



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Catolicismo y gobierno de la educación en la provincias argentinas, 1999-2016

Autores (en el caso de tesis y directores):

María Soledad Prieto

Juan Cruz Esquivel, dir.

Fortunato H. Mallimaci, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



María Sol Prieto

CATOLICISMO Y GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN EN LAS
PROVINCIAS ARGENTINAS (1999-2016)

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Director: Juan Cruz Esquivel

Co-Director: Fortunato Mallimaci

Buenos Aires

2017

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es analizar de un modo integral los vínculos entre catolicismo y gobierno de la educación en las provincias argentinas en la historia reciente, haciendo foco en tres dimensiones: la distribución del gasto educativo entre escuelas de gestión estatal y escuelas de gestión privada, la presencia de educación religiosa en las escuelas de gestión estatal, y el modo en el cual se distribuyen los espacios de toma de decisión en los Ministerios de Educación. El período estudiado abarca de 1999 a 2016 porque el proceso de provincialización de la educación iniciado por las reformas educativas de la década de 1990 hace de las provincias una esfera privilegiada para analizar los vínculos entre catolicismo y gobierno de la educación (los datos sistematizados por organismos públicos disponibles más antiguos son de 1999). El estudio se extiende hasta el presente a fines de identificar tendencias a largo plazo.

Este objetivo surge a partir de la heterogeneidad que existe entre las provincias respecto a estas tres dimensiones. Primero, existe una fuerte variación interprovincial del porcentaje del gasto educativo que las provincias destinan a las escuelas de gestión privada. Segundo, las leyes de las provincias plantean distintos tipos de presencia de enseñanza religiosa en las escuelas estatales. Tercero, la selección de funcionarios estatales varía entre provincias respecto al grado y modalidad de incidencia del catolicismo en este reclutamiento.

A partir de esta heterogeneidad, la pregunta que articula la tesis es ¿cómo se relaciona el catolicismo con la distribución del gasto de la educación, la presencia de la religión en los contenidos que se imparten, y el modo en el cual se distribuyen los cargos y espacios de toma de decisión en los Ministerios de Educación en las provincias?

Para responder a este interrogante se recurre a una estrategia metodológica mixta que combina un abordaje cuantitativo, que abarca a todas las provincias, con uno cualitativo y comparado. Los casos seleccionados para el abordaje comparado son Salta (donde la ley prescribe la enseñanza religiosa obligatoria), Córdoba (donde la ley permite la enseñanza religiosa optativa), Chaco (donde la define a la educación estatal como laica) y la Ciudad de Buenos Aires (donde la Constitución plantea que la educación es laica pero no hay ley de educación). El criterio de selección es, por lo tanto, la variación en la variable dependiente.

A través del abordaje cuantitativo se busca responder a la pregunta acerca de cómo incide el catolicismo en la distribución del gasto educativo de las provincias entre las escuelas de gestión estatal y las de gestión privada. Para responder a esta interrogante, se contrastan hipótesis en las que intervienen distintas variables vinculadas al catolicismo. En particular, se analiza en qué medida los actores, las instituciones y la cultura política inciden en el porcentaje de gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada. Para contrastar esta

hipótesis, se utilizan técnicas de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE).

El abordaje cualitativo y comparado busca dar respuesta a dos preguntas. Primero, cómo incide el catolicismo en la forma en la cual las leyes provinciales prescriben la presencia o no de enseñanza religiosa en las escuelas estatales. Segundo, cómo incide en las trayectorias de los funcionarios de los Ministerios de Educación de las provincias.

Para responder a la primera pregunta se estudian los debates públicos sociales (fuera de los recintos legislativos) y los debates legislativos (dentro de los recintos) en cada una de las provincias seleccionadas. Los debates públicos sociales se reconstruyen a través de un rastreo de procesos cuyo objetivo es analizar el papel del catolicismo en el debate desde la perspectiva de las coaliciones defensoras. Los debates legislativos, en cambio, se analizan a través de los discursos de los legisladores, haciendo hincapié en las memorias colectivas, las ideas de provincia y los encuadramientos de la relación entre religión y educación.

Para responder a la pregunta sobre los grados y modalidades en que el catolicismo incide en la selección de funcionarios de los Ministerios de Educación de las provincias, se reconstruyen las trayectorias sociales de los funcionarios de los Ministerios de Educación de las provincias seleccionadas a través del método biográfico. El objetivo de esta reconstrucción es identificar en qué medida y de qué manera las puertas de ingreso a los Ministerios están relacionadas con redes y trayectorias religiosas.

Los principales hallazgos de la tesis son cuatro. Primero, del análisis cuantitativo se concluye que el factor que más explica la distribución del gasto educativo provincial entre las escuelas estatales y las de gestión privada es el peso de los colegios católicos. Segundo, del rastreo de procesos se observa que el papel que el catolicismo juega en el debate público social influye en los resultados legislativos: puede promover leyes o vetarlas, según el grado de participación de la sociedad civil. Tercero, del análisis de las versiones taquigráficas se desprende que los encuadramientos de la relación entre religión y educación presentes en los discursos de los legisladores están delimitados por el lugar que ocupa el catolicismo en las memorias colectivas y las ideas de provincia de la comunidad política. Por último, del estudio de las trayectorias de los funcionarios surge que las modalidades en que el catolicismo incide en la selección de estos decisores dependen del tipo que reviste el catolicismo en cada provincia.

