

## PRONUNCIAMIENTO N°11

### Vacancias y avances de políticas públicas dirigidas a la adolescencia.

*Octubre de 2022*

La Defensora de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes lleva adelante como un eje de trabajo, desde el inicio de su gestión, el seguimiento de la situación integral de las y los adolescentes, promoviendo acciones que protejan y acompañen especialmente a esta población.

Desde sus inicios, la Defensora indicó que existe un déficit de políticas públicas dirigidas a las y los adolescentes que promuevan el proceso autonómico sin que ello implique que dejen de ser sujetos de una protección especial en tanto personas menores de edad. En noviembre de 2021, en el Pronunciamento N°6<sup>1</sup>, la Defensora expresó que las políticas públicas orientadas a adolescentes estaban, en su mayoría, basadas en la restitución de derechos ya vulnerados, faltando aun prestaciones positivas del Estado que estén dirigidas a evitar las causas de esas vulneraciones, en temas como -por ejemplo- ingresos monetarios a familias donde viven los y las adolescentes, desgranamiento escolar, trabajo adolescente, embarazo adolescente no deseado, acceso a educación sexual y reproductiva, salud mental, consumos problemáticos, entre otros.

En ese sentido, la Defensora solicitó expresamente la ampliación del **Plan Progresar** para adolescentes de 16 y 17 años y destacó esta medida como un avance positivo en las políticas dirigidas a este sector<sup>2</sup>. En esta misma línea considera positivo **la creación del Programa Nacional “Hay Equipo”** desarrollado de manera conjunta entre el Ministerio de Turismo y Deportes y el Ministerio de Salud de la Nación.

Esta política recoge algunas de las principales preocupaciones planteadas y acciones realizadas por la Defensora y avanza en el cumplimiento del artículo 20 de la Ley nacional de Protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, que indica que el Estado debe “establecer programas que garanticen el derecho de todas las niñas, niños y adolescentes a la recreación, esparcimiento, juegos recreativos y

---

<sup>1</sup> Pronunciamento Nro 8 disponible en: <https://defensoraderechosnnya.gob.ar/wp-content/uploads/2021/11/Pronunciamento-N%C2%B0-6-Informe-de-situacion-Sobre-condiciones-de-vida-de-las-y-los-adolescentes-en-Argentina-NOVIEMBRE-2021.pdf>

<sup>2</sup> Pronunciamento Nro 10 disponible en: [https://defensoraderechosnnya.gob.ar/wp-content/uploads/2022/07/2.-Documento-de-seguimiento-PLAN-PROGRESAR-15-7\\_final-2.pdf](https://defensoraderechosnnya.gob.ar/wp-content/uploads/2022/07/2.-Documento-de-seguimiento-PLAN-PROGRESAR-15-7_final-2.pdf)

deportes, debiendo asegurar programas específicos para aquellos con capacidades especiales”.

Junto con la educación, la salud y la participación, **los espacios deportivos** también son un ámbito clave para el desarrollo pleno de las y los adolescentes. **Los clubes de barrio son actores estratégicos centrales para la promoción y protección de derechos.** El deporte es esencial para una vida saludable, para fortalecer lazos sociales y también es una herramienta para la promoción de derechos. Como ámbitos tradicionales de inclusión social, son espacios institucionales privilegiados donde confluyen y transitan niñas, niños y adolescentes pertenecientes a familias con trayectorias sociales, culturales y económicas disímiles. Los clubes tienen la potencialidad de convocar a las y los adolescentes a apropiarse de esos espacios como lugares de pertenencia, ofrecerles espacios de participación y causas de las cuales sentirse partícipes. **En este sentido la Defensora mantiene un trabajo constante con clubes de barrio, articulando acciones a través del Área transversal de la institución a cargo del vínculo con las organizaciones sociales.** A partir de estas acciones se ha incidido de forma positiva en decisiones gubernamentales para promover y proteger derechos de las adolescencias.

