

# Lo esencial es invisible a los ojos y al presupuesto

Apuntes sobre el proyecto de La Libertad Avanza y  
Juntos por el Cambio para convertir a la educación  
en "servicio estratégico esencial"

Publicado originalmente  
por la Fundación Igualdad  
en agosto 2024.

# **LO ESENCIAL ES INVISIBLE A LOS OJOS Y AL PRESUPUESTO**

**Apuntes sobre el proyecto de  
La Libertad Avanza y Juntos por el Cambio  
para convertir a la educación  
en "servicio estratégico esencial"**

La educación es fundamental para el desarrollo y futuro de un país, y también constituye una parte central de la vida cotidiana de todas las personas y familias. Es a través de ella que los y las estudiantes tienen el derecho de formarse y proyectar su futuro, un proceso que sería inconcebible sin la labor diaria de los docentes. La pandemia evidenció este hecho, ya que muchas familias, al involucrarse más activamente en la educación desde casa, reconocieron la dedicación y la necesidad de formación pedagógica en la tarea de enseñar, comprendiendo mejor la complejidad de su trabajo. Además, la escuela juega un papel crucial en la organización de la vida familiar, estructurándola en torno a los tiempos escolares.

La educación es esencial en la vida de un pueblo: es constitutiva, sustancial y principal. De eso no hay dudas. Sin embargo, parafraseando al Principito, lo esencial no está allí para que lo veamos rápidamente, sino que tenemos que hacer un esfuerzo por descubrirlo. A continuación nos proponemos discutir la propuesta legislativa presentada por La Libertad Avanza y Juntos por el Cambio para convertir a la educación en un servicio esencial. ¿Qué hay de esencial en este proyecto? ¿Qué tenemos que descubrir que no se nos presenta a simple vista?

### **La educación como servicio esencial**

A través de los Expedientes N° 0092-D-2024 y N° 0332-D-2024, la Honorable Cámara de diputados de la nación envió un dictamen favorable de la Comisión de Educación del proyecto de ley del diputado Alejandro Finocchiaro en el que se propone establecer a la educación obligatoria como servicio estratégico esencial con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los días de clase. Para ello, insta al Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a garantizar el ejercicio del derecho a la educación en todo el ciclo lectivo escolar durante días de clases afectados por medidas de acción directa, indirecta, paro o huelga docente y no docente. Asimismo, establece un sistema de guardias mínimas que garantice:

- La apertura de todos los establecimientos educativos en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria.
- El servicio de alimentación escolar de cada establecimiento educativo.
- Cuando las medidas fuese: 1) Entre uno (1) a dos (2) días continuos o discontinuos se deberá contemplar un porcentaje mínimo de TREINTA POR CIENTO (30%); 2) a partir de los tres (3) días continuos o discontinuos se deberá contemplar un CINCUENTA POR CIENTO (50%), de asistencia de la nómina de personal directivo, docente y no docente que deba cumplir funciones en cada establecimiento educativo, en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria, garantizando el cuidado de los niñas, niños y adolescentes así como las clases y actividades pedagógicas de manera normal.
- El cumplimiento de la cantidad mínima de días de clase.”

Para dar cumplimiento a dichas guardias el proyecto propone que los equipos de conducción escolar establezcan e informen al inicio del ciclo escolar la nómina anual del personal docente y no docente que estará afectado al cumplimiento de las guardias mínimas considerando “falta injustificada la ausencia de los docentes afectados a las guardias mínimas”.

