

PROYECTO DE LEY

EDUCACIÓN COMO SERVICIO ESTRATÉGICO ESENCIAL

Capítulo 1 – Declaración como Servicio Estratégico Esencial

ARTÍCULO 1º- Establécese en la República Argentina a la educación, en los ciclos de escolaridad obligatoria, como servicio estratégico esencial, garantizando el pleno derecho humano a educarse en igualdad de oportunidades y posibilidades en el marco de los artículos 14 y 75, incisos 17, 18, y 22 de la Constitución Nacional y la especial protección destinada a niñas, niños y adolescentes conforme los artículos 3, 27, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

ARTÍCULO 2º- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar el ejercicio del derecho a la educación durante todo el ciclo lectivo durante días de clases afectados por medidas de acción directa, indirecta, paro o huelga docente y no docente que se susciten durante el ciclo lectivo y que afecte al normal dictado de la propuesta curricular.

A tal fin se debe garantizar:

- a.- La apertura de todos los establecimientos educativos en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria, en su correspondiente horario de apertura y cierre, todos los días que se hayan establecido en el calendario lectivo.
- b.- La apertura de los servicios de alimentación escolar de cada establecimiento educativo en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria, todos los días que se hayan establecido en el calendario lectivo.
- c.- Un porcentaje mínimo de TREINTA POR CIENTO (30%) de asistencia de la nómina de personal docente y no docente que deba cumplir funciones en cada establecimiento educativo, en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria, de modo tal de garantizar los procesos educativos, la enseñanza de los contenidos prioritarios para cada nivel y modalidad y el cuidado de los estudiantes.

En el caso en que la medida se extienda por más de 48 horas, el porcentaje de asistencia mínima aumentará a un CINCUENTA POR CIENTO (50%).

En el caso en que la medida se extienda por más de cinco días, el porcentaje de asistencia mínima aumentará a un SETENTA Y CINCO (75%).

d.- El cumplimiento de la cantidad mínima de días de clase.

El Consejo Federal de Educación podrá establecer las pautas generales que se consideren necesarias respecto de los puntos precedentes. Las autoridades jurisdiccionales, junto con los equipos de conducción de cada establecimiento, establecerán las pautas correspondientes a la organización, administración y desarrollo de los procesos educativos en cada uno de ellos.”

Capítulo II – Modificaciones a la Ley 26.061

ARTÍCULO 3º- Incorpórese como sexto párrafo del artículo 15º de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N°26.061, lo siguiente:

“En el caso de medidas de acción directa que vulneren, restrinjan, alteren o amenacen la vigencia plena de este derecho, el Estado deberá instrumentar los mecanismos adecuados para proveer a la continuidad del servicio educativo y pedagógico de niñas, niños y adolescentes que cursen los niveles obligatorios de todas las modalidades del Sistema Educativo Nacional, así como para garantizar la apertura de los establecimientos educativos y los comedores de estos, mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios.”

ARTÍCULO 4º- Incorpórese el inciso h) al artículo 37 de la ley 26.061 que quedará redactado de la siguiente manera:

“h) Aquellas tendientes a garantizar y proveer a la continuidad del servicio educativo de niñas, niños y adolescentes que cursen los niveles obligatorios de todas las modalidades del Sistema Educativo Nacional, así como la apertura de los establecimientos educativos

y de los servicios de alimentación escolar que en ellos funcionan, en el caso de medidas que vulneren, restrinjan, alteren o amenacen la vigencia plena de sus derechos.”

Capítulo III – Modificaciones a la Ley 26.206 de Educación Nacional

ARTÍCULO 5°- Modifíquese el artículo 2° de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2°.- La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, que deben ser garantizados por el Estado. Por lo cual se reconoce a la educación el carácter de servicio estratégico esencial en los ciclos de escolaridad obligatoria”.

ARTÍCULO 6°- Modifíquese el artículo 16° de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 16.- La educación obligatoria en todo el país se extiende desde la edad de cuatro (4) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria.

