



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

Indudablemente, la correcta atención de nuestros niños y niñas, merece de parte del Estado Provincial, la realización de un máximo esfuerzo si se entiende que los mismos fueron los más perjudicados de las sucesivas crisis socio económicas que padeció la República Argentina. No son pocos los hogares rionegrinos que carecen de los medios indispensables para sustentar la crianza y la formación de sus hijos, no obstante la abnegada dedicación que caracteriza a las familias con mayores necesidades.

La realidad provincial, que no es ajena a las variables indicativas que abarcan al resto del País y a Latinoamérica en general, presenta distintas situaciones sociales, las cuales requieren de la aplicación de medidas acordes a esta realidad incontrastable. Enfocados en la cuestión que hace a la primera infancia, que no se encuentra aún comprendida en el sistema educativo, se detectan necesidades, que si bien son asumidas por los sistemas relacionados al ámbito de la salud y de la familia de manera institucional, surgen claramente situaciones que requieren de la articulación de medidas a través de programas que contengan a los niños menores de cuatro años y su entorno más cercano.

Con el objetivo de graficar la situación de los niños y sus grupos familiares, considero oportuno tener en cuenta los siguientes guarismos, los cuales, reitero, son consecuencia de las sucesivas crisis económicas que cíclicamente inciden en contrario a la construcción de una sociedad más justa y equitativa. En tal sentido, se debe tener en cuenta que:

- Según datos suministrados por el Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, en la actualidad la población de niñas y niños menores de cinco años asciende a 55.196, lo que representa un segmento significativo en la pirámide poblacional.
- Sobre el número señalado en el párrafo anterior, es preciso distinguir que alrededor de un diecisiete por ciento (17%) de ellos, son hijos de madres con edad inferior a los 20 años, porcentaje éste que se ha reducido paulatinamente en los últimos años, pero que merece, sin dudas, un tratamiento particular.
- En el mismo sentido, y siempre tomando como base la población de niños y niñas antes indicada, en el año 2003, el doce coma seis por ciento (12,6%) de las



Legislatura de la Provincia de Río Negro

madres era soltera o sin pareja estable, lo que establece claramente las distintas particularidades que se producen en la conformación de los grupos familiares.

- Otro dato de singular importancia que resulta ampliamente prioritario para la definición de las políticas sociales educativas destinadas a la infancia, lo constituye el índice provincial de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Dicho guarismo ha sido disminuido progresivamente de manera constante desde el año 1980, que alcanzaba un treinta y ocho coma nueve por ciento (38,9%), en el año 1991 un veintitrés coma dos por ciento (23,2%), para llegar, según datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos al diecisiete coma nueve por ciento (17,9%) de los hogares rionegrinos. Si bien, los datos reflejan una mejora en la calidad de vida de la población, el último guarismo nos muestra una situación que implica la necesidad de proseguir en la aplicación de medidas tendientes a generar expectativas y oportunidades de desarrollo social equilibradas.

Sin dudas, existen variables ajenas al manejo provincial que inciden decididamente en las condiciones de vida de la población, como es el caso del drástico perjuicio sufrido por las economías regionales en la década del '90' ante la implantación del modelo neo liberal y consecuente apertura de los mercados de manera irracional, la disminución de los aportes provenientes de la coparticipación o la transferencia de responsabilidades a las provincias sin los recursos adecuados, entre otras medidas que impactaron tanto en el sector privado como en el estatal.

No obstante lo señalado, es responsabilidad indelegable del Estado provincial, asegurar el ejercicio de los derechos básicos de todos los rionegrinos, principalmente de aquellos que por la situación antes descripta, no pueden acceder plenamente a su ejercicio, procurando que los mismos alcancen las mejores condiciones de vida y desarrollo a través de la aplicación sistemática de políticas que favorezcan el auto sustento de cada grupo familiar. En ese marco y bajo esa convicción, los niños, en su condición de sujetos de derecho, deben constituir la piedra fundamental de protección y garantías jurídicas, donde se fundamentará la base de una sociedad justa y equitativa, a la que todos debemos aspirar y por la cual todos tenemos el deber de trabajar sin descanso.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

La adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño por nuestro país, mediante la ley 23.849, promulgada en el año 1990, y su posterior consagración constitucional (artículo 75, inciso 22) a partir de la reforma de la Carta Magna en el año 1994, constituyen dos hitos fundamentales en el progreso del reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, ubicados en la cúpula del ordenamiento jurídico, en atención a su positividad reforzada.

