplo, del sector privado u organismos municipales que puedan ofrecer recursos para apoyar los procesos de transición de los adolescentes.

Entre otros mecanismos, existe consenso respecto a sugerir: la preparación adecuada de los operadores en su rol de acompañante; minimizar niveles de recambio y rotación de personal en las instituciones; creación de redes desde el momento de ingreso al sistema de cuidado institucional; fomentar un modelo comunitario-familiar que favorezca la construcción de la autonomía; y el seguimiento post egreso. En este sentido es importante considerar la conveniencia de postergar la edad de egreso del sistema según las necesidades de cada adolescente (UNICEF, Doncel & FLACSO, 2015). De esta manera se reconoce la importancia de un proceso de transición no abrupto que debe incorporar dispositivos intermedios de vivienda como casas de pre-egreso o departamentos asistidos.

Resulta fundamental promover y fortalecer este tipo de intervenciones que, en definitiva, contribuirán a la prevención de las problemáticas que luego atienden las otras políticas de restitución de derechos y de atención directa. Un caso paradigmático, en ese sentido, es la necesidad de realizar acciones preventivas (y no represivas) para combatir la venta de drogas en barrios y escuelas, así como también su consumo problemático.

Respecto a los infractores adolescentes de la ley penal, la actual normativa argentina no resulta compatible con la Convención de los Derechos del Niño. De acuerdo al Régimen Penal de la

Minoridad vigente, los adolescentes entre 16 y 18 años son punibles penalmente e incluso tienen menos garantías procesales que los adultos (UNICEF, 2015). A eso se suma la enorme heterogeneidad entre los regímenes provinciales, con fuertes diferencias en el tratamiento de un delito según el organismo interviniente. La falta de una ley marco nacional que se nutra de un enfoque de derechos permite esas diferencias procesales en desmedro de los derechos de los adolescentes. En casos de menores de 16 años, a pesar de la prohibición de la pena, los jueces de algunas jurisdicciones están habilitados a tomar medidas de “protección del menor” que se traducen en privación de su libertad. Solo las provincias de Santa Fe y Buenos Aires tienen Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

Ante esta situación, es preciso avanzar con esquemas jurídicos adecuados a las Convenciones internacionales sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En primer lugar, Argentina necesita de un sistema de información sobre menores de 18 años en esta situación para poder tomar las medidas políticas acorde según la dimensión del fenómeno. En segundo lugar, hay que avanzar con la sanción de una Ley de Justicia Penal Juvenil que satisfaga los estándares internacionales y garantice que los adolescentes sean sometidos a un proceso penal con las debidas garantías. Finalmente, hay que generar el compromiso de utilizar la privación de la libertad como medida de última instancia frente a situaciones en las que no se puedan aplicar elementos de la justicia restaurativa, las instancias de mediación y la justicia comunitaria (UNICEF, 2015).

4. Política integral de salud sexual y reproductiva

Considerando que uno de los principales desafíos de las jurisdicciones provinciales, y esto es extensible a otras, es la salud sexual y reproductiva, resulta necesario avanzar hacia esquemas integrales de prestación de servicios de asesoramiento y otorgamiento gratuito de métodos anticonceptivos e instrumentos de protección. Es necesario avanzar en una estrategia dual, que considere elementos para abordar la situación en el corto plazo y elementos para conseguir objetivos en el largo y mediano plazo.

Respecto a los primeros, si bien la Ley Nacional 25.673 de Salud Reproductiva establece la gratuidad de la entrega de preservativos y pastillas anticonceptivas a la población en general en los centros de salud públicos, en algunas zonas de las jurisdicciones la práctica se aleja mucho de la ley. A los adolescentes, pero fundamentalmente a las adolescentes le son negadas estas prestaciones con diferentes pretextos que la ley prohíbe explícitamente: falta de disponibilidad, obligatoriedad de ir acompañado/a con el progenitor, falta de necesidad del producto a esa edad, entre otros (Ministerio de Salud; UNFPA, 2015). Esta situación, además de implicar una vulneración de los derechos de la población adolescente, tiene un impacto negativo sobre los recaudos que los jóvenes toman a la hora de iniciar su vida sexual y disfrutarla plenamente. En algunas provincias el tabú relacionado con la iniciación sexual premarital sigue existiendo, particularmente en las áreas rurales que, por lo general, presentan altos índices de pobreza y vulnerabilidad social. En ese sentido, se puede decir que sigue primando, si no en la ley, en las prácticas ordinarias del día a día, un enfoque de subordinación, que conceptualiza a los adolescentes como una población limitada, por cuya protección los adultos deben velar. Esta noción adultocéntrica es un factor importante para explicar los obstáculos de accesibilidad que los adolescentes enfrentan para obtener las herramientas que les permitan vivir una vida sexual plena (UNFPA, 2010). Los médicos y efectores de salud excluyen a los adolescentes en los centros de salud y los protocolos internos suelen estar asociados a enfoques paternalistas que niegan la autonomía y la naturaleza de sujetos de derechos de estas poblaciones.

