

# Análisis del Plan Nacional de Salud Mental 2023-2027

---

La situación en la región y los desafíos  
para alcanzar la integración



**Observatorio Social**

Universidad Nacional de La Matanza  
*Secretaría de Medios y Comunicaciones*

## **Plan Nacional de Salud Mental 2023-2027 en la nueva agenda global.**

### **Situación en la región y desafíos para alcanzar la integración de la Salud Mental en la salud de la población argentina.**

La Salud Mental solía ocupar un lugar marginal en las agendas de los decisores políticos y, consecuentemente, en los presupuestos de los Estados nacionales. Las agendas públicas se orientaron en el mismo sentido, es decir que la Salud Mental era considerada como tema de interés para pacientes psiquiátricos, un gusto excéntrico de seguidores de Woody Allen o un servicio al que accedían mediante el pago a profesionales que ejercen en privado en el porteño barrio de Palermo o donde los pacientes puedan acceder.

Consecuentemente, antes de que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia por SARS-Cov-2, dando inicio a un proceso de daño sanitario

sin precedentes en la historia, los padecimientos mentales y las barreras de acceso de la población general a los servicios de Salud Mental ya habían provocado graves daños.

Este paradigma tuvo como resultado, por ejemplo, que la Región de las Américas, en 2020, en un contexto en el que la tasa global de suicidios se redujo en un 10%, fue la única integrante de la Organización Mundial de la Salud en la que las tasas de suicidio siguieron aumentando.<sup>1</sup>

Simultáneamente, casi la mitad del escaso presupuesto de Salud Mental se asignó a hospitales psiquiátricos, a pesar de la comprobada deficiencia en los resultados de los tratamientos y la frecuente violación a los derechos humanos que, con lamentable frecuencia, se produjeron en ese ámbito. Este hecho, consecuencia de un modelo de salud centrado en el hospital y en la patología, da cuenta de la

---

<sup>1</sup> “Nueva agenda para la salud mental en las Américas” Organización Panamericana de la Salud.

histórica dificultad de plantear el bienestar y la salud positiva como aspectos centrales en la atención de la Salud Mental.

Esta combinación de factores dio por resultado sistemas de Salud Mental debilitados con escasa cobertura y elevada ineficiencia.

La pandemia puso en evidencia la necesidad de priorizar la Salud Mental, fortalecer sus sistemas de atención, dotarlos de mayor presupuesto y de orientaciones precisas para implementar políticas públicas que reviertan esta situación.

Encontramos algunas de estas evidencias en la vida cotidiana de la población que, según la encuesta de opinión pública realizada por el Observatorio Social de la UNLAM<sup>2</sup>, en un 80% coincide con la afirmación:

*“La pandemia de Covid-19 ha expuesto la necesidad de que la Salud Mental sea una prioridad en los sistemas de salud nacionales y locales”.*

---

<sup>2</sup> <https://observatoriosocial.unlam.edu.ar/general/salud-mental-y-politicas-de-estado/>

Se evidencia también en las políticas nacionales, en las que al Plan Nacional de Salud 2021-2025 se lo define como una herramienta fundamental para “la reparación del tejido social dañado y para el fortalecimiento de la resiliencia comunitaria”. Además, se realizó el Primer Encuentro Nacional de Salud Mental con perspectiva federal e intersectorial, cuya apertura estuvo encabezada por el presidente de la Nación Alberto Fernández. En el mismo se presentó la iniciativa para realizar una Diplomatura de Salud Mental Comunitaria que se dictará simultáneamente en diez universidades nacionales y una provincial. Y, finalmente, estas preocupaciones se materializaron también con la aprobación del Plan Nacional de Salud Mental 2023-2027.

A nivel global, encontramos un indicador de la importancia del tema que nos convoca en la reciente publicación del “Informe mundial sobre la Salud Mental: “Transformar la Salud Mental para todos” y en la “Nueva agenda para la Salud Mental en las Américas” por parte de la Organización Panamericana de la Salud.

Tomaremos orientaciones formuladas en estos documentos a fin de contrastarlas con la situación local relevada en el mencionado estudio de opinión pública.