La autoridad máxima educativa del Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales. También asegurarán las condiciones que le son competentes para garantizar que los establecimientos educativos, así como los servicios de alimentación escolar que en ellos funcionan, permanezcan abiertos y en funciones incluso en contextos de conflictos laborales y medidas de acción directas adoptadas.”

Capítulo IV – Modificaciones a la Ley 25.864 de Ciclo lectivo anual

ARTÍCULO 7°- Modifíquese los artículos 1°, 2°, 3° de la Ley N° 25.864 los que quedarán redactados de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 1°- Fíjase un ciclo anual mínimo de CIENTO NOVENTA (190) días de clase efectivos ofrecidos por los establecimientos educativos para cada uno de los estudiantes de todo el país, que constituirá la prestación mínima para la escolaridad obligatoria.

ARTÍCULO 2°- Para el cómputo de los CIENTO NOVENTA (190) días fijados por el artículo 1°, se considerará “día de clase” cuando se haya completado la cantidad de horas de reloj establecidas por las respectivas jurisdicciones para la jornada escolar, según sea el nivel, régimen o modalidad correspondiente, siendo el mínimo de horas reloj para cada nivel educativo: TRES (3) diarias y QUINIENTOS SETENTA (570) anuales en el nivel inicial, CINCO (5) diarias y NOVECIENTOS CINCUENTA (950) anuales en los niveles primario y secundario. Las autoridades educativas podrán adaptar los mínimos establecidos a las especificidades de los regímenes y modalidades.

El Poder Ejecutivo Nacional junto con las autoridades jurisdiccionales desarrollarán los mecanismos para contabilizar el cumplimiento del ciclo lectivo anual mínimo y de las horas de clase diarias y anuales correspondientes a cada nivel, régimen, modalidad y establecimiento educativo y registrar los motivos eventuales de incumplimiento.

La Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en coordinación con los defensores provinciales, tendrán facultad de control y monitoreo sobre el cumplimiento de la presente ley en los términos de los artículos 48, 55, 62 y 64 de la Ley 26.061.

ARTÍCULO 3°- Ante el eventual incumplimiento del ciclo lectivo anual y/o de las horas de clase a los que refieren los artículos precedentes, las autoridades educativas de las respectivas jurisdicciones, deberán adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días y horas de clase perdidos, hasta completar el mínimo establecido, debiendo garantizarse la apertura de los establecimientos y los comedores en todo caso, excepto que razones de emergencia climática, ambiental, sanitaria o de infraestructura lo impidan.”

ARTÍCULO 8°- Modifíquese el artículo 6 de la Ley N° 25.864, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“**ARTÍCULO 6°**- El cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley garantizará los derechos y garantías laborales, individuales y colectivas, de los trabajadores de la educación, así como el derecho humano a educarse en igualdad de oportunidades y posibilidades y la especial protección destinada a niñas, niños y adolescentes consagrados por la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación vigente en las respectivas jurisdicciones.”

ARTÍCULO 9°- Deróguese el artículo 7° de la Ley N° 25.864.

ARTÍCULO 10°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Carla Carrizo

COFIRMANTES:

1. Fernando Carbajal
2. Juan Carlos Polini
3. Pablo Cervi
4. Danya Tavela
5. Marcela Antola
6. Atilio Benedetti
7. Pedro Galimberti

8. Mariela Coletta
9. Manuel Aguirre
10. Roberto Sánchez
11. Melina Giorgi
12. Gabriela Brouwer de Koning
13. Julio Cobos
14. Martín Tetaz

FUNDAMENTOS

Señor Presidente,

La pérdida de días de clases es una problemática extendida en nuestro país desde hace años. Desde la vuelta a la democracia en 1983 no hubo un solo año lectivo en que todos los niños y niñas de nivel primario en Argentina hayan tenido 180 días de clases. De acuerdo a un informe del Sindicato de Educadores Argentinos, fueron 1092 días afectados por paros docentes en estos 41 años, con una pérdida promedio de 24 días por año, aunque también con grandes diferencias entre distritos.