**Este documento reúne la última información disponible sobre las condiciones de vida de las y los adolescentes que permite ubicar la necesidad y oportunidad de acciones positivas respecto a la recreación, el deporte y su impacto en la salud.**

### ***Sobre la situación de la adolescencia en Argentina***

En su Observación General N°20<sup>3</sup>, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) considera que las y los adolescentes son agentes de cambio con potencial para contribuir positivamente a sus familias, comunidades y países. Sin embargo, la importancia de los cambios en el desarrollo que se producen durante la adolescencia aún no se ha comprendido de manera tan generalizada como la importancia de los cambios que se producen en la primera infancia.

El Código Civil y Comercial de la Nación define como adolescente a la persona menor de edad que cumplió 13 años (artículo 25). En Argentina hay alrededor de tres millones

---

<sup>3</sup> La Observación General Nro 20 del CDN prevé la protección y promoción de derechos de la adolescencia a través de 3 pilares claves: el ejercicio pleno del derecho a la educación, a la salud, a la recreación y a la participación.

y medios de adolescentes<sup>4</sup> de 13 a 17 años, que representan el 7,75% de la población total.

**La incidencia de la pobreza en la población adolescente es 46% más alta que la incidencia de la pobreza en la población total.** Dentro del grupo etario de 12 a 17 años<sup>5</sup>, el 53,5% se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 15,4% se encuentra en situación de indigencia.<sup>6</sup> Según un estudio realizado por UNICEF en 2021, en Argentina hay aproximadamente un 14% de adolescentes que, aunque no se encuentran en situación de pobreza, sufren privaciones tales como déficit habitacional, no tener protección social, o no asistir a la escuela<sup>7</sup>.

En el Pronunciamiento N°8, la Defensora daba cuenta de esta situación de mayor vulnerabilidad social en la que se encuentran las y los adolescentes y advertía sobre este grupo que “sufre algunas de las consecuencias más agudas, siendo a su vez la franja etaria más invisibilizada por el Estado a la hora de diseñar y ejecutar políticas intersectoriales que conciben a las y los adolescentes como ciudadanas y ciudadanos”<sup>8</sup>. En el mismo documento, la Defensora identificaba entre los principales desafíos respecto de la población adolescente el de diseñar **políticas públicas que protejan y promuevan la autonomía y fortalezcan los mecanismos y espacios de participación y protagonismo**, en particular, en aquellos que tienen alto impacto en su bienestar actual y futuro.

### ***La salud de las y los adolescentes***

Particularmente la adolescencia es un periodo crucial para el desarrollo y el mantenimiento de **hábitos sociales y emocionales fundamentales para el bienestar**. Asimismo, es importante que niñas, niños y adolescentes cuenten con un **entorno**

---

<sup>4</sup>3.514.062 según las proyecciones poblaciones de INDEC elaboradas a edades simple por: Julián Govea Basch (director), Luis Pablo Dmitruk, Julieta López y Sofía Muhafra. “Dinámica demográfica de la niñez y la adolescencia en la Argentina”. Luján, Editorial Universidad Nacional de Luján (EdUNLu), 2015.

<sup>5</sup> Se incluye la información de corte de 12 a 17 porque es la información disponible por parte de INDEC y se estima que el comportamiento para el grupo de 13 a 17 es similar.

<sup>6</sup> Fuente: EPH-INDEC 1°S 2022.

<sup>7</sup> Paz, J., Beccaria, L., Fernández, A., & Minujin, A. (2021). Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina. UNICEF.

<sup>8</sup> Pronunciamiento Nro 8 disponible en: <https://defensoraderechosnnya.gob.ar/wp-content/uploads/2021/11/Pronunciamiento-N%C2%B0-6-Informe-de-situacion-Sobre-condiciones-de-vida-de-las-y-los-adolescentes-en-Argentina-NOVIEMBRE-2021.pdf>

**favorable familiar, en la escuela y en la comunidad en general.** La violencia y los problemas socioeconómicos constituyen riesgos reconocidos para la salud mental<sup>9</sup>.

En relación con la salud y como parte del seguimiento sobre seguridad alimentaria y alimentación saludable, advertimos que las y los **adolescentes crecen y se desarrollan en entornos obesogénicos**; que la malnutrición, en especial el sobrepeso y la obesidad adolescentes, tiene impacto directo sobre su vida actual y futura; y que contar con información necesaria, visible y entendible forma parte de la garantía del derecho a una alimentación nutricionalmente adecuada<sup>10</sup>. **El acceso a la salud integral tiene que contemplar la alimentación, la actividad física y un entorno saludable familiar, escolar y comunitario** que contenga emocionalmente y estimule hábitos saludables.