La recomendación número cinco de la “Nueva Agenda...” pone de relieve la importancia de disponer de “entornos y estrategias para promover la Salud Mental y prevenir los problemas en este ámbito en las distintas etapas de la vida, como la infancia y la adolescencia, la edad adulta y la vejez”.

Cuando analizamos los datos que arroja la encuesta del Observatorio Social observamos que gran parte de la población desconoce la Ley de Salud Mental y en qué medida posibilita la satisfacción de sus demandas de salud, ya que solo el 27,4% de la población consultada manifestó conocerla. Más allá de los determinantes que se presentan en la población general -en la que se disminuye el conocimiento a medida que es menor el nivel de estudios, se carece de cobertura en salud o aumenta la edad- las

personas adolescentes son quienes tienden a desconocerla en mayor medida.

El lugar problemático que suele asignársele a las adolescencias y juventudes fue expresado con contundencia por jóvenes participantes del Foro de Ideas en Salud Mental realizado por iniciativa del Consejo de Salud y Adolescencia de la Dirección Nacional de Salud y Adolescencia<sup>3</sup>:

“Existe una mirada adultocéntrica, biologicista y binaria en el sistema de salud. Las áreas de salud, incluso mental, no cuentan con un abordaje específico efectivo para la población juvenil. Y en materia de consumos, existe una mirada punitiva, estigmatizante y criminalizadora hacia las personas que consumen sustancias, especialmente si son jóvenes y pobres”.

Este enfoque se acentuó con la pandemia de Covid-19 por la privación de los espacios de socialización, seguida de un retorno a las instituciones educativas, culturales y sociales

---

<sup>3</sup> [https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2023-05/Ideas\\_para\\_el\\_Abordaje\\_de\\_la\\_Salud\\_Mental\\_con\\_Adolescentes\\_y\\_Jovenes\\_3052023.pdf](https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2023-05/Ideas_para_el_Abordaje_de_la_Salud_Mental_con_Adolescentes_y_Jovenes_3052023.pdf)

que enfrentan las consecuencias subjetivas del aislamiento y los desafíos de transformar sus prácticas para adaptarlas a las demandas de esta población.

El “Estudio sobre los efectos en la Salud Mental de niñas, niños y adolescentes por COVID-19” <sup>4</sup>realizado por UNICEF a principios del 2021 da cuenta del impacto que tuvo la pandemia en la población adolescente que expresó malestar subjetivo en mayor medida que niños y niñas de hasta 12 años:

“La reducción significativa de los intercambios con pares y otros referentes adultos no convivientes se expresa en altibajos emocionales, desgano, enojo, irritabilidad, angustia y resignación. También algunas y algunos mencionaron atravesar emociones de soledad, tristeza, ansiedad, miedo y presentar una mayor sensibilidad. Estas emociones, en especial en quienes están cercanos a la finalización del ciclo secundario, aparecen ligadas a la incertidumbre respecto a

---

<sup>4</sup> <https://www.unicef.org/argentina/publicaciones-y-datos/Efectos-salud-mental-ninias-ninos-adolescentes-COVID19>



las posibilidades de concreción de sus proyectos futuros. Aunque en la tercera medición se observó una disminución en la tristeza, 1 de cada 2 adolescentes refirió sentirse triste y un tercio manifestó sentimientos de soledad durante todo el período. En adolescentes de sectores populares la angustia se puede vincular también con las privaciones materiales que sufren y que se profundizaron con la pandemia”.

Por otro lado, en un estudio realizado por la Sociedad Argentina de Pediatría<sup>5</sup> en el que se analizó el acceso a los derechos de los Niños Niñas y Adolescentes (NNyA) en la pospandemia arrojó resultados que ilustran estas afirmaciones. En cuanto al derecho a la educación, al 80 % le costó retomar el ritmo de estudio y el 30 % tuvo que recurrir a apoyo extraescolar.

---

<sup>5</sup> Cabana JL, Garategaray MG, Ciruzzi MS, Pedra CR, et al. Percepciones y sentimientos de niños argentinos pospandemia por COVID-19. Arch Argent Pediatr 2023;121(4):e202310054

La vuelta a la rutina no manifestó mayores dificultades. El 96% de NNyA afirmó haber retomado todas o algunas de sus actividades.