ABSTRACT

This thesis aims to study the links between Catholicism and the government of education in the Argentine provinces in recent history, focusing on three dimensions: the distribution of educational expenditure between state-run schools and privately managed schools, the presence of religious education in state-run schools, and the way in which decision-making spaces are distributed in the Ministries of Education. The period studied ranges from 1999 to 2016 because the process of provincialization of education initiated by the educational reforms of the 1990s makes the provinces a privileged area for analyzing the links between Catholicism and the government of education (available data systematized by public agencies are from 1999). The study extends to the present to identify long-term trends.

This objective results from the heterogeneity among the provinces on these three dimensions. First, there is a strong interprovincial variation in the percentage of education spending allocated to the provinces privately run schools. Second, the laws of the provinces pose different types of presence of religious education in state schools. Third, the selection of state officials varies between provinces regarding the degree and mode of incidence of Catholicism in this recruitment.

On the basis this heterogeneity, the question that organizes this thesis can be formulated as follows: what is the incidence of Catholicism in the distribution of education expenditure, in the presence of religion in the content that is taught, and in the way in which the decision-making spaces in the Provincial Ministries of Education are distributed?

To answer this question, a mixed methodological strategy is used. This strategy combines a quantitative approach, covering all provinces, with a qualitative and comparative one. The cases selected for the comparative approach are Salta (where the law prescribes compulsory religious teaching), Cordoba (where the law allows optional religious teaching), Chaco (where the law defines state education as secular) and the City of Buenos Aires (where the Constitution establishes that education is secular but there is no education law). The criterion of case selection is, therefore, the variation in the dependent variable.

The quantitative approach seeks to answer the question about how Catholicism affects the distribution of educational expenditure of the provinces between state and privately run schools. To answer this question, hypothesis in which different variables related to Catholicism involved are contrasted. In particular, the objective is to determine the extent to which actors, institutions and political culture influence the percentage of expenditure that provincial education systems transfer to privately run schools. To test this hypothesis, multivariate regression models with panel-corrected standard errors (PCSE) are used.

The qualitative and comparative approach seeks to answer two questions. First, how does Catholicism affect the way in which provincial laws prescribe the presence or absence of religious

teaching in state schools? Second, how does it affect the trajectories of the officials of the Ministries of Education of the provinces?

To answer the first question, public social debates (outside legislatures) and legislative debates (within legislatures) are studied in each of the selected provinces. Public social debates are reconstructed through a process tracing method. The objective of this process tracing is to analyze the role of Catholicism in the debate from the perspective of the advocacy coalition framework. On the other hand, legislative debates are studied through the discourse analysis of legislators' speeches, focusing on the allusions to collective memories, representations about the provinces, and framings of the relationship between religion and education.

To answer the question about the degrees and modalities in which Catholicism affects the selection of officials of the Provincial Ministries of Education, the social trajectories of the officials of the selected provinces are traced through the biographical method. The goal of this trajectory tracing is to identify in what way and to what extent the selection of officials of the Ministries of Education is related to their religious networks and paths.

The main findings of this thesis are four. First, the quantitative analysis concludes that the factor that most explains the distribution of provincial education expenditure between state schools and private schools is the weight of Catholic schools. Second, from the process tracing analysis of the social discussions of education laws, the conclusion is that the role that Catholicism plays in the public social debates affects the legislative results: Catholicism can promote laws or veto them, according to the degree of participation of the civil society. Third, the finding based on the analysis of legislators' speeches is that the frameworks of the relationship between religion and education presented in the discourses of legislators are delimited by the place that Catholicism occupies in collective memories and representations about the province of the political community. Finally, from the study of the social trajectories of the officials, the main conclusion is that the modalities in which Catholicism affects the selection of these decision-makers depend on the type of Catholicism that exists in each province.

CATOLICISMO Y GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (1999-2016)