Si bien esta propuesta parece nueva, cuenta con algunos antecedentes. Entre los más importantes podemos mencionar el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 843/00 y la Resolución del Ministerio de Trabajo N° 480/01, con Fernando De la Rúa como presidente y Patricia Bullrich como ministra, en las cuales se calificaba a la educación como servicio esencial en el período de la escolaridad obligatoria (último año de la Educación Inicial y la Educación General Básica). Luego de un amparo por parte de los sindicatos docentes que denunciaban un ataque contra el derecho a huelga, dicha norma fue declarada inconstitucional por Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y ratificada luego por la Corte Suprema de Justicia en el año 2004 argumentando que:

- “a) el decreto n°843/00 no incluye a la actividad docente entre los “servicios esenciales”, en consonancia con la formulación internacional en la materia; b) sólo pueden estimarse

“esenciales” aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población; y c) en ausencia de las hipótesis referidas, carece de justificativo la ampliación de tales actividades mediante delegación en la autoridad administrativa del trabajo...”<sup>1</sup>

El segundo antecedente es el DNU 70/23 del gobierno de Javier Milei que en su Capítulo IX incorporó a las actividades de “cuidado de menores y educación de niveles guardería, preescolar, primario y secundario, así como la educación especial” como servicio esencial instando a la prestación de servicios mínimos con una cobertura de al menos el 75%. Lo dispuesto en el DNU fue declarado inconstitucional junto con todo el capítulo V en sendos pronunciamientos dictados por la Sala de FERIA de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal (Expedientes N° 56.687/2023 y 56.862/2023) sosteniendo, entre otras cuestiones, que este tipo de normativas “pondría en jaque la principal vía de tutela a la que pueden recurrir los trabajadores, ante la dificultad de negociar de manera individual, que no es otra que la acción sindical”.

**A continuación, intentamos sintetizar algunas consideraciones sobre el proyecto:**

Existe un diagnóstico generalizado por parte de algunos sectores de la sociedad que pone como foco de gran parte de los problemas educativos el incumplimiento de días de clase y atribuye su causa a lo que vagamente se denomina “ausentismo docente” sin diferenciar los motivos y complejidades del mismo ¿Existe un problema? Sí, existe. Sin embargo, las causas por las cuales se pierden días de clases pueden ser múltiples y no tienen un único responsable ni tampoco contamos con una fuente que registre los mismos. Algunas de las causas más frecuentes son: falta de cobertura de cargos, licencias, ausencia injustificada de estudiantes a las escuelas, problemas edilicios,

---

1

<https://sadop.net/2017/06/15/a-proposito-de-servicios-esenciales-la-educacion-en-la-jurisprudencia-nacional/>

entre muchas otras. Pero nos preguntamos ¿Por qué ocurren? ¿Qué pasa en nuestras escuelas? ¿Cuáles son las condiciones materiales y simbólicas en las cuales se enseña hoy en nuestro país? ¿Cuáles son las problemáticas a las que hay que dar respuesta día a día?

Sostenemos que la educación es un pilar central para toda propuesta política, pero que paradójicamente, en el intento por decretar a la educación como servicio esencial, se cae en el riesgo de agudizar problemáticas existentes sin solucionar la cuestión que motiva dicho proyecto. Por un lado, porque dicho concepto niega el carácter de derecho de la educación y, por ende, abandona una perspectiva que obliga al Estado a garantizarla; y por el otro, porque la propuesta de concebirla como un servicio colisiona con el derecho a huelga que ha sido una herramienta central de los y las trabajadoras para visibilizar las políticas de precarización del sistema educativo.

### **1) La educación como derecho**

Declarar la educación como servicio esencial, pero hablar al mismo tiempo de derecho es incongruente. La Constitución Nacional establece a la educación como derecho humano y la actual Ley de Educación Nacional lo establece como derecho personal y social garantizado por el Estado.

¿Por qué decimos que es un derecho humano? Según la UNESCO:

“La educación es en sí misma un derecho emancipador y uno de los instrumentos más potentes que permite que los niños y los adultos marginados económica y socialmente puedan salir de la pobreza y participar plenamente en la sociedad. En consecuencia, para dar rienda suelta a todo el poder de transformación de la educación y cumplir con los indicadores de progreso a escala internacional contenidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible, todas las personas deben tener acceso a la educación. Vincular a los países

con determinadas normas mediante la legislación es una manera de garantizar que se amplíe el acceso a una educación de calidad”.