El acceso a la salud no fue tan efectivo. “Durante la pandemia, el 52 % de los NNyA refiere haber realizado controles pediátricos. En la pospandemia, este porcentaje se incrementa al 83%”. En cuanto a la Salud Mental en adolescentes aparecen áreas preocupantes como estados de ansiedad y ataques de pánico. También en cuanto a padecimientos en la autopercepción del cambio del cuerpo, que se ha acrecentado durante la pandemia.

En cuanto a las sensaciones y percepciones coexisten, por un lado, una visión de futuro esperanzada con la vuelta total a la normalidad, sin miedo y con libertad, un futuro que posibilite recuperar los afectos suspendidos en el tiempo durante la pandemia. Por otro lado, el futuro se percibe como un espacio donde es imposible recuperar los afectos perdidos “donde se instala definitivamente un estado depresivo, la ansiedad y la angustia que aparecieron en

situación de pandemia y que no se puede superar (problemas de Salud Mental surgidos y/o detonados durante la pandemia)”.

El mencionado estudio de Unicef relevó que: “En las últimas mediciones se observaron, aunque en un porcentaje muy bajo, afectaciones subjetivas más profundas, que implicaron problemas de Salud Mental. El 10% de niños, niñas y adolescentes realizó una consulta por un problema de Salud Mental, pero ese valor se reduce al 5% entre las niñas y los niños de 3 a 5 años, y al 8% entre las y los de 6 a 12 años, mientras que se eleva al 18% entre las y los adolescentes. El 57% hizo su consulta a una médica o un médico generalista o pediatra, el 56% a una psicóloga o un psicólogo y el 21% a una enfermera o enfermero. Cabe destacar que el 6% de las y los adolescentes, y de las y los responsables de las niñas y los niños, considera que necesitaron realizar una consulta de Salud Mental y no pudieron hacerla. Ese valor se eleva al 14% entre las y los adolescentes, desciende

al 3% para el grupo de 6 a 12 años y al 1% para el de 3 a 5 años”.

La atención especializada de adolescentes es una necesidad sentida por las comunidades y por las políticas públicas. Disponer de un espacio seguro para conversar sobre las situaciones vitales que se están atravesando es un factor protector muy importante a la hora de prevenir intentos de suicidio y otras autolesiones.

En el estudio realizado por la Universidad Nacional de la Matanza, ante la consulta de si conocen profesionales especializados en la atención de adolescentes, el 67,4% respondió que no. Y no se presentan diferencias significativas entre el ámbito público y el ámbito privado. Pero los datos sobre acceso a tratamiento no nos permiten informarnos sobre la disponibilidad de “entornos y estrategias para promover la Salud Mental y prevenir los problemas en este ámbito” que forman parte esencial de la recomendación de la Nueva Agenda de Salud Mental.

Centrar las políticas públicas y las demandas de la población en los centros sanitarios es un obstáculo a la hora de generar entornos de promoción de salud y de prevención de padecimientos. Las instituciones educativas y los espacios comunitarios son el ámbito donde se presentan los problemas y las oportunidades de abordaje temprano.

La recomendación número seis de la Nueva Agenda apunta en esta dirección en tanto propende a “Mejorar y ampliar los servicios y la atención de Salud Mental a nivel comunitario”.

En sintonía, el plan Nacional de Salud Mental 2021- 2025 considera que:

“... las problemáticas de la Salud Mental son en gran medida tributarias de malestares tempranos de la vida y el desarrollo, el cuidado de la Salud Mental en las infancias resulta indispensable como política de prevención y promoción que habilite los recursos necesarios para la crianza, llevando adelante intervenciones desde una perspectiva no adultocéntrica. Entendiendo que niñas, niños

y adolescentes están en desarrollo, se deben evitar diagnósticos cerrados-estigmatizantes, que refuerzan su patologización y medicalización. Desde una lógica de Atención Primaria de la Salud, asumir una perspectiva de infancias y adolescencias conlleva a reforzar el rol de los centros de salud y de educación en el abordaje temprano de padecimientos mentales y el acompañamiento a los entornos afectivos, así como la importancia de entidades como clubes, centros religiosos, espacios comunitarios, entre otros. En particular, se deben considerar aquellas situaciones potencialmente problemáticas derivadas de situaciones de abuso, de maltrato y de abandono, y sus consecuencias para la subjetividad”.