INTRODUCCIÓN	13
Objetivo general, interrogantes y abordaje	15
Organización de la tesis	18
Principales hallazgos	21
CAPÍTULO I Construcción empírica del problema: Relaciones entre catolicismo y gobierno de la educación en la historia argentina	22
Resumen:.....	22
I.1. Introducción	22
I.1.1. Entorno conceptual: autonomía y complementariedad	25
I.1.2. Abordaje metodológico y dimensiones	27
I.2. Análisis empírico	29
I.2.1. 1500-1810: Simbiosis entre poder político y poder religioso y complementariedad activa	29
I.2.2. 1810-1880: Surgimiento del Estado Argentino, heterogeneidad interprovincial y complementariedad activa	34
I.2.3. 1880-1930: Consolidación del Estado nacional y autonomía activa	38
I.2.4. 1930-1945: Catolicismo integral y complementariedad activa	45
I.2.5. 1945-1955 Estado de Bienestar y radicalización hacia la autonomía activa	49
I.2.6. 1955-1976: Autoritarismos, democracias restringidas y complementariedad activa ...	52
I.2.7. 1976-1984: Dictadura y complementariedad activa	58
I.2.8. 1984-1990: Reconstucción democrática y complementariedad pasiva	61
I.2.9. 1990-2002: Consolidación democrática y complementariedad activa	65
I.2.10. 2002-2016: Democracia consolidada y complementariedad pasiva	72
I.3. Recapitulación y discusión	76
CAPÍTULO II Catolicismo y distribución del gasto educativo en las provincias argentinas	79
Resumen	79
II. 1. Introducción	79
II.1.1. Entorno conceptual e hipótesis: peso del actor confesional, incidencia de las instituciones, influencia del catolicismo en la política y combinaciones entre estas variables	84
II.1.2. Abordaje metodológico, variables y operacionalización	91
II.2. Análisis empírico	108
II.2.1. Peso del actor confesional (hipótesis 1)	109
II.2.2. Incidencia de las instituciones (hipótesis 2)	114
II.2.3. Influencia del catolicismo en la política (hipótesis 3)	117
II.2.4. Peso del actor confesional e incidencia de las instituciones (hipótesis 4)	122
II.2.5. Peso del actor confesional, incidencia de las instituciones e influencia del catolicismo (hipótesis 5)	125
II.3. Recapitulación y discusión	128

CAPÍTULO III Catolicismo y legislación educativa: El debate público social de las leyes de educación en Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires	133
Resumen.....	133
III.1. Introducción	133
III. 1.1. Entorno conceptual: enfoque de coaliciones defensoras y participación política...	135
III.1.2. Abordaje metodológico y dimensiones	138
III.2. Análisis empírico.....	139
III.2.1. Salta.....	139
III.2.1.1. Presentación del caso: mantenimiento del <i>statu quo</i>	139
III.2.1.2. Cronología de la sanción de una ley católica	140
III.2.1.3. Análisis del proceso: catolicismo en la coalición defensora y participación restringida.....	150
III.2. Córdoba	152
III.2.1. Presentación del caso: leves modificaciones al <i>statu quo</i>	152
III.2.2. Cronología de una negociación.....	153
III.2.2.3. Análisis del proceso: catolicismo en la coalición defensora y participación ampliada	162
III.2.3. Chaco.....	165
III.2.3.1. Presentación del caso: mantenimiento del <i>statu quo</i>	165
III.2.3.2. Cronología de la sanción de una ley de la sociedad civil.....	166
III.2.3.3. Análisis del proceso: catolicismo fuera de la coalición defensora y participación ampliada	173
III.2.4. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	175
III.2.4.1. Presentación del caso: mantenimiento del <i>statu quo</i>	175
III. 2.4.2. Cronología de un cajoneo.....	176
III.2.4.3. Análisis del proceso: catolicismo fuera de la coalición defensora y participación restringida.....	191
III.3. Recapitulación y discusión	193
CAPÍTULO IV Memorias colectivas, ideas de provincia y políticas públicas: Catolicismo y educación en los debates parlamentarios de Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires	200
Resumen.....	200
IV.1. Introducción.....	200
IV.1.1. Entorno conceptual e hipótesis de trabajo: Memorias colectivas, ideas de provincia, encuadramientos de políticas públicas	201
IV.1.2. Abordaje metodológico y dimensiones.....	203
IV.2. Análisis empírico	204
IV.2.1. Salta: “¿Y quiénes educaban? Los curas”	204
IV.2.1.1. Memoria de los orígenes de Salta: simbiosis entre poder político y poder religioso en la fundación de la ciudad de Salta	204
IV.2.1.2. Ideas de provincia en Salta: católica y por lo tanto particular	208
IV.2.1.3. Encuadramiento de la relación entre religión y educación en Salta	211
IV.2.2. Córdoba: “Entre la tradición y la modernidad”	218
IV.2.2.1. Memoria del pasado cordobés: una memoria de la división	221
IV.2.2.2. Ideas de provincia en Córdoba: una provincia dividida.....	227