Con la consagración del derecho a la protección integral y del estándar jurídico del interés superior de la infancia, como principios rectores del texto normativo internacional, surge de la Convención, la protección y garantía del derecho a la vida y al desarrollo (art. 6°. 1 y 2.); a la igualdad (art. 2°); a la protección integral y cuidados especiales (art. 3°); a la familia (art. 2°, 5° y 8°); a la libre expresión, pensamiento, conciencia y religión (art. 12, 13 y 14); a la intimidad (art. 16); a la información acorde con su desarrollo progresivo (art. 17); al disfrute del mas alto nivel posible de salud y de cuidados, poniendo énfasis en que el Estado se compromete a: "art. 24 ... "a) Combatir las enfermedades y todas las formas de malnutrición en el marco de la atención primaria mediante la aplicación de las tecnologías disponibles y a través de la provisión de alimentos nutricionalmente adecuados; e) Asegurar que todos los sectores de la Sociedad y en particular los padres y los niños conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición infantil, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y la salud ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de estos conocimientos".

Asimismo, en su artículo 18, la Convención, expresa: "Los Estados partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño ... los Estados partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones y servicios para el cuidado de los niños ..." y el art. 27 dice: " ... Los estados parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus límites, las condiciones que sean necesarias para el desarrollo del niño. 3. Los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a dar efectividad a este derecho y, en



Legislatura de la Provincia de Río Negro

caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo...."

A nivel internacional, UNICEF promueve este enfoque basado en los derechos, superador de la concepción asistencialista que considera a las mujeres y los niños "beneficiarios" de los programas, instalando este nuevo paradigma que considera a las mujeres y a los niños "titulares de derechos" a la salud, a la alimentación, al desarrollo y crecimiento, la vivienda, etc. Esta posición implica que los sujetos deben ser fortalecidos en la toma de decisiones mediante información y educación apropiada para que puedan participar activamente en la solución de los problemas.

Nuestra Provincia y sin perjuicio de los principios ya consagrados en el Capítulo III, arts. 31 y concordantes de la Constitución de la Provincia de Río Negro, en este sentido, refuerza expresamente su compromiso con el nuevo enfoque, sancionando la ley n° 2458, promulgada mediante Decreto n° 144/91, mediante la cual adhiere expresamente a la Ley Nacional n° 23.849 que aprueba la Convención y a través de la constante revisión de su normativa interna, tal es el caso de la ley n° 3097, actualmente en revisión, en aras a lograr el máximo nivel de garantías en concordancia con el verdadero status jurídico de la niñez.

Este enfoque conduce a orientar nuestras acciones "desde los derechos de los sujetos de la acción" y no desde la necesidad de las instituciones. Generalmente nos aproximamos a la niñez desde la vía adulta, ya sea la familia o las instituciones, así nos concentramos en las relaciones familiares o vinculares, pero el resultado es que las voces de los niños están siempre opacadas, traducidas por los adultos.

Toda práctica siempre es mejorable, provenga de la cultura popular o la ciencia. Por ello, antes de introducir cambios es fundamental conocer los sistemas de crianza y en definitiva, quiénes son los niños y las familias con las que trabajamos; no hacerlo significa desaprovechar un rico patrimonio familiar y cultural cuya valorización y recuperación es necesaria, posible y éticamente relevante.

En la Provincia de Río Negro, las primeras Guarderías fueron concebidas hace treinta años, respondiendo a un modelo centrado en la administración de la institución y la "asistencia" de los niños. Este modelo vigente durante varias décadas, aún persiste en algunas localidades o convive con otros. Los horarios eran muy prolongados convirtiéndose en ocasiones en verdaderos depósitos de niños con rígida reglamentación, y demasiada burocracia, con escasa planificación de índole pedagógico y priorizando a determinadas situaciones por encima de otras.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Esta concepción, bien servía a los fines de prestar el servicio de guardería, pero distan de la nueva modalidad que se intenta abordar.

Durante los años 90 se comienza a vislumbrar, en distintos Municipios de la provincia, nuevos modelos de atención de la niñez destacándose entre ellos los Centros de Desarrollo Infantil del PROMIN, los Centros Infantiles del PRANI, los Centros Infantiles de Madres Cuidadoras, los Jardines Maternales Comunitarios de El Bolsón, entre otros emprendimientos que apuntan a consolidar un nuevo abordaje.