¿Cómo son registradas estas orientaciones de política pública en la población?

Cuando en la encuesta de opinión pública realizada en el Observatorio Social consultamos sobre cuáles son las instituciones estatales responsables de atender la Salud Mental de forma gratuita, las personas encuestadas

respondieron en un 87,4% que las instituciones de salud ocupan el primer lugar, seguidas por las instituciones educativas con un 28%. Respecto a estas últimas, un 94% considera que las escuelas deben ser un espacio de detección de problemáticas y de promoción de la salud mental.

Estas expresiones de la población coinciden con los expertos de la Sociedad Argentina de Pediatría, que en el mencionado estudio recomiendan:

“Que la Salud Mental sea parte de la formación y capacitación de pediatras y docentes para la detección temprana de sufrimientos psíquicos de los NNyA”, y a la vez:

“Que el abordaje de salud integral en los NNyA sea realizado intersectorialmente por educación y salud”.

La Ley de Educación Sexual Integral sancionada en Argentina en el año 2006 es un antecedente que manifiesta, al menos en la letra, una transformación de la relación entre sistema educativo y sistema de salud.

En los casos en los que se cumplió el espíritu de la ley, las escuelas asumieron compromisos y transformaron su relación con el sistema de salud. Esta relación entre educación y salud se basó históricamente en un pedido de asistencia puntual para que los efectores de salud se acerquen a las escuelas a informar sobre algunos aspectos, generalmente, orientados a la biología de la reproducción. En la actualidad implica un compromiso pedagógico transversal a todas las materias.

Respecto a la relación del sistema de salud con el sistema educativo el artículo 8 de la RESOLUCIÓN CFE N°419/22 - EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL<sup>6</sup> refiere que la Educación Sexual Integral promueve: “La articulación de las carteras educativas con los Ministerios y organismos de Salud jurisdiccionales, para fortalecer el trabajo intersectorial entre salud y educación a través de asesorías que permitan garantizar el pleno derecho a la salud desde una perspectiva

---

<sup>6</sup> Lineamientos Curriculares para la Educación Sexual Integral Programa Nacional de Educación Sexual Integral Programa Nacional de Educación Sexual Integral [Lineamientos curriculares para la educación sexual integral. \(argentina.gob.ar\)](https://www.argentina.gob.ar/educacion/sexual-integral/lineamientos-curriculares)



integral. Destacando la importancia educativa de esta articulación es necesario que la escuela tenga un papel central a la hora de pensar acciones y propuestas de salud en el ámbito escolar”.

Por parte del Ministerio de Salud de la Nación, es la Dirección de Adolescencias y Juventudes la entidad responsable de las Asesorías en Salud Integral en Escuelas Secundarias (ASIE). Las mismas son un dispositivo específico de consulta, orientación y/o derivación centrado en las necesidades y problemas cotidianos vinculados a la salud integral de Adolescentes y Jóvenes, “convirtiéndose en una de las vías estratégicas privilegiadas para potenciar las decisiones informadas para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en la adolescencia”.

El enfoque de salud integral que incluye la Salud Mental y la participación activa de las personas jóvenes integrantes del Concejo de Salud de Adolescencias y Juventudes define a la Salud Mental como prioridad. Es un aspecto promisorio, aunque incipiente en la articulación Salud Educación.

Por otro lado, es necesario mencionar que reconociendo la deuda histórica con este grupo poblacional, la Provincia de Buenos Aires elaboró el Plan Integral de Salud Mental<sup>7</sup> que incluye la creación del programa Infancias y juventudes: cuidados y atención en Salud Mental, con los objetivos de fortalecer y ampliar el sistema de salud para este grupo poblacional. A través del mismo se conformaron mesas de trabajo con hospitales, se elaboraron materiales de comunicación, se constituyeron equipos territoriales de cuidado y prevención y se formalizaron articulaciones con la Dirección General de Escuelas y el Organismo de Protección de Derechos de Niños Niñas y Adolescentes.