Consideramos que el enfoque más adecuado para abordar la problemática es el de la perspectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes y, fundamentalmente, el principio del interés superior del niño, que supone que “cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros” (art. 3, Ley 26.061). Esa es la tendencia que Argentina debería replicar y el marco ordenador sobre el cual plantear las propuestas. En ese sentido, se plantea que la Defensoría de los derechos de niñas, niños y adolescentes, un organismo de control de políticas que, luego de varios años de inexistencia finalmente fue constituida en el año 2020, cumpla un rol fundamental en la garantía de los derechos a través de facultades de monitoreo, control del cumplimiento de los días de clase, estando facultada para interponer o colaborar en las medidas correspondientes.

Así, la propuesta no descansa -como otros proyectos presentados- únicamente en la modificación de las leyes laborales pertinentes o de las leyes educativas; sino que se incorpora también la perspectiva en la Ley 26.061, de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Así, proponemos equilibrar y compatibilizar todos los derechos y las problemáticas en juego, declarando a la educación como servicio estratégico esencial, evitando modificar la Ley 25.877 al incluirlo en su régimen, especialmente el del artículo 24, para evitar repetir historias pasadas y su judicialización constante.

Este temperamento busca evitar contraponerse con la normativa de la Organización Internacional del Trabajo, pero también reconoce que existe normativa con máxima jerarquía en nuestro ordenamiento que debe ser compatibilizada, toda vez que ningún derecho es absoluto, principio que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido en múltiples ocasiones (para citar solo algunos ejemplos (Fallos: 327:5118; 330:4615, Fallos: 338:1258) y emana del artículo 14 de la Constitución Nacional. Justamente el artículo que consagra el derecho a la educación y a su vez es seguido por el 14 bis que reconoce el derecho a huelga.

En ese sentido, es conteste con lo que la misma OIT -a través del Comité de Libertad Sindical- ha establecido, a saber:

“Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población.” (Casos 2355, 2432, 2519, 2552, 2581, 3038)

A su vez, tiene dicho que "Las posibles consecuencias a largo plazo de las huelgas en el sector de la enseñanza no justifican su prohibición." (Casos 2364, 2803).

Es por eso que la propuesta no busca prohibir las huelgas ni declarar a la educación como servicio esencial (en los términos que es entendido tanto por la Ley 25.877 como por la OIT); sino declararla “servicio estratégico esencial”, una categoría que resalta la importancia que el sector tiene a nivel general (es decir, no solo para los actores involucrados) y permite graduar los pisos mínimos de asistencia según la intensidad de la medida.

A nivel internacional incluso diversos países han declarado a la educación como servicio esencial. Así, podemos encontrar legislación en países europeos como Alemania, Italia, Francia y España así como también en nuestro propio continente como Uruguay, Perú y Ecuador.

En nuestro país tampoco es inédito el debate. En el año 1990, el decreto 2184/90 que regulaba el ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad incluía a la educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria como servicios esenciales. Dicho decreto tuvo una vigencia de 10 años, hasta que fue derogado en el año 2000 por la ley 25.250 de Reforma Laboral (art. 34). Más tarde, la Resolución 480/2001 del Ministerio de Trabajo estableció la educación como servicio esencial aunque fue luego anulada judicialmente en 2002 en un fallo de la Cámara Nacional del Trabajo que luego fue confirmado por la CSJN en 2004.

A nivel subnacional, la realidad ha sido otra. Se encontraron 3 disposiciones provinciales que establecen la educación como servicio esencial. Neuquén, con el Decreto 735/2010 que declaró a la educación como servicio esencial en el marco de profundos conflictos gremiales; en la provincia de La Rioja la educación se declaró servicio esencial mediante la Ley N° 5.593/91, clasificación que mantuvo en la Ley 7.261/02, modificatoria de la anterior; y en Salta, fue la Ley N° 6.821/95 la que reguló estos servicios, también incluyendo entre ellos a los servicios educativos (art. 3).