En el segundo componente de la estrategia dual, es preciso desarrollar campañas de sensibilización sociales que promuevan la noción de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos básicos, por tanto inalienables, integrales e indivisibles. Ello implica llevar adelante políticas preventivas que permitan el disfrute de una sexualidad plena a los adolescentes, acorde a su edad, sin sufrir violencia, ni abuso sexual, evitando los riesgos de enfermedades de transmisión sexual o de conductas que condicionen su libre elección (uso abusivo de alcohol u otras sustancias). El objetivo en el mediano y largo plazo debe ser, entonces, el de promover la educación sexual integral desde un enfoque de derechos y uno de género. Esta educación debe estar destinada no solo a la población objetivo de la política, sino sobre todo a sus efectores (Ministerio de Salud; UNICEF, 2014). Se espera que estrategias de comunicación y de adecuación de las normas internas pueda permitir el derribo de barreras de accesibilidad que hoy enfrentan los adolescentes.

En resumen, los dos componentes (el de corto y el de largo plazo) deben entrelazarse en una política comprehensiva de salud sexual y salud reproductiva que se funde, al menos, en tres pilares fundamentales:

- a) Garantizar el acceso de anticonceptivos y mecanismos de prevención de enfermedades de transmisión sexual. Se debe asegurar su gratuidad y estar acompañados de material instructivo que sirva para que los adolescentes puedan transitar su sexualidad con los cuidados necesarios. A la vez, las autoridades deben velar para que todos los centros de salud pública, independiente del nivel de atención, cuenten con la disponibilidad de los insumos necesarios. Esto también requiere de la capacitación del personal de los efectores de salud.
- b) Garantizar el cumplimiento de la Ley Nacional 26.150 de Educación Sexual Integral en todos los establecimientos educativos. Esto implica el monitoreo de la incorporación de los contenidos a las currículas, por un lado, y el adecuado tratamiento de los mismos durante los espacios de clase destinados para este fin. Esta norma reconoce la existencia de identidades sexuales diversas que trascienden el propósito único de la prevención del embarazo no planificado, un fin importante sin lugar a dudas, para tratar temáticas relacionadas con la vivencia de la sexualidad desde el consenso y el cuidado de la pareja y de uno mismo.
- c) Finalmente, vale destacar la importancia de las consejerías en salud sexual y reproductiva para adolescentes desde un enfoque de género y perspectiva de derechos (UNFPA, 2010).

Recomendaciones para el avance hacia políticas públicas integrales para las adolescencias

5. Designar y jerarquizar a las Autoridades de Aplicación en los niveles provinciales de gobierno

Un análisis de las Leyes de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de las Provincias permite ver que designan autoridades de aplicación de los sistemas locales de promoción y protección de derechos. Estas suelen ser Secretarías de Familia, Niñez y Adolescencia, que tienen a su cargo la coordinación de las políticas locales, por un lado, y la ejecución de los programas nacionales destinados a esta población, por el otro.

Las autoridades de aplicación cumplen un rol esencial en el Sistema, dado que son la rectoría en la materia, debiendo coordinar los diferentes dispositivos territoriales y generar sinergias virtuosas entre las políticas sectoriales que tienen un impacto sobre la población adolescente. En ese sentido, es necesario que cuenten con los recursos humanos y financieros necesarios para hacer frente a sus tareas desde un enfoque de derechos. Dada la persistencia cultural del paradigma del patronato presente en muchas de las provincias, es necesario que estos organismos sean

jerarquizados al interior del Poder Ejecutivo. A la vez, es necesario desarrollar protocolos integrales que dividan las tareas entre estas autoridades y las competentes del Poder Judicial de acuerdo al enfoque de derechos vigente en la normativa. También, la incorporación a las áreas de Niñez de todas las políticas sociales promocionales dirigidas a los adolescentes, no sólo las vinculadas a situaciones especiales.