**El 41,1% de las niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años** de la Argentina tiene **exceso de peso** (sobrepeso 20,7% y obesidad 20,4%), según la 2º Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2) de 2018<sup>11</sup>.

Las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA)<sup>12</sup> informan que para la población de 5 a 17 años **la actividad física priorizada debería ser asociada a juegos, deportes, desplazamientos, actividades recreativas, educación física o ejercicios programados**, en el contexto de la familia, la escuela o las actividades comunitarias, ya que la misma mejora las funciones cardiorrespiratorias y musculares y la salud ósea y reduce el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles, como el exceso de peso. Por eso, recomienda **realizar un mínimo de 60 minutos diarios** de actividad física moderada o vigorosa.

Según la información publicada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina<sup>13</sup>, el comportamiento sedentario de las y los adolescentes (13 a 17 años) frente a pantallas (más de dos horas en promedio diarias) se había estabilizado a lo largo de una década

<sup>9</sup> OMS. Salud mental del adolescente. 28 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health>.

<sup>10</sup> Defensora de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (julio, 2021). Comunicado de la DDefe: Seguridad alimentaria para la niñez y la adolescencia. Nutrición saludable. Aportes para el debate legislativo Proyecto de Ley de Promoción de Alimentación Saludable. Disponible en: <https://defensoraderechosnnya.gob.ar/wp-content/uploads/2021/07/Comunicado-Seguridad-Alimentaria-Proyecto-de-Ley.pdf>

<sup>11</sup> Ministerio de Salud de la Nación. Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), 2019. Disponible en: <https://bancos.salud.gob.ar/recurso/2deg-encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud-indicadores-priorizados>

<sup>12</sup> Ministerio de Salud de la Nación. Guías Alimentarias para la Población Argentina, Buenos Aires, 2020. Disponible en: <https://bancos.salud.gob.ar/recurso/guias-alimentarias-para-la-poblacion-argentina>

<sup>13</sup> Tuñón, Ianina (2022) (con la colaboración de Nicolás García Balus, Juliana Inda y Valentina Passone): Condiciones de vida y desarrollo de la infancia: continuidades y rupturas en la salida de la pandemia. Documento Estadístico. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie Agenda para la Equidad (2017- 2025). Buenos Aires.

hasta el año 2019 en torno al 67%. Sin embargo, en el marco de la medida del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio se incrementó al 79,1% y, en 2021, la flexibilización de las medidas de distanciamiento no produjo un descenso, sino que continuó en aumento, alcanzando el 80,6%. El mismo informe da cuenta de que el 56,3% de las y los adolescentes no realizaba actividad física o deportiva extraescolar durante el año 2021.

Otro aspecto importante de la salud integral es la salud emocional que durante la pandemia se vio afectada en las y los adolescentes<sup>14</sup>, sus percepciones respecto de la irrupción de la pandemia y las consecuentes medidas de distanciamiento social fueron negativas y **estuvieron anudadas a las restricciones en el contacto y los vínculos sociales, impedimentos de actividades y duelos por ciclos y proyectos inconclusos.**

Si bien **la población adolescente presenta una tasa de mortalidad inferior a la de otras franjas etarias, las defunciones en este grupo ocurren principalmente por causas evitables**<sup>15</sup> y, a la vez, están asociadas a situaciones de violencia que provocan lesiones intencionales o no intencionales, autoinfligidas o infligidas por terceros.

Los últimos registros de la Dirección de Estadísticas e Investigación en Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación del año 2020 muestran una **disminución del 19% en las muertes en general por causas externas en el grupo de 10 a 19 años** con relación al 2019. El **suicidio continúa siendo la primera causa de muerte entre las chicas y chicos de 10 a 19 años.**

Los datos sobre salud mental que refleja la Encuesta Mundial de Salud Escolar<sup>16</sup> (EMSE) realizada a estudiantes de 13 a 17 años en 2018, muestran que:

- El 21,5% de las y los estudiantes de 13 a 17 años de nuestro país, consideró seriamente la posibilidad de suicidarse en el último año.
- El 15,2% de las y los estudiantes de 13 a 17, años hizo al menos un intento de suicidio en los últimos 12 meses.