Con respecto a la respuesta que ha tenido este tema en la justicia, mencionamos anteriormente el antecedente de hace 20 años de la Corte Suprema que careció de la adecuada perspectiva en materia de niñez. En 2004, la CSJN desestimó un recurso extraordinario y dejó firme la sentencia de la Sala III de la Cámara Nacional del Trabajo que declaró inconstitucional la resolución que establecía a la educación como servicio esencial (Resolución 480/20017). Sin embargo, este fallo no se expide sobre el fondo de la cuestión (ya que únicamente rechaza el recurso) y, por otro lado, resulta anacrónica su mirada adultocéntrica ya que es anterior a la Ley 26.061, que aporta la perspectiva de derechos de la infancia y, particularmente, la regulación del interés superior del niño.

Pese a ello, existen antecedentes más recientes a nivel provincial que fueron receptando este enfoque.

En Santa Fé, en el año 2005 la Justicia dio lugar a la demanda de una madre de dos niños contra la provincia de Santa Fe, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la

educación, solucionando el conflicto docente y asegurando la continuidad del dictado de clases en las escuelas públicas¹.

En 2009, el Tribunal Superior de la provincia de Río Negro² hizo lugar a una acción de amparo presentada por los padres de alumnos/as que asistían a establecimientos educativos públicos y ordenó al Estado reanudar las negociaciones con los gremios y a los docentes levantar las medidas de fuerza.

En Santa Cruz, en el año 2023, un juez de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo iniciada por la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes N° 1 de Río Gallegos, en sintonía con la presentación de la Fiscalía de Estado. La Defensoría actuó en representación del alumnado y la Fiscalía como garante del derecho a la educación.

Durante la primera mitad del año, el paro docente superó el 65% de los días de clases. En el fallo, procurando “evitar la profundización del daño ocasionado al alumnado provincial por la grave restricción del derecho fundamental a la educación”, el juez dispuso que sólo un 20% de los días de clase restantes del año lectivo podrían verse afectados por medidas de acción directa. Es decir, de los 20 días de clases previstos en un mes, la asociación sindical sólo podría llevar adelante 4 días de paro.

Una de las críticas que se le suele hacer a los proyectos que, de diversas maneras, proponen a la educación como servicio esencial es que en los países en que así se regula los docentes cobran buenos sueldos y por eso no solo no existirían huelgas por reclamos salariales sino que hay una contraprestación adecuada a la imposición de limitar el derecho a huelga. Nuestra propuesta es precisamente esa: docentes bien pagos y chicos estudiando. No podemos adaptar el derecho de niños/as y adolescentes a la precariedad salarial, lo que equivaldría a nivelar para abajo, sino proteger sus derechos a la vez que se jerarquiza la labor docente.

Así, el presente proyecto busca promover que, incluso en escenarios de conflicto gremial, no sean niñas, niños y adolescentes quienes vean sus derechos vulnerados por una disputa

¹ Juzgado de 1a Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial de 4a Nominación de Rosario, autos “*Malvestiti, Marisa c. Provincia de Santa Fe y otra*” (2005).

² Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, “*Frank, Silvia s/amparo s/competencia*” (2009)

que les es ajena. No se trata de restarle legitimidad a los reclamos, sino todo lo contrario, respetarlos de manera equilibrada con otros derechos, que no es otra cosa que compatibilizarlos. Especialmente con los derechos de aquellos que nuestro sistema ha puesto en lo más alto de la prioridad institucional. Por lo tanto, se pretende asegurar que los establecimientos permanezcan abiertos, así como los comedores que funcionan allí y que, según la intensidad de la medida, se establezca un sistema de asistencia mínima a fines de garantizar la continuidad pedagógica y educativa. Creemos que es un buen punto de partida para lograr el consenso de todos los sectores involucrados en el sistema educativo a fin de avanzar en objetivos igualmente urgentes como lo es la puesta en valor de la tarea docente.

Por los motivos expuestos y por la importancia de la temática le solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.

Carla Carrizo