IV.2.2.3. Encuadramiento de la relación entre religión y educación en Córdoba: división y negociación	232
IV.2.3. Chaco: “Orgullosos de sus abuelos inmigrantes, de sus abuelos criollos, de sus abuelos y su presente qom, wichí y moqoit”	238
IV.2.3.1. Memoria sobre el pasado chaqueño: revisión y refundación	240
IV.2.3.2. Ideas de provincia en Chaco: plurinacional, plurilingüe y latinoamericana	247
IV.2.3.3. Encuadramiento de la relación entre religión y educación en Chaco: la Iglesia como una parte más de la sociedad civil	249
IV.2.4. Ciudad de Buenos Aires: “No es que los argentinos seamos tan malos”	251
IV.2.4.1. Memoria sobre el pasado porteño: recordar desde el centro político de la Argentina	253
IV.2.4.2. Ideas de provincia: una metrópolis diversa y desigual	259
2.4.3. Encuadramiento de la relación entre religión y educación en la Ciudad de Buenos Aires: tensiones en torno a la libertad de opción	270
IV.3. Recapitulación y discusión	274
CAPÍTULO V Incidencia del catolicismo en las trayectorias de funcionarios educativos provinciales	279
Resumen:	279
V.1. Introducción	279
V.1.1. Entorno conceptual: trayectorias sociales, sociabilidades y redes	280
V.1.2. Abordaje metodológico, dimensiones y construcción de categorías	282
V.2. Análisis empírico	284
V.2.1. Salta: “¡Es remil mía esa virgen! Así somos”	284
V.2.1.1. Trayectorias e incidencia del catolicismo: notables católicos en la cúpula y expertos en la base	285
V.2.1.2. El catolicismo como sistema cultural	294
V.2.2. Córdoba: “Por la patria hasta Dios”	296
V.2.2.1. Militantes sindicales, militantes católicos y militantes peronistas en la cúpula, técnicos en la base	297
V.2.2.2. El catolicismo como religión pública	314
V.2.3. Chaco: “Será que en nuestro sindicato tenemos a los mejores hombres y mujeres...”	315
V.2.3.1. Chaco: Militantes sindicales y militantes peronistas con cercanía al gobernador ..	316
V.2.3.2. El catolicismo como esfera diferenciada de la esfera política	328
V.2.4. Ciudad de Buenos Aires: “Un católico con apellido de arrendatario de ganado”	329
V.2.4.1. Ciudad de Buenos Aires: Expertos, notables, y militantes políticos en la cúpula, expertos y expertos de la Iglesia católica en la base	330
V.2.4.2. El catolicismo como parte de la sociedad política	352
V. 3. Recapitulación y discusión	354
VI Recapitulación y discusión final	358
VI.1. Hallazgos en relación a los objetivos	358
VI.2. Aportes empíricos, teóricos y metodológicos	367
BIBLIOGRAFÍA	370
ANEXO I. Mapa de la laicidad educativa en Argentina	384

AGRADECIMIENTOS

Toda memoria es social. No se puede recordar por fuera de un grupo. Mis recuerdos sobre la producción de este trabajo se extienden hasta donde llegan mis afectos. A ellos quiero agradecerles. En primer lugar, a Juan Esquivel. Siempre inquieto y abierto a probar metodologías nuevas, formular nuevas preguntas, leer nuevas teorías, en estos cinco años Juan me enseñó como ninguna otra persona el oficio de sociólogo. Sus trabajos sobre laicidad fueron una inspiración desde el comienzo de esta investigación. Con él comparto ideas y convicciones sobre la educación, la política y la sociedad que le dan sentido a este trabajo, más allá del placer de construir conocimiento.

También le debo mucho a Fortunato Mallimaci porque desde sus clases en la cátedra de Historia Argentina en la carrera de Sociología que cursé hace años, en 2007, me abrió un mundo: me mostró que sin estudiar el catolicismo argentino no se pueden comprender la historia, la política y la sociedad. Sus lecturas sobre la sociedad argentina y su deriva, tan potentes, a la vez que me sorprenden y me obligan a repensar todo, forman parte de mí: a veces estoy hablando y me encuentro diciendo “romano”, “integral”, “tipo secta”, “tipo iglesia” y no sé si la que habla soy yo o es él. Sin su acompañamiento y su apuesta, la tesis no hubiese sido posible.

Verónica Giménez Béliveau también cumplió un papel importante en todo esto. Sus trabajos sobre memorias colectivas y militancias católicas, sus clases en el seminario Sociedad y Religión, nuestras conversaciones, su pasión por el trabajo de campo y por la sociología, me inspiran; me dan ideas y ganas de seguir trabajando.

Por otro lado, quiero agradecerles a todas las personas que entrevisté. Estas personas me contaron sus historias: dónde nacieron, quiénes son sus padres, de qué trabajaron, dónde estudiaron, cómo conocieron a sus parejas, cuándo empezaron a militar...Contra todo pronóstico pesimista de hacia dónde va el mundo, pude escribir esta tesis gracias a la ayuda desinteresada de personas que no me conocían.

Este trabajo existe también porque el Programa de Sociedad, Cultura y Religión del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) me abrió las puertas a la investigación en las ciencias sociales. Primero a través de una beca Agencia en el marco del PICT “Religión, sexualidades, educación y asistencia social. Alcances e influencias de las religiones en las 24 jurisdicciones de la Argentina contemporánea”, en el marco del cual surgió esta tesis. En este programa pude discutir y pensar con generosos colegas, especialmente Gabriela Irrazábal, Mariela Mosqueira, Marcos Carbonelli, Guido Giorgi, Gabriel Levita, Germán Torres y Soledad Catoggio. A todos les debo algo.