Por otro lado, para asegurar la equidad intrajurisdiccional, es preciso avanzar en esquemas de descentralización territorial tanto en las zonas urbanas como en las rurales, de modo que las medidas de protección y promoción de derechos de los adolescentes lleguen a todo el territorio de las provincias.

6. Constituir mesas provinciales interministeriales de adolescencias

Es preciso generar un espacio colectivo e interministerial de trabajo sobre adolescencias en cada provincia, con una dinámica de reuniones periódicas entre los organismos que tienen competencias en este sector de la población.

Una primera tarea de estas Mesas debería ser compartir la información de cada sector para construir un abordaje común (que parta de una definición compartida de qué debiera ser una política pública de adolescencias) que sustente acciones coordinadas, articuladas, integrales y oportunas. Para ello, será necesario que pueda discernirse la pertinencia y prioridades de las agendas de adolescencias de cada sector, que se genere un análisis de las oportunidades y los desafíos, que contribuyan a determinar claramente los roles y las funciones de las distintas instituciones involucradas. Es necesario que cada mesa sea liderada por las Autoridades de Aplicación designadas en las normativas que deberán tener un rol de rectoría en la materia. Además, debe tener un rol central en la generación de una política que enmarque las diversas acciones que se implementan en cada provincia para la integración social y laboral de los adolescentes en el marco de su autonomía hacia la vida adulta. Para ello, se va a requerir una mirada integral que articule virtuosamente las intervenciones existentes de educación, salud y desarrollo social, con las de trabajo y desarrollo productivo (incluyendo los emprendimientos de la economía social).

Cada Mesa también puede tener una función orientadora, informativa y receptiva mediante la construcción de un portal web propio, que difunda acciones y servicios, brinde información relevante y publique las “voces” de los adolescentes. El portal de y para los adolescentes se constituye en una herramienta de comunicación de ida y vuelta entre ciudadanía y Estado.

Se recomienda que las Mesas también sean responsables de promover y apoyar la articulación y coordinación de los efectores, de los distintos sectores y en articulación con los niveles locales de gobierno, y de éstos con otros actores de la sociedad civil y del sector privado que pueden acompañar el proceso de transición hacia la vida adulta y la inserción social y laboral de los adolescentes. Adicionalmente, debería ser también un rol de la Mesa evaluar las políticas existentes y determinar si se necesita la generación de nuevos instrumentos para fortalecer el acompañamiento que se les brinda a los adolescentes en la construcción de un proyecto de vida. La información requerida para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas destinadas a las adolescencias debería ser provista por los Observatorios Provinciales de Niñez y Adolescencia o figuras institucionales equivalentes.

Si bien es recomendable que los máximos responsables de los organismos sectoriales se reúnan periódicamente en este marco propuesto, también es necesario que exista un ente técnico

que asesore a la Mesa en la toma de decisiones y en el proceso de coordinación. De esta manera, se garantizaría que este espacio de articulación no represente un mero formalismo.

Sería un gran activo si estas mesas provinciales pudiesen integrarse también a nivel nacional en el marco del Consejo Federal o de otro espacio ad hoc que se cree específicamente para la discusión de las políticas federales dirigidas a las adolescencias.

7. Fortalecer las herramientas de gestión: sistemas de información, monitoreo y evaluación

La llave del éxito de una política pública está no solo en su buen diseño, sino en su efectiva gestión. Esto significa combinar política y técnica en todas las acciones que se desarrollan, pero también que las intervenciones sean pertinentes, oportunas, sostenibles y que tengan en cuenta la perspectiva de los adolescentes.

Es fundamental mejorar la evidencia que alimenta la toma de decisiones respecto de las políticas de adolescencia. En primer lugar, se requiere el fortalecimiento de un sistema integrado de información social sobre las adolescencias en las provincias. Si bien la creación de los Observatorios de la Niñez y la Adolescencia permitió avanzar, en algunas provincias, en la sistematización de algunos indicadores sociales, es fundamental profundizar estos esfuerzos y mejorar su incidencia en la toma de decisiones.