Otra causa de morbilidad en este grupo etario es el **consumo problemático**. Hoy sabemos que el consumo problemático de sustancias constituye un fenómeno de

---

<sup>14</sup> Estudio sobre los efectos en la salud mental de niñas, niños y adolescentes por COVID-19, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, mayo 2021, Buenos Aires, Argentina.

<sup>15</sup> Ministerio de Salud de la Nación; Sociedad Argentina de Pediatría; UNICEF. (2021). Abordaje integral del suicidio en las adolescencias: lineamientos para equipos de salud / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.: 114 p. ; 30 x 21 cm. ISBN 978-950-38-0293-9

<sup>16</sup> Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2018). Encuesta Mundial de Salud Escolar. Argentina- Resumen ejecutivo. Ver en: <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/encuesta-mundial-salud-escolar-2018.pdf>

estudio de tipo multicausal, donde confluyen factores sociales, económicos, culturales, ambientales, biológicos y psicológicos. La **primera etapa de la prevención** se puede enfocar en la **sensibilización para promover hábitos saludables**<sup>17</sup>.

Las **sustancias** que generan consumos problemáticos en las adolescencias son el **alcohol y tabaco** en primer lugar, seguidas por el consumo de marihuana<sup>18</sup>.

Los datos sobre consumos problemáticos que muestra la EMSE<sup>19</sup> en estudiantes de 13 a 17 años en 2018, son:

- El 38,6% de las y los jóvenes de 13 a 17 años consumió alguna droga antes de los 14 años.
- El 13,3% de las y los estudiantes de 13 a 17 años refirió haber consumido marihuana alguna vez en su vida, y el 9,1% refirió haber consumido marihuana en el último mes.
- 2 de cada 3 estudiantes se iniciaron en el consumo de alcohol antes de los 14 años.

A su vez, en cuanto a la salud integral de adolescentes, la mala alimentación, el consumo de tabaco y alcohol y la inactividad física predisponen al desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles (tales como la diabetes, hipertensión, hipercolesterolemia), que son una de las principales causas de morbilidad en la vida adulta.

Al respecto la Defensora se encuentra diseñando estrategias conjuntas con la Sociedad Argentina de Pediatría a partir de un convenio marco firmado este año.

### ***Participación***

En la Observación General N°20, el CDN indicó que los Estados deben “garantizar el derecho de los adolescentes a expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones que los afecten” y “asegurarse de que los adolescentes participen en la elaboración, aplicación y supervisión de todas las leyes, políticas, servicios y programas pertinentes que afecten su vida”.

---

<sup>17</sup> Sociedad Argentina de Pediatría. Estrategias de prevención de consumo de sustancias psicoactivas. Abril de 2022.

<sup>18</sup> Informe de Resultados N° 1 en población de 12 a 65 años, sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas Argentina 2017. Ver en: <https://observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/2017-10-05ZEncuestaZHogaresZconZcuestionario.pdf>

<sup>19</sup> Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2018). Encuesta Mundial de Salud Escolar. Argentina- Resumen ejecutivo. Ver en: <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/encuesta-mundial-salud-escolar-2018.pdf>

Una de las principales demandas que desde la Defensora se recibe por parte de las y los adolescentes está vinculada a la participación en escuelas, en clubes, en los barrios. En este sentido, consideramos central **promover la participación y el protagonismo**, la representación de las y los adolescentes en los ámbitos de toma de decisiones y escuchar lo que ellas y ellos necesitan en el marco de un diálogo intergeneracional.