Quiero darle las gracias también a Catalina Smulovitz, quien dirigió mi tesis de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella. La presente investigación es una continuación de ese trabajo y sus aportes fueron muy importantes.

El apoyo de mi familia fue incondicional a lo largo de todo este proceso y crucial en el tramo final: Marta Mariconi, Daniel Prieto, Victoria Prieto, Joaquín Manperl, Mónica Mariconi, me soportaron cinco años hablando de un solo tema: un verdadero récord. Mis amigos Lucía Gutiérrez, Juan Ottaviano, Julián Hofele, Ana Clara Piechestin, Julia López, Ornella Lotito, Mariana Menga, Franca Marchetti, Gonzalo Grande, Camila Perochena, Santiago Cunial, Martín Schapiro festejaron cada avance de este trabajo como si fuera un gol. Me considero muy afortunada por tenerlos de amigos. Mis compañeros de USINA respetaron mi tiempo porque entendieron lo importante que era para mí culminar esta investigación. Mención especial para Natalia Tamara Rosa y Michelle Arturi que me ayudaron tanto y se comprometieron con este trabajo.

Por último, Emiliano Flores estuvo más seguro que yo, todo este tiempo, de que esto finalmente iba a ocurrir; de que esta tesis iba a ser entregada. Sin su serenidad, su alegría, su inteligencia y su apoyo permanente, esta tarea hubiera sido dificultosa y triste. Por eso quiero agradecerle especialmente.

Todas las tesis son un trabajo colectivo pero esta tesis, en particular, se produjo casi enteramente a partir de mis interacciones con otras personas: directores, profesores, colegas, entrevistados, amigos, compañeros, familiares. Los aciertos son todos suyos, los errores van por cuenta mía.

Ningún estudio social que no vuelva a los problemas de la biografía, de la historia, y de sus intersecciones dentro de la sociedad, ha terminado su jornada intelectual.

C. Wright Mills. *La imaginación sociológica*.

CATOLICISMO Y GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (1999-2016)

INTRODUCCIÓN

La Ley 1420 es estudiada en las escuelas y universidades argentinas como “la ley que universaliza la educación pública, laica y gratuita”. Sin embargo, el texto de la ley no contiene la expresión “laica”. Tampoco contiene expresiones como “no dogmática” o “exenta de dogmatismos”. En cambio aclara, en los principios generales, que la enseñanza religiosa solo puede ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos a los niños de su respectiva “comunidad”, antes o después de las horas de clase. Sin embargo esta ley, en tanto hito fundante del sistema educativo argentino, sigue siendo presentada en estos términos. Esto no se debe a que el texto de la ley sea ambiguo o confuso. Se debe a que la propia ley constituye, además de un punto de partida para comprender la historia del sistema educativo, un hito de memoria colectiva sobre las relaciones entre el catolicismo y el gobierno de la educación en la Argentina. Esta tesis nace de la pregunta por estas relaciones.

El uso de la palabra “catolicismo” en el título de este trabajo no corresponde a una elección caprichosa. El mundo católico es en todas partes heterogéneo, múltiple y plural. Incluye jerarquías locales e internacionales, especialistas religiosos, órdenes, congregaciones, movimientos, agrupamientos de laicos, grupos de expertos, científicos, intelectuales y cuadros políticos. Incluye organizaciones parroquiales, sociales y políticas; hospitales, sindicatos, partidos, universidades, cientos de miles de escuelas, grupos de sociabilidad intensa. Incluye a millones de católicos y católicas que se relacionan con sus creencias, con sus prácticas, con su dios y sus santos de las maneras más diversas. Incluye, además, memorias y concepciones sobre el Estado, sobre la política y sobre la sociedad que atraviesan los imaginarios sociales e individuales, sean los individuos católicos o no.

Esto ocurre en Argentina y ocurre también en el mundo de la educación. A fines de la década de 1970, el sociólogo francés Émile Poulat publicó un libro llamado *Iglesia contra burguesía*, cuya principal premisa es que no hay un solo tipo de catolicismo, por lo tanto no hay una sola Iglesia católica y, por lo tanto, eso que llamamos “la Iglesia católica” es el resultado de una serie de pujas entre los distintos catolicismos para definir los vínculos entre lo que está más allá del mundo en el vivimos, y lo que está más acá. En estas latitudes, la sociología de la religión trabajó y trabaja sobre los distintos catolicismos presentes en Argentina reafirmando esta forma plural, heterogénea y múltiple que el catolicismo reviste. Por este motivo, seleccioné la expresión “catolicismo” en lugar de “Iglesia católica”, que designa a un fenómeno institucional, o “movimiento católico”, que da cuenta de una forma específica del catolicismo. Si bien en algunos casos utilicé estas expresiones para hacer más

amena la lectura, el sentido de estas palabras en la presente tesis es el mismo que le doy al catolicismo, entendido como universo múltiple, heterogéneo y plural.