También se requiere contar con más y mejor información sobre los programas y otras intervenciones que se implementan en las provincias. Información sobre su cobertura, alcance geográfico, modalidades, enfoques y resultados e impactos generados es crucial para determinar qué funciona mejor en la atención y promoción de las adolescencias. Toda esta información debería ser actualizada y analizada periódicamente en el marco de un sistema de monitoreo. También, más esporádicamente, resulta imperante, el desarrollo de evaluaciones de proceso, resultado e impacto de las políticas.

8. Fortalecer las acciones de promoción de derechos y participación adolescente

Habitualmente, a la hora de tomar decisiones en materia de políticas públicas dirigidas a los adolescentes, existe cierta tendencia a tomarlos como problema y, en consecuencia, dirigir las políticas a la solución de conductas que son definidas como problemáticas, en lugar de preocuparse por prevenir las causas que las generan. Por ello, resulta fundamental el fortalecimiento de las acciones de promoción de derechos. Es particularmente importante superar la limitación del alcance y la intermitencia en el tiempo de estas acciones.

La promoción de derechos es crucial para garantizar su goce y fortalecer la permeabilidad del nuevo paradigma en las políticas de adolescencias. Resulta fundamental priorizar la difusión y educación sobre el ejercicio de los derechos de los adolescentes en las provincias argentinas.

La autonomía se construye progresivamente a partir de la posibilidad de formar un juicio propio y poder decidir por sí. La falta de consideración de esto último se hace visible en el acceso a la información. El derecho a la información tiene que estar acompañado del derecho a decidir, y que estas decisiones sean respetadas. Se presupone que muchas de las acciones de los adolescentes son consecuencia de la falta de información y del acceso limitado a recursos; si bien es cierto, también debe considerarse que muchas decisiones que se tomen responden a multiplicidad de factores, entre ellos la propia historia personal.

Esto no solo contribuirá a la prevención de la vulneración de los derechos sino también que promueven relaciones y prácticas más democráticas y favorables a un adecuado desarrollo de los adolescentes en el marco de la construcción de una subjetividad autónoma y responsable.

A su vez, vez, la sociedad debe capitalizar la construcción de estas subjetividades como elementos que enriquecen la toma de decisiones. Esto es cierto fundamentalmente para políticas destinadas a la población adolescente, pero también para políticas públicas en general. Los adolescentes son agentes de transformación social y protagonistas de sus propias estrategias de vida. Como tales, es fundamental promover modalidades y canales de expresión para visibilizar sus opiniones, voces, difundir sus ideas y puntos de vista sobre temas que les interesan, involucran o movilizan. Para dotar a las políticas de adolescencias de una mayor pertinencia y sostenibilidad es importante garantizar la participación de los adolescentes en su gestión y en los espacios de pertenencia barriales y comunitarios ligados a su implementación.

Los avances recientes en materia de participación de los adolescentes que se hicieron a nivel nacional (a partir de la aplicación del derecho político al voto de los adolescentes de 16 y 17 años con la Ley 26774 y la promoción del desarrollo de centros de estudiantes escolares con la Ley 26.877) deben ser profundizados y replicados en los niveles provinciales de gobierno. En este sentido, es necesario avanzar con la generación de espacios propicios para permitir una mayor y mejor inclusión de las adolescencias dentro y fuera del entorno escolar, así como con la creación de oportunidades de apropiación de los contextos en los que están inmersos. Esto, a su vez, generaría la estructura necesaria para una comunicación eficiente de las propuestas gubernamentales, una de las falencias identificadas durante el análisis de los casos provinciales.

Actualmente no existe un relevamiento sistemático de con qué plataformas de participación cuentan los adolescentes. Abundan testimonios de acción social a través de instituciones religiosas, organizaciones de la sociedad civil, sociedades barriales de fomento, tribus urbanas, etc. Pero queda pendiente la pregunta de cómo y para qué participan los adolescentes. Responderlas es un paso esencial en la consecución de una política integral destinada a ellos que cuente con el insumo fundamental de su propia voz.