De este modo, cuando la UNESCO lo menciona como Derecho Emancipador o Derecho Humano Fundamental refiere a que, a partir de la educación, se pueden garantizar y luchar por el resto de los derechos. De este modo, la declaración de la educación como servicio se contradice con estos principios impulsados a nivel internacional en términos normativos, de aplicación y conceptuales ya que concibe lo educativo como un intercambio mercantil, traspolando una posición ideológica actualmente impulsada en todo el aparato estatal. Un servicio es algo que se compra y se vende, mientras que un derecho se garantiza y se protege para todas las personas por el simple hecho de ser ciudadanos, independientemente de su condición social, étnica, económica o religiosa. El servicio se contrata, el derecho se exige. En ese sentido, cuando nos posicionamos desde la concepción del derecho, asumimos al Estado como principal responsable de concretarlo a través de acciones y políticas concretas. De ahí que esta discusión no se trata de una pelea meramente “por lo discursivo”, sino que implica definir qué modelo de Estado queremos.

## **2) El derecho a huelga**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a un servicio esencial en sentido estricto como aquel servicio cuya interrupción implique una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT sostiene que los servicios educativos no son considerados esenciales en el sentido estricto dado que la huelga docente no implica un riesgo de vida. Declarar a la educación como servicio esencial tiene como objetivo limitar el derecho a huelga, yendo en contra de la Constitución Nacional y de tratados internacionales a los que nuestro país adhiere. El hecho de la conformación de “guardias mínimas” como

plantea el proyecto busca establecer que ante un conflicto gremial los docentes deban garantizar entre 30% y 50% de concurrencia para poder abrir las escuelas, impidiendo que pueda realizar paro todo el personal.

### **3) ¿Resuelve el problema?**

Desde nuestro punto de vista, no queda claro que la declaración de la educación como un servicio esencial vaya a proveer una respuesta a esta problemática legítima. Proveer un servicio mínimo no equivale a garantizar la continuidad del servicio educativo, es decir, de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Las llamadas "guardias mínimas" sin propuestas pedagógicas corren el riesgo de utilizar a las escuelas de "guarderías", reduciendo la práctica educativa a una tarea meramente de cuidado o contención. Esta política nos remite a estrategias de asistencia y extensión de la jornada escolar impulsadas en los '90 desde una lógica "compensatoria" para intentar atender las consecuencias de las políticas de ajuste económico, relegando su carácter pedagógico y la añorada meta del ascenso social en los sectores más desaventajados. Este proyecto oficializa esta política devaluatoria del rol de las escuelas, promoviendo una "escuela sin educación": edificios con algunos docentes y muchos chicos sin saber a qué asisten. Con esto, no se pretende desconocer el carácter central que tiene el sistema educativo en la capacidad de garantizar otros derechos, sino que interesa remarcar cómo estas definiciones demagógicas son contradictorias con un enfoque verdaderamente integral para mejorar la educación.

### **4) El contexto del debate**

Por último, creemos que resulta fundamental contextualizar el marco en el cuál adquiere sentido la propuesta del oficialismo y sus aliados. En términos generales, los primeros 6 meses de gestión en el área de educación están marcados por la paralización y degradación de la mayoría de las áreas y programas que se desarrollaban en el ex-ministerio de educación. La orientación central de la gestión se



expresa fundamentalmente en el desfinanciamiento de áreas y programas claves. Muestra de ello es la eliminación del Fondo de Incentivo Docente (FONID) que implicó una reducción nominal del sueldo docente de entre un 10 y un 20%<sup>2</sup>. De acuerdo al Informe realizado por el CEPA<sup>3</sup>, la ejecución presupuestaria de la Secretaría de Educación en el 1er semestre del 2024 da cuenta de un recorte del casi 50%. Además, dicho informe señala que hay dos programas educativos que casi no han tenido ejecución: el Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles (-77%) y el Programa de Infraestructura y Equipamiento (-98%). Otros dos programas que han tenido una fuerte caída en su ejecución: Conectar Igualdad (-88%) y el de Becas Estudiantiles (-62%). En este panorama cabe preguntarse: ¿por qué se deja de lado el argumento de "esencialidad" cuando se recorta el presupuesto educativo? ¿Por qué se olvida de la "esencialidad" cuando se eliminan programas claves para garantizar las condiciones de trabajo docente como el FONID o instancias como las paritarias docentes? ¿por qué la esencialidad sólo estaría vulnerada ante el reclamo docente y no cuando explotan escuelas, cuando hay problemas en los servicios de gas, agua y luz en las unidades educativas, cuando hay falta de profesores en el país? ¿Por qué la esencialidad no sirve como base para impulsar políticas que garanticen la continuidad pedagógica y el ejercicio pleno del derecho a la educación? Es necesario una política que priorice la educación, no desde una retórica meramente discursiva. Lo que se necesita son políticas educativas que promuevan la garantía de una formación integral sin agudizar los conflictos latentes.