La expresión “gobierno de la educación” también fue seleccionada como producto de una acción reflexiva. Fundamentalmente, entiendo por gobierno “una pluralidad de formas que se dejan aprehender, se entrecruzan y se entrelazan dentro de la sociedad y el Estado” (Foucault, 2006:117-118). En otras palabras, el gobierno es una relación que, justamente por su carácter relacional y disperso a lo largo de toda la sociedad, excede al Estado entendido como monopolio legítimo del uso de la violencia. La lógica del concepto de gobierno, lejos de reducirse al principio de soberanía que define al Estado, es la de la gubernamentalidad, es decir “el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten establecer esa forma de poder bien específica, aunque muy compleja, que tiene por blanco principal a la población” (Foucault, 2006:118).

La selección de este concepto tuvo como principal premisa distinguir el gobierno de la educación de otras dos ideas que forman parte del mismo campo semántico: una, ya mencionada, la noción de Estado; la otra, vinculada a ésta, la idea de administración. El concepto de gobierno de la educación es irreducible a la idea de Estado en tanto principio de soberanía, por el motivo que ya marqué: el gobierno es una forma de relación que está presente en múltiples vínculos sociales, mientras que el Estado es “una realidad compuesta y una abstracción mitificada” (Foucault, 2007:137). Por otro lado, el concepto de gobierno de la educación es diferente de la idea de administración porque sus dispositivos, técnicas, tácticas, procedimientos e instituciones, exceden a esta idea. Esto se debe a que la noción de administración supone un mantenimiento o sostenimiento de los elementos que componen al sistema educativo. En otras palabras, la idea de administración implica una concepción estática del poder, mientras que la de gobierno supone una idea creativa, en la que el poder es capaz de intervenir en las poblaciones y en los sujetos individuales, creándolos y transformándolos. En suma, el Estado y la administración de la educación son dos componentes ciertamente muy importantes del gobierno de la educación, pero no son los únicos.

El motivo por el que seleccioné la idea de gobierno de la educación es el carácter dual del poder presente en las escuelas. Ellas representan “un híbrido de dos ‘tecnologías de la existencia’ realmente autónomas: un aparato de gobierno que buscó la transformación social de la ciudadanía de acuerdo a objetivos del Estado; y un sistema de disciplina pastoral que funcionó inculcando los medios de autoreflexión y autocultivo éticos” (Hunter, 1998:92). Estas dos “caras”, micro y macro, de la realidad escolar y educativa, están presentes en la idea de gobierno de la educación. Dicho todo esto, el énfasis de esta tesis está puesto en la mirada “macro” o “desde arriba”. Este énfasis no implica desconocer la dimensión “micro” sino, por el contrario, entender que los fenómenos estudiados en esta tesis tienen

correlatos e implicancias que, debido a este necesario recorte, no son analizados, pero quedan pendientes para próximas investigaciones.

El análisis de los vínculos entre catolicismo y gobierno de la educación está vinculado a la idea de Archer (2013) de que los sistemas educativos tienen, ante todo, una naturaleza social, entendida como producto de una sociedad dada pero, fundamentalmente, entendida como externa al Estado. Desde esta perspectiva, por muy importante que sea el rol del Estado en la construcción de un sistema educativo dado, este no es nunca el único actor interviniente. De este modo, los sistemas educativos, entendidos como “una colección nacional y diferenciada de instituciones dedicadas a la educación formal cuyo control general y supervisión son, al menos en parte, gubernamentales y cuyos componentes y partes se relacionan unos con otros” (Archer, 2013:19), son el producto de una disputa social. Y los cambios institucionales son, en consecuencia, el producto histórico y concreto de las permanentes pujas por definir el sentido de la educación, pujas que incluyen a distintos actores de afuera y de adentro de los sistemas educativos estatales. Por este motivo, estudiar las relaciones entre catolicismo y gobierno de la educación implica comprender a los sistemas educativos como campos de disputa y competencia.

Objetivo general, interrogantes y abordaje

El objetivo que guió este trabajo fue analizar de un modo integral los vínculos entre catolicismo y gobierno de la educación en las provincias argentinas en la historia reciente, a través de tres dimensiones: la distribución del gasto educativo entre escuelas de gestión estatal y escuelas de gestión privada, la presencia (o no) de educación religiosa en los contenidos que se imparten en las escuelas de gestión estatal, y el modo en el cual se distribuyen los cargos y espacios de toma de decisión vinculados al gobierno de la educación de las provincias. El período estudiado abarca de 1999 a 2016 porque el proceso de provincialización de la educación iniciado por la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias (Nº 24.049/91) y la Ley Federal de Educación (Nº 24.195/93) hace de las provincias una esfera privilegiada para analizar los vínculos entre catolicismo y gobierno de la educación, y los datos sistematizados por organismos públicos disponibles más antiguos son de 1999. El estudio se extiende hasta el presente a fines de identificar tendencias a largo plazo.