9. Instalar procesos sistemáticos de desarrollo de capacidades para los recursos humanos

La implementación del nuevo paradigma que concibe al adolescente como un sujeto de derechos y apuesta a su progresiva autonomía enfrenta desafíos en su filtración a las capacidades constituidas en los niveles provinciales de gobierno. La construcción de un sistema de protección y promoción de derechos no es una tarea sencilla, y la complejidad que involucra implica la intervención de numerosos actores, gubernamentales o no, que deben considerar los cambios instaurados como legítimos. La concepción sistémica que se desprende de la normativa que le da origen hace un llamado a la coordinación pro-integralidad a fin de que se generen sinergias virtuosas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos (Repetto & Tedeschi, 2013)

El gran salto normativo requiere, a su vez, de una revolución cultural tanto en el plano del sistema político como en las prácticas organizacionales de los diferentes actores involucrados en la temática. Esto no solo alcanza a los funcionarios de máxima jerarquía, sino también, y fundamentalmente, a los efectores públicos que llevan la agenda diaria. Por lo tanto, es necesario modificar las percepciones de los adultos que trabajan en distintos espacios e instancias y tienen contacto cotidiano con los adolescentes. Este cambio de la cultura institucional debe fundarse en un proceso de desarrollo de capacidades para las personas que se vinculan con los adolescentes. Se requiere asegurar la formación técnica, sensibilizada y humanizada de los funcionarios de niñez y adolescencia.

En este sentido, sería necesario que se genere un proceso de formación continua, con enfoque de género y desde una perspectiva de derechos, para los funcionarios con responsabilidades en la implementación de las políticas de adolescencia. El desarrollo de capacidades debería centrarse

tanto en los fundamentos conceptuales detrás del abordaje de las políticas, como también en el uso de las herramientas de gestión que contribuyan a la integralidad. Una lección aprendida de este tipo de capacitaciones es la necesidad de hacerlas por separado por cada nivel de gestión: un programa para el área gerencial, otro para los mandos intermedios y uno para los efectores territoriales.

Reflexiones finales

Los adolescentes argentinos enfrentan una multiplicidad de obstáculos, complejos en su origen y en su resolución. A pesar de la mejora en los indicadores sociales de los últimos años, la tasa de deserción escolar es elevada, la integración productiva, precaria, y quedan pendientes desafíos relacionados con la salud, de los que el consumo problemático de sustancias tóxicas y el embarazo adolescente son elementos paradigmáticos.

El Estado Nacional tiene un rol fundamental, a través de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, de establecer lineamientos que funcionen a modo de piso para las políticas públicas implementadas por los demás niveles de gobierno. Su papel es el de garantizar estándares de calidad a ser cumplimentados por las intervenciones provinciales y municipales, coordinar el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia para promover la coordinación entre las jurisdicciones, y centralizar la información pertinente a fin de que pueda ser utilizada para la evaluación y mejora de las políticas.

Si bien los derechos reconocidos por la adhesión a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la consecuente sanción de la Ley 26.061 deben ser garantizados por el Estado en sus distintos niveles de gobierno, la Ley establece que las provincias deben ser protagonistas en la garantía de los derechos consagrados en los diferentes instrumentos legales. El análisis de los casos de Chaco, Santa Fe y Tucumán, explorados a modo de ejemplos sin carácter representativo del ámbito provincial argentino, permitió identificar desafíos y fortalezas de distintos caminos hacia la institucionalización de Sistemas de Protección y Promoción de Derechos. A su vez, relevó buenas prácticas de cada una de las jurisdicciones y señaló qué obstáculos se deben afrontar para avanzar con la creación de un marco, no solo normativo sino de prácticas institucionales, que permita el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado.

Las recomendaciones sectoriales, tendientes a buscar mecanismos de resolución de problemáticas específicas de los campos de educación, salud, protección y promoción de derechos, participación e inclusión productiva, deben ser combinadas con las recomendaciones institucionales tendientes a promover la intersectorialidad de las intervenciones diseñadas e implementadas en las provincias, en el marco del país federal. A su vez, se señalaron rutas críticas para lograr que los diferentes actores involucrados en las políticas de adolescencias se den a la tarea de articular para la integralidad.