Como se expresa en el Pronunciamiento N°6 de la Defensora, el derecho a la participación de las y los adolescentes está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en la Constitución Argentina y en normativas nacionales como la Ley de Protección Integral (2005), el Código Civil y Comercial (2015) y la Ley 26.744 de Ciudadanía Argentina (2012), que permitió a los jóvenes de 16 y 17 años votar por primera vez. No obstante, la habilitación de leyes que favorezcan la participación no garantiza *per se* su efectivo cumplimiento. De acuerdo con los últimos datos disponibles, la participación electoral de adolescentes de 16 y 17 años en la elección de 2019 fue del orden del 63%, siendo 18 puntos porcentuales menor que la del promedio nacional.

Es imprescindible, para lograr una participación y protagonismos efectivos de las y los adolescentes, su visibilización en la sociedad. Muchas veces, el mundo adulto juzga a la adolescencia desde una mirada criminalizante, de peligrosidad y descalificadora. Existe en la sociedad una imagen dicotómica de las y los adolescentes, referidos con una carga positiva en tanto estudiantes, pero si se los observa desde otro ámbito que no sea el de la educación, lo asociado con este sector de la población es negativo. En ocasiones, los medios de comunicación alimentan esta mirada peyorativa de la adolescencia. En esta línea, la Observación General N° 20 del CDN "lamenta la generalizada caracterización negativa de la adolescencia, que redundará en intervenciones y servicios limitados y centrados en los problemas, y no en un compromiso de crear entornos óptimos para garantizar los derechos de los adolescentes y apoyar el desarrollo de sus capacidades físicas, psicológicas, espirituales, sociales, emocionales, cognitivas, culturales y económicas".

Desde sus inicios, la Defensora propuso diferentes mecanismos de participación y protagonismo, contemplando las diferentes realidades del país. En 2020, se creó el Grupo de Trabajo, integrado por estudiantes secundarios representantes de las dos federaciones nacionales de Centros de Estudiantes (ReNaCe y MeFeCes). Las actividades más destacadas de los procesos de participación fueron los Foros de Derechos Políticos y Sociales; las Juntadas presenciales en la Sede de la Defensora; los Talleres Defendiendo Nuestros Derechos; el Primer Encuentro de Adolescentes en

Chapadmalal, que tuvo como resultado la creación de la **Red de Promotores de Derechos de la Defe**. Esta red, surgida a partir de la propuesta de quienes la protagonizaron, dio cuenta de una instancia genuina de participación con representación federal.

En esa línea, la Defensora saluda asimismo **el encuentro por las adolescencias, Plan A**, realizado por UNICEF los días 28 y 29 de septiembre y que se prevé replicar anualmente.

### ***Sobre las políticas públicas orientadas a la adolescencia***

En Argentina existe un cuerpo normativo tendiente a garantizar los derechos de las y los adolescentes. Sin embargo, las políticas públicas orientadas a esta población están mayoritariamente basadas en la restitución de derechos ya vulnerados, siendo limitadas las prestaciones positivas del Estado que estén dirigidas a evitar las causas de esas vulneraciones. Esta situación restringe el potencial de las y los adolescentes que requieren políticas específicas.

Existe una tensión entre el acompañamiento del proceso de autonomía progresivo, que el Estado tiene la obligación de promover y acompañar y la protección especial que les brinda la Convención Sobre los Derechos del Niño, en tanto personas de menos de 18 años. El Estado se encuentra con el desafío de poner en práctica políticas públicas dirigidas especialmente a las personas de 13 a 17 años que promuevan su participación y su autonomía sin que eso implique dejar brindarles una protección especial.

**La Defensora sostiene como positiva la visibilización de la población adolescente y el diseño de nuevas políticas como el *Plan Progresar* y *Hay Equipo*, y solicita al Estado nacional y a los Estados provinciales y de la Ciudad autónoma de Buenos Aires a que:**

- Profundicen las políticas públicas ya existentes orientadas a adolescentes.**
- Implementen nuevas políticas en las áreas en las que persisten las vacancias, con especial participación y protagonismo de las y los adolescentes en el diseño de las mismas.**



**-Contemplan especialmente el enfoque de género a la hora de diseñar políticas dirigidas a la adolescencia.**

**-Aseguren cobertura a todas las y los adolescentes del país, especialmente a las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad social,**

**-Contemplan a las y los adolescentes en las políticas de cuidado, tendiendo a disminuir las desigualdades, en particular las de género, territoriales, clase o sector social, entre otras.**