Este objetivo surge a partir de la heterogeneidad que existe entre las provincias respecto a estas tres dimensiones. Si se estudian los sistemas educativos provinciales, puede observarse que, en primer lugar, existe una fuerte variación interprovincial en torno al porcentaje del gasto educativo que las provincias destinan a subvenciones destinadas a las escuelas de gestión privada. En segundo lugar, las leyes educativas y las Constituciones de las provincias plantean distintas maneras de prescribir la relación entre religión y educación en las escuelas estatales. Entre las provincias que explicitan esta cuestión en su legislación, algunas establecen que la educación es laica o exenta de dogmatismos; otras plantean una incursión religiosa optativa o fuera del horario de clase; y un tercer grupo establece

la educación religiosa dentro del horario escolar (Ver Anexo I)¹. En tercer lugar, la selección de quienes gobiernan la educación (principalmente funcionarios) también varía de provincia a provincia respecto a la influencia (o no) de la religión en dicho reclutamiento. Hay provincias en las cuales gran parte de quienes gobiernan la educación tiene una trayectoria de militancia católica o de fuerte vinculación previa a la jerarquía católica o a organizaciones católicas relacionadas a la educación; provincias en las cuales las trayectorias están más relacionadas al partido de gobierno o al sindicato docente mayoritario; provincias en las cuales parte de los funcionarios provienen del propio sistema educativo; y provincias donde estas trayectorias se superponen.

En función de esta importante heterogeneidad entre las provincias en estas tres dimensiones, el interrogante que articula esta tesis puede formularse de la siguiente manera: ¿cómo se relaciona el catolicismo con la distribución del gasto de la educación, la presencia de la religión en los contenidos que se imparten, y el modo en el cual se distribuyen los cargos y espacios de toma de decisión vinculados al gobierno de la educación en las provincias? Dado que no hay motivos para suponer que la variación en las tres dimensiones se pueda comprender a partir de un único factor, de esta pregunta se desprenden cuatro interrogantes. En relación a la primera dimensión se extrae el interrogante ¿por qué hay provincias más subsidiarias que otras? En relación a la segunda, ¿por qué hay provincias más confesionales que otras en lo que refiere a la incursión o no de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales? En relación a la tercera, ¿por qué varían, entre las provincias, los criterios de selección de quienes gobiernan la educación? Y la última, vinculada a las tres ¿cómo se relaciona el catolicismo con estas variaciones?

Considerando el supuesto de que los hechos que dan cuenta de la variación en cada una de estas dimensiones son diferentes entre sí, no existe a priori un solo argumento que guíe la tesis sino, al menos, tres. En relación al primer punto, el argumento central es que el peso o fuerza del actor confesional², las ventajas institucionales de este sector³ y la influencia del catolicismo en la política⁴ inciden sobre el porcentaje del gasto educativo que las provincias destinan a las escuelas de gestión privada. En relación al segundo punto, el argumento central es que el resultado legislativo de acuerdo al cual las provincias son más o menos confesionales depende de las disputas y coaliciones defensoras que surgen de los actores políticos y sociales y de sus representaciones sobre la educación provincial dentro y fuera del recinto en el que se votan las leyes. En relación al tercer punto, el argumento central

¹ En Santiago del Estero el carácter curricular o extracurricular de la educación religiosa no está explicitado, pero es el único caso con esta característica.

² Como lo desarrollaré en el Capítulo II, entiendo por “peso o fuerza del actor confesional” el porcentaje de escuelas primarias y secundarias confesionales católicas de gestión privada sobre el total de escuelas de la provincia.

³ También desarrollaré esta idea en el Capítulo II, pero brevemente definiré “ventajas institucionales” como un concepto que abarca nivel de cercanía al Estado, grado de organización de las escuelas de gestión privada, y el nivel de regulación de las relaciones laborales docentes.

⁴ Entendido como un concepto complejo similar a la idea de “cultura política” que será desarrollado en el Capítulo II

es que el tipo o forma que reviste el catolicismo en la historia reciente de la provincia condiciona la formación del gabinete educativo e incide en las trayectorias sociales de los funcionarios⁵.

La estrategia metodológica para responder al planteamiento del problema se basó en una triangulación que combina un abordaje cuantitativo con uno cualitativo, más específicamente, comparado. El abordaje cuantitativo responde al objetivo de dimensionar en qué medida los actores, las instituciones y la cultura política inciden en el porcentaje de gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada en las provincias argentinas a lo largo de todo el período analizado. Para ello, seleccioné una técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE).

El abordaje comparado tiene por objetivo responder los interrogantes respecto a las maneras de prescribir la relación entre religión y educación en las escuelas estatales y los tipos de trayectorias de los funcionarios. Trabajé en las respuestas a estos interrogantes a partir de diferentes técnicas, todas en el marco de un abordaje comparado⁶. Para desarrollar este abordaje seleccioné cuatro casos: Chaco, Salta, Córdoba y la Ciudad de Buenos Aires. El criterio de selección de los casos fue el de la diferencia o variación en la variable dependiente tanto en términos de redacción (el modo en el cual las leyes prescriben la relación entre religión y educación en las escuelas estatales) como en términos de resultados legislativos (esto es, si las leyes fueron finalmente sancionadas o no). A partir de esta variación, seleccioné una provincia en la que la ley prescribe que se dicte educación religiosa en las escuelas estatales en horario de clase (Salta), una en la que la ley permite que haya educación religiosa optativa fuera del horario de clase (Córdoba), una en la que prescribe que la educación es “laica” entendiendo por esto la no incursión religiosa en la educación (Chaco), y provincia una cuya Constitución plantea que la educación estatal es laica, pero en la que luego de un proceso prolongado de discusión pública social de una ley de educación, esta finalmente no se sancionó (Ciudad de Buenos Aires).