En forma coexistente, el sistema educativo formal, a través de la ley provincial n° 2444 y la Ley Federal de Educación, promulga la obligatoriedad de los Jardines de Infantes de 5 años y comienza a extender poco a poco su servicio educativo para 4 años y los Jardines Maternales desde los 45 días a los 3 años de edad.

Se hace necesario ofrecer entonces, desde un servicio que integre las mejores experiencias que la provincia ha aquilatado en estos últimos años, un Sistema Integral de Atención a la Infancia, objetivo de la presente ley, que reúna este nuevo abordaje acorde a los principios y jerarquía de la Convención de los Derechos del Niño.

La atención integral de la infancia no puede ser una preocupación menor para la sociedad sino que debe constituirse en una política de Estado, en una política social que luche contra las condiciones adversas de la pobreza y aborde a las familias que más lo necesitan desde el nuevo paradigma de la protección integral de los derechos y no ya desde la vieja concepción estigmatizante de la situación irregular;

Este nuevo paradigma requiere de un compromiso estatal, en sus tres niveles de jerarquía, con la convicción que los niños, además de los derechos propios de todos los seres humanos, tienen derechos específicos, necesarios para su desarrollo y formación, que requieren determinadas condiciones materiales, educativas y psicológicas para que puedan acceder a su propio y singular proceso evolutivo en total plenitud y en igualdad de condiciones.

Las razones para invertir en la infancia son numerosas y se interrelacionan. Para que el niño logre crecer y desarrollarse debe brindársele una buena nutrición, cuidar su salud, proveerle estimulación para que aprenda y desarrolle su inteligencia. Al niño debe brindársele seguridad, afecto, relaciones seguras e interacciones sociales para un adecuado desarrollo psicosocial.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Los niños tienen derecho a desarrollar su potencial total, y el omitir este principio de orden público, es una violación a los principios fundamentales de nuestro sistema republicano, federal y democrático y al compromiso asumido a nivel internacional, comprometiéndonos a efectivizar normas que por su operatividad constituyen el primer eslabón de nuestro sistema jurídico y así, el art. 4° de la Convención dice: "Los estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención ..."

Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño, creado en el art. 43 de la misma, recomienda a nuestro país, entre otras, "...establecer una infraestructura apropiada a todos los niveles y aumentar la coordinación entre las actividades a nivel local, provincial y las que se efectúen a nivel nacional ..."1, así como la revisión de las medidas presupuestarias con miras a lograr que se atribuya la máxima suma de recursos disponibles a la promoción y protección de los derechos del niño en los ámbitos federal, regional y local. (1 Pág. 213 "Convención sobre los Derechos del Niño" Comentada y anotada exegéticamente, Daniel Hugo D´Antonio, Edit. Astrea);

En los tres primeros años de vida hay óptimas "ventanas de oportunidad" para el desarrollo, hay momentos claves que no pueden ser desaprovechados. Un ambiente seguro y estimulante promueve el desarrollo saludable mientras que otro negligente o abusivo produce daños significativos. La empatía, el afecto, el inhibir la agresión y la capacidad de amar están asociadas a las capacidades de apego formadas en la niñez temprana. Los adultos son el apoyo para el aprendizaje, los proveen de oportunidades de estimulación, posibilidades de tomar decisiones, explorar, experimentar y descubrir.

Tal lo expuesto, existen razones de derecho por suscribir a la Convención internacional sobre los Derechos del Niño y otorgarle a la misma, rango constitucional; existen razones científicas que hablan sobre la necesidad de dar respuestas tempranas debido a lo irreparable del deterioro en los primeros años; y hay razones humanas, políticas y de orden público que exigen el cumplimiento de efectivizar las garantías reconocidas.

Por ello se hace indispensable diseñar una política integrada de Atención Integral de la Infancia de la Provincia de Río Negro que contemple la atención institucionalizada como así también otros modos menos institucionalizados, familiares o comunitarios.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Por ello.

AUTOR: Patricia Ranea Pastorini



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
SANCIONA CON FUERZA DE
L E Y**

Artículo 1°.- Créase el Sistema Provincial de Jardines Maternales Comunitarios para los Niños y Niñas Menores de 4 Años.