Cambiar una cultura, conjurar un estigma y diseñar un plan integral de promoción y protección de derechos no es una tarea sencilla. Y la herencia institucional e ideológica de los sistemas de patronato es un obstáculo fundamental. Las acciones que los gobiernos provinciales deban tomar para garantizar los derechos adolescentes serán difíciles y de largo alcance. Pero no hacerlo comprometerá el bienestar de los adolescentes de hoy y de la sociedad argentina del futuro.

Bibliografía

Aizpuru, A & Tedeschi, V (2007). Echar luz sobre el trabajo infantil. Voces en el Fenix Nro. 6, Revista del Plan Fenix. www.vocesenelfenix.com.ar

Andrade, E. R., & Farah Neto, M. (2007). Juventudes e trajetórias escolares: conquistando o direito à educação. Brasília: Edições MEC/Unesco.

Díaz Langou, G., & Repetto, F. (2014). Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 137. Buenos Aires: CIPPEC.

DIES, Ministerio de Salud de la Nación. (2012). Dirección de Información y Estadística de Salud. Recuperado el 2015

DINIECE. (2013). Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado el 2015, de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/>

Dirección de Planeamiento y Estadística, Ministerio de Educación de Tucumán. (2013). Dirección de Planeamiento y Estadística, Ministerio de Educación de Tucumán. Recuperado el 2015, de <http://www.educaciontuc.gov.ar/sistema/>

Efron, R (1998). Subjetividad y adolescencia. En: Adolescencia, pobreza, educación y Trabajo. Buenos Aires: Losada.

ENAPROSS. (2011). Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Filgueira, F., & Mieres, P. (2011). Jóvenes en tránsito: oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta. Rumbos.

Filgueira, F., & Rossel, C. (2015). Adolescencia y Juventud. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel, Instrumentos de Protección Social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización (pág. 506). Santiago de Chile: CEPAL.

INDEC. (2003). Encuesta Permanente de Hogares 4° Trimestre. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos).

INDEC. (2013). Encuesta Permanente de Hogares, 4° Trimestre. Instituto de Estadística y Censo.

Jara Males, P., & Sorio, R. (2013). Redes de Protección Social: Mejores respuestas para adolescentes y jóvenes. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ley Nacional 23.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. (2008).

Mezzadra, F., Rivas, A., & Veleda, C. (2015). 10 propuestas para mejorar la educación en Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.

Mezzadra, F., & Veleda, C. (2014). *Apostar a la docencia*. Buenos Aires: CIPPEC-UNICEF.

Ministerio de Salud de Nación. (2014). Indicadores Básicos. Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Salud; UNFPA. (2015). *Lineamientos sobre derechos y acceso de adolescentes al sistema de salud*. Buenos Aires: UNFPA Argentina.

Ministerio de Salud; UNICEF. (2014). *Guía de recomendaciones para la atención integral de adolescentes en espacios de salud amigables y de calidad*. Buenos Aires: UNICEF.

Ministerio de Salud de la Nación (2015). Consejerías en salud sexual y salud reproductiva. Documento de trabajo. Programación Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Ministerio de la Salud de la Nación.

Repetto, F., & Tedeschi, V. (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.

Rivas, A. (3 de Noviembre de 2009). *Nueva Secundaria: ¿Qué es la escuela secundaria?* Recuperado el 03 de Abril de 2016, de <http://nuevasecundaria.blogspot.com.ar/2009/11/opinion-axel-rivas-cippec.html>

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Instituto Natura.

SPPDNBA & UNICEF (2015). Y mañana qué? Cuadernillos 2 y 3. Buenos Aires: Subsecretaria de Promoción y Protección de Derechos de la provincia de Buenos Aires y UNICEF.

Stuchlik, S. (2015). Capacidades estatales para la gobernabilidad de los sistemas de protección integral de derechos. Estudio de caso: El sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 1996-2012. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

UNFPA Argentina (2010). ¿Todo bien? Adolescencias y servicios de salud sexual y reproductiva. Rosario: UNFPA Argentina.