El mencionado “Informe mundial sobre la Salud Mental: Transformar la Salud Mental para todos” es contundente al afirmar la necesidad de contar con profesionales especializados, tanto como con conocimientos en distintos efectores y en la comunidad:

---

<sup>7</sup> Plan Provincial integral de salud mental 2022/2027 Ministerio de salud del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

“Todos los países necesitan ampliar su fuerza de trabajo especializada y reforzar las competencias en atención de Salud Mental de los prestadores de atención primaria y comunitaria, así como de las personas de la comunidad<sup>8</sup>”.

Esto implica que todas las personas, ya sean especialistas en Salud Mental, efectores de salud o usuarios actuales o potenciales, “deben adquirir competencias para apoyar eficazmente la inclusión social de las personas con problemas de salud mental y garantizar atención y apoyo basados en los derechos, centrados en la persona y orientados a la recuperación” .

A su vez, en el recientemente aprobado Plan Nacional de Salud Mental 2023-2027 se explicita el rol comunitario en el abordaje Integral de la Salud Mental:

“Asimismo, desde una perspectiva de Abordaje Integral, el componente participativo y comunitario en Salud Mental se plantea como necesario y vital ya que propone que las

---

<sup>8</sup> Organización Panamericana de la Salud. Informe mundial sobre la salud mental: Transformar la salud mental para todos. Washington, D.C.: OPS; 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.37774/9789275327715>.

familias, las personas con padecimiento mental y la comunidad en general puedan implicarse tanto en la elaboración de las políticas públicas en materia de Salud Mental como en las decisiones en torno a los procesos de cuidados, asistencia y recuperación en Salud Mental. Siguiendo a la Ley Nacional de Salud Mental el “fortalecimiento de los lazos sociales” tiende a incorporar prácticas, vivencias, intercambios que incluyen una participación real y directa en la vida en comunidad<sup>9</sup>”.

En cuanto al cuidado comunitario de niñeces y adolescencias señala:

“Desde el marco de la Atención Primaria de la Salud, asumir una perspectiva de niñeces y adolescencias conlleva reforzar el rol de los centros de salud y de educación en el abordaje temprano de padecimientos mentales y el acompañamiento a los entornos afectivos y de crianza, así

---

<sup>9</sup> Plan Nacional de Salud Mental 2023 – 2027

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/293929/20230912>

como la importancia de entidades como clubes, centros religiosos, espacios comunitarios, entre otros”.

Si bien el abordaje comunitario para la promoción de la salud y el bienestar, y la prevención de padecimientos, así como su atención y cuidado están muy presentes en los planes nacionales y en las recomendaciones internacionales, en las comunidades aun no es evidente.

En la mencionada encuesta del Observatorio Social de La UNLaM, las organizaciones comunitarias aparecen con un importante lugar en las expectativas de cuidado de Salud Mental de la población con un 24,7%. Es destacable este porcentaje ya que a diferencia de las instituciones educativas y, obviamente, en las instituciones de salud no hay dispositivos institucionalizados para que las organizaciones de la comunidad puedan atender la Salud Mental. De hecho, el 94,7% de las personas consultadas no conoce un espacio comunitario para participar en el cuidado de la Salud Mental.

Como podemos apreciar, aun con una sintonía conceptual a nivel global, nacional y provincial con las demandas y percepciones de la población, los impactos aún no se registran en la ciudadanía. La salud, y en particular sus componentes mentales requieren mucho más que consciencias personales y profesionales dispuestos a atender las demandas. Solo un esfuerzo colectivo, articulado con inteligencia y sensibilidad política, basado en las comunidades, con tiempo y recursos, puede transformar la difícil situación actual. Todo lo dicho evidencia que la Salud Mental no se trata de un servicio comercial para satisfacer el gusto de clases acomodadas e intelectuales eurocéntricos, sino del derecho a la vida y el bienestar de todas las personas.