---

<sup>2</sup> El FONID es un aporte económico que hace el Ejecutivo Nacional a las provincias para mejorar los salarios docentes. El mismo fue creado mediante la Ley 25.053 y fue el resultado de la un plan de lucha docente, que tuvo como hito simbólico la instalación de la Carpa Blanca frente al Congreso. Este plus salarial ha estado vigente desde 1998 hasta el año 2023.

<sup>3</sup> Informe CEPA N° 379, ISSN 2796-7166. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/521-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional-1-sem-estre-2024>

### **Algunas conclusiones**

Es evidente que la pérdida de días de clases es un problema real que afecta a miles de estudiantes y familias en todo el país. Se vuelve fundamental construir diagnósticos certeros y propuestas que den respuestas reales a esta situación cada vez más alarmante. Sin dudas brindar respuestas simplistas a problemas complejos va a dar el saldo de un deterioro aún mayor del sistema educativo.

Recientemente, en el discurso público, a partir de iniciativas legislativas, se instalaron soluciones demagógicas que reducen este tema a una cuestión de "ausentismo docente" que hace recaer la responsabilidad sobre los trabajadores de la educación, dejando de lado una multiplicidad de factores que inciden en esa problemática: como las condiciones de infraestructura, la pauperización de los salarios, el desabastecimiento de los elementos necesarios para sostener los comedores escolares, entre otras. La declaración de la educación como servicio esencial, lejos de buscar atender la problemática en clave integral, apunta directamente a correr el foco de la discusión desde una política "persecutoria" hacia los docentes. Asimismo, la medida propuesta no garantiza un mejoramiento cualitativo ni cuantitativo. Obligar a niños y niñas a estar en aulas sin propuestas de enseñanza adecuadas sólo serviría para que la "cuenta final" de mayor número de días con clases. Hay allí un intento por evidenciar resultados educativos que están más asociados a slogans de campañas electorales que a involucrarse realmente en el mejoramiento de la educación. En ese sentido, creemos que la medida propuesta posee algunos objetivos bien claros: generar un protocolo coercitivo hacia la docencia y su derecho a huelga y desplazar la discusión sobre las condiciones realmente esenciales para garantizar el derecho a la educación que vienen siendo atacadas con las políticas recientes de recorte y ajuste presupuestario que no garantizan los mínimos establecidos por ley. Ninguno de estos objetivos va a producir mejoras en el sistema educativo argentino. Está claro que lejos de buscar una mejora para el sistema educativo, se trata de un intento de

disciplinamiento a los trabajadores de la educación y una medida de corte demagógico.

Consideramos que una respuesta a la problemática de la pérdida de días de clase debe desplazar este carácter persecutorio y demagógico para situar la discusión en, por un lado, cómo garantizar incentivos y condiciones que permitan mejorar el trabajo docente. Esto incluye una política de respaldo ante posibles licencias para asegurar la existencia de reemplazos con protocolos que no descuiden la continuidad pedagógica. Por otro lado, es importante incluir en estas iniciativas otros aspectos que redundan en la pérdida de días de clase como las cuestiones edilicias. Por último, se destaca la necesidad de impulsar acciones que integren a la comunidad educativa en la toma de decisiones sobre el rumbo de las políticas para avanzar de forma consensuada en un proyecto integral para mejorar la educación.