UNFPA Argentina. (Septiembre de 2014). Fondo de Población de las Naciones Unidas en Argentina. Recuperado el Octubre de 2015, de http://www.unfpa.org.ar/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=202

UNICEF. (2013a). Info Argentina Tucumán. Recuperado el 2015, de http://infoargentina.unicef.org.ar/informes/05_unicef_reporte_Tucuman_final.pdf

UNICEF. (2013b). Info Argentina UNICEF. Recuperado el 2015, de http://infoargentina.unicef.org.ar/informes/03_unicef_reporte_Chaco_Corregido.pdf

UNICEF. (2015). Agenda por la infancia y la adolescencia 2016-2020. 12 propuestas. Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF; Doncel y FLACSO (2015). Construyendo autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición a la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales. Buenos Aires: UNICEF, Doncel y Flacso Argentina.

Maceira, D. (2009). Crisis económica, política pública y gasto en salud. La experiencia argentina. En *Documento de Trabajo N°23*. CIPPEC.

Mezzadra, F., & Veleza, C. (2014). *Apostar a la docencia*. Buenos Aires: CIPPEC-UNICEF.

- Ministerio de Salud; UNFPA. (2015). *Lineamientos sobre derechos y acceso de adolescentes al sistema de salud*. Buenos Aires: UNFPA Argentina.
- Ministerio de Salud; UNICEF. (2014). *Guía de recomendaciones para la atención integral de adolescentes en espacios de salud amigables y de calidad*. Buenos Aires: UNICEF.
- Rivas, A. (3 de Noviembre de 2009). *Nueva Secundaria: ¿Qué es la escuela secundaria?* Recuperado el 03 de Abril de 2016, de <http://nuevasecundaria.blogspot.com.ar/2009/11/opinion-axel-rivas-cippec.html>
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Instituto Natura.
- UNFPA. (2010). *¿Todo bien? Adolescencias y servicios de salud sexual y reproductiva*. Rosario: UNFPA Argentina.
- UNICEF. (2008). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria gratuita. Análisis de la política nacional*. Buenos Aires: UNICEF Argentina.
- UNICEF Argentina. (s/d). *Escuelas secundarias en parajes rurales medidads por TICs*. Recuperado el 2016, de Unicef Argentina: http://www.unicef.org/argentina/spanish/TDR_Evaluacion_SecRurales.pdf
- Unicef-Sociedad Argentina de Pediatría. (2013). *Salud materno-infanto-juvenil en cifras 2013*. Buenos Aires: Unicef.
- Veleda, C. (2016). *¿Una bala de plata para mejorar la calidad educativa? La formación de los supervisores y directores de escuela*. Buenos Aires: CIPPEC.

Acerca de los autores

Fabián Repetto | Director de Planeamiento Estratégico de CIPPEC | Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Magíster en Gobiernos y Asuntos Públicos en FLACSO, sede México. Máster en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencia Política, UBA. En la gestión pública, ocupó el cargo de subcoordinador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Fue secretario académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, y secretario de posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Fue profesor de posgrado en diversas universidades de América Latina y director de SOCIALIS. Revista Latinoamericana de Política Social. Publicó más de 50 artículos en revistas y libros especializados, además de ser autor del libro Gestión pública y desarrollo social en los noventa y editor de varios libros. Fue consultor de organismos multilaterales, como UNICEF, UNESCO, CEPAL, PNUD, BID y BANCO MUNDIAL. Fue coordinador residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala (2003-2005). Entre 2005 y abril 2008 fue profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington DC.

Gala Díaz Langou | Directora del Programa de Protección Social de CIPPEC | Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (tesis pendiente). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Trabajó como consultora para agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

José Florito | Analista del Programa de Protección Social de CIPPEC | Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés. En 2012 fue seleccionado por el Departamento de Estado de Estados Unidos y la Comisión Fulbright para participar del Study of the US Institutes en Wheelock College, Massachusetts. Es miembro de dos equipos ganadores del Alumni Engagement Innovation Fund (2012 Y 2014) del US Department of State para llevar adelante programas de impacto local en Argentina, Uruguay y Chile. Fue asistente voluntario del Programa de Educación de CIPPEC. Es miembro de Minkai para el Trabajo Solidario y asistente de cátedra de Sistemas Políticos Comparados, en UdeSA. Actualmente cursa la maestría en Economía Aplicada en la Universidad Torcuato Di Tella



CIPPEC[®]

unicef 

www.cippec.org

www.unicef.org.ar