Artículo 2°.- Establecer que el marco teórico, ideológico y programático para la promoción y atención del desarrollo infantil de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años de edad de la Provincia de Río Negro, se sustentará, en los principios y derechos consagrados por la Convención internacional de los Derechos del Niño. con rango constitucional, la Constitución de la Provincia de Río Negro y la legislación provincial en vigencia y la presente.

Artículo 3°.- La Provincia y los Municipios concurrirán a la atención, promoción y asistencia del desarrollo infantil integral de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años, en cumplimiento del mandato constitucional, a través de la implementación de una política social articulada y programática que de respuesta al tema planteado en tanto deber irrenunciable del Estado.

Del objeto:

Artículo 4°.- El Sistema mencionado en el artículo 1° de la presente, tiene por objeto la planificación y la coordinación articulada de las políticas provinciales respecto a la población de los niños y las niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años de edad, a quienes deberá brindársele las condiciones para un desarrollo armónico integral que contemple todos los aspectos concernientes al crecimiento físico, intelectual y afectivo en un apropiado marco de contención.

Del Sistema provincial:



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Artículo 5°.- Los organismos públicos, privados y organizaciones sociales de la comunidad intervendrán de manera coordinada para lograr la concreción y el funcionamiento efectivo del Sistema provincial de Jardines Maternales, que sirva a los fines de una mejor instrumentación y articulación de aquellas políticas diseñadas y dirigidas a la promoción y la atención del desarrollo infantil integral de los niños y niñas comprendidos en el grupo etáreo señalado en los artículos precedentes.

Artículo 6°.- El Sistema provincial deberá lograr el funcionamiento cohesionado y articulado de manera dinámica de las acciones, proyectos, información, etcétera, desarrolladas por las distintas instituciones y organismos intervinientes quienes participarán de la misma a través de la rúbrica de Convenios de Adhesión al Sistema Provincial para la promoción y atención del desarrollo infantil de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años de la Provincia de Río Negro.

Artículo 7°.- El Sistema provincial funcionará bajo la órbita del Ministerio de la Familia, siendo la Comisión Provincial el ente coordinador, los Jardines locales comunitarios los entes ejecutores y las organizaciones públicas o privadas los entes participantes.

De la Comisión Provincial:

Artículo 8°.- Créase la Comisión Provincial en el carácter de autoridad de aplicación del Sistema de promoción y atención integral para el desarrollo infantil integral de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años;

Artículo 9°.- Será responsabilidad de la Comisión Provincial, la planificación y ejecución programática del Sistema de promoción y atención integral para el desarrollo infantil integral de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años, velando para que las acciones se ajusten a los objetivos establecidos en el mismo.

Artículo 10.- La Comisión dependerá del Ministerio de la Familia y estará integrada por sectores gubernamentales provinciales representantes del Ministerio de Salud, Consejo Provincial de Educación y Ministerio de la Familia y de organizaciones sociales de la comunidad que tengan injerencia en la problemática de la niñez.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 11.- Dentro de los noventa (90) días corridos desde la fecha de su constitución, la Comisión Provincial deberá:

- a) Designar de entre sus miembros al Presidente, Vicepresidente y Secretario/a, los que ejercerán tal designación por un término de un año.
- b) Redactar su propio Reglamento Interno de funcionamiento.
- c) Presentar un plan de acciones efectivas contempladas en un término no mayor a un año.

Artículo 12.- La Comisión tendrá las siguientes competencias y obligaciones:

- a) Establecer las bases y objetivos del Programa de Jardines Maternales de promoción y atención integral para el desarrollo infantil integral de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años, el que deberá estar sujeto al marco dispuesto a través de la presente ley, así como los lineamientos generales en materia de promoción y atención del desarrollo infantil en la Provincia de Río Negro.
- b) Diseñar un plan de acción que contemple la activa participación de los Municipios, estableciendo claramente las metas y los plazos estimados para su concreción.
- c) Autorizar y supervisar la creación y el funcionamiento de los Jardines Maternales Comunitarios para el Desarrollo Infantil.
- d) Coordinar la red provincial de Jardines Maternales Comunitarios de desarrollo infantil, estableciendo las pautas de funcionamiento y garantizando la calidad y las condiciones óptimas para la prestación del servicio.
- e) Organizar la capacitación de los actores involucrados a fin de dotar de mayor calidad al recurso humano que atiende directamente a los niños.
- f) Diseñar e instrumentar una política comunicacional que promueva pautas saludables de crianza y genere conciencia colectiva sobre los temas de desarrollo infantil.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- g) Estimular la investigación y publicación de conocimientos científicos.
- h) Coordinar el sistema provincial para la aplicación de las políticas diseñadas y dirigidas para la promoción y atención de niños y niñas menores de cuatro años, favoreciendo y organizando el funcionamiento articulado y dinámico de la red provincial, la que estará integrado por la Comisión, los Jardines Maternales Comunitarios, Instituciones públicas y privadas vinculadas al área de intervención.
- i) Promover la formación de redes de instituciones vinculadas al área de intervención.
- j) Orientar y supervisar el trabajo de las instituciones vinculadas al área (quedando exceptuadas las del sistema educativo formal) que atiendan niños de las edades citadas, promoviendo el ajuste al Programa provincial delineado al efecto.
- k) Autorizar para su habilitación y funcionamiento y cancelar la autorización o prohibir su actividad, cuando no se respete el mismo o se ponga en riesgo la integridad psicofísica de los niños o del personal.

**De los Jardines Maternales Comunitarios de Desarrollo
Infantil:**

Artículo 13.- Créanse los Jardines Maternales Comunitarios de Desarrollo Infantil, de dependencia municipal y provincial, quienes serán efectores de aplicación del Sistema, incluyendo en su seno a la diversidad de instituciones que atiendan a la población infantil menor de cuatro (4) años y cualesquiera sea su denominación de origen.

Artículo 14.- Los Jardines Maternales Comunitarios de Desarrollo Infantil tendrán las atribuciones y responsabilidades que le sean delegadas por la Comisión Provincial del área quien aprobará su conformación en acuerdo al marco programático establecido para el área.

Artículo 15.- Los Jardines Maternales Comunitarios de Desarrollo Infantil serán los encargados de ejecutar y promover por sí o por terceros autorizados al efecto, actividades que atiendan al desarrollo psicosocial, nutricional y el control para el crecimiento armónico de los niños comprendidos entre las edades de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años. Funcionarán un mínimo de cuatro (4)



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

horas diarias en días laborales, durante los doce (12) meses del año.

Artículo 16.- Los JMCDI estarán facultados para conformar un cuerpo asesor infantil de carácter consultivo donde podrán intervenir las organizaciones comunitarias, padres y madres o responsables de los niños, instituciones públicas y privadas que intervengan en el área de cobertura del Centro y todo ente que consideren corresponder.

Artículo 17.- En un plazo no mayor a los noventa (90) días corridos desde la fecha de su constitución, los Jardines Maternales de Desarrollo Infantil, deberán:

- a) Designar de entre sus miembros al Coordinador/a y su suplente, los que ejercerán tal designación por un término no mayor a un año.
- b) Redactar su propio Reglamento Interno, el que deberá sujetarse a lo dispuesto por la Comisión Provincial para el funcionamiento de los Jardines Maternales Comunitarios de Desarrollo Infantil.
- c) Elevar para su aprobación a la Comisión Provincial, un plan de acciones efectivas contempladas en un término no mayor a un año para el área de su incumbencia.
- d) Solicitar a la Comisión Provincial, la creación de nuevos Jardines Maternales en aquellos lugares donde su existencia resulte necesaria.

Artículo 18.- La provincia, previa celebración de convenios de adhesión y ejecución, atenderá las necesidades de alimentación (alimentos secos) del grupo etáreo que concurran a los Jardines Maternales Comunitarios, así como el equipamiento básico (material didáctico, mobiliario, utensilios y equipamiento de cocina) de los mismos.

Artículo 19.- Para la ejecución efectiva del Sistema, será responsabilidad de los Municipios, proveer los fondos necesarios para garantizar la remuneración de las madres cuidadoras y promotoras u otro personal que preste servicios en los Jardines Maternales comunitarios, asegurándose el cumplimiento de las obligaciones previsionales y de seguridad social en vigencia y que en su consecuencia se dicten. Asimismo, se deberá garantizar un seguro obligatorio para los niños que concurran a los Jardines Maternales comunitarios, de acuerdo a la normativa vigente.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 20.- La provincia, a través de la Comisión provincial, aportará la capacitación destinada el personal que preste servicios en los Jardines Maternales Comunitarios.

Artículo 21.- De forma.