Ahora bien, debido a que el objeto de estudio de la tesis tiene, por definición, varias dimensiones, su análisis implica una serie de preguntas específicas cuyas respuestas indagan en distintos campos, se valen de distintos entornos conceptuales y demandan distintas técnicas desde el punto de vista del abordaje metodológico. Por este motivo, en el próximo apartado presentaré, en la síntesis de cada Capítulo, los respectivos interrogantes, marcos conceptuales, dimensiones de análisis, y metodologías utilizadas.

⁵ La idea de “trayectorias sociales” es explicitada en detalle en el Capítulo V.

⁶ Las técnicas serán detalladas para cada capítulo en el siguiente sub-apartado (“Organización de la tesis”).

Organización de la tesis

El objetivo central del Capítulo I es demarcar la construcción empírica del problema y justificar las unidades de análisis seleccionadas para esta tesis (las provincias argentinas analizadas entre 1999 y 2016). La pregunta central que lo guía podría formularse de la siguiente manera: ¿cómo se relacionaron históricamente el Estado y la Iglesia católica en la educación argentina? Para responder a este interrogante, se plantea una periodización que va desde el largo período de conformación del Estado nacional hasta la actualidad, y se la analiza a partir de las categorías de “autonomía activa”, “autonomía pasiva”, “complementariedad activa” y “complementariedad pasiva”.

El argumento central de esta parte de la tesis es que hasta mediados del siglo XX, los arreglos institucionales y políticos entre catolicismo y gobierno de la educación coincidieron con los arreglos generales entre Iglesia y Estado. Pero a partir del momento en el cual el Estado se hizo responsable del salario de los docentes privados, se produjo la primera descentralización de establecimientos hacia las provincias, se reconocieron los títulos de los establecimientos privados y se reguló la educación privada, el Estado y el catolicismo comenzaron a tener una relación de complementariedad (a veces pasiva, a veces activa) en el ámbito educativo, independiente de las variaciones en el arreglo general entre Iglesia y Estado.

Para construir esta periodización y ubicar las relaciones en el marco de las categorías, recurrí al análisis y la consulta de fuentes secundarias, así como documental (de contenidos), desde un enfoque histórico comparado.

En el Capítulo II, indagaré en la primera dimensión de análisis de las relaciones entre catolicismo y gobierno de la educación propuesta en el objetivo general de la tesis, a saber, el estudio de los vínculos entre catolicismo y distribución del gasto educativo entre el sector de gestión estatal y el de gestión privada en las provincias argentinas. En particular, el trabajo analiza en qué medida los actores, las instituciones y la cultura política inciden en el porcentaje de gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada en el período 1999-2016.

La pregunta acerca de la relación entre la religión y la distribución del gasto educativo se estructura en función de tres ejes de explicaciones centrados en: a) la fuerza o peso del actor confesional, b) el peso de las instituciones, c) la influencia del catolicismo en la política. Para responder al interrogante acerca de cómo inciden estos factores, se observan y contrastan hipótesis provenientes de estas tres perspectivas a partir de una estrategia cuantitativa con técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE).

Los Capítulos III y IV indagan en la segunda dimensión propuesta para el análisis de las relaciones entre catolicismo y gobierno de la educación, es decir, la presencia (o ausencia, según el caso) de educación religiosa en los contenidos que se imparten en las escuelas de gestión estatal,

fundamentalmente entendida a través de la forma en la cual las legislaciones provinciales prescriben el encuadramiento de la relación entre religión y educación en estas escuelas.

En este marco, el objetivo de Capítulo III es describir, de manera comparada, el proceso de debate público social previo a la sanción (o no sanción, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires) de las leyes de educación provincial en Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires. La pregunta que guía este capítulo es: ¿de qué manera las características del proceso de debate público social de las leyes inciden sobre el resultado legislativo y el tipo de presencia de la educación religiosa definido en las mismas?

Para ordenar el análisis comparado se exploraron ocho dimensiones: a) las modificaciones (o no) respecto de las leyes previas, específicamente en lo que refiere a la forma de encuadrar la relación entre religión y educación en las escuelas estatales; b) el tiempo que duró la discusión y la cronología de dicho proceso; c) las referencias, si las hubiera, al factor religioso; d) los puntos de conflicto presentes en la discusión. e) la modalidad en la cual esta discusión se dio, contando instancias institucionalizadas como no institucionalizadas; f) el orden de dichas instancias, observando específicamente si las instancias participativas ocurren con anterioridad a la toma de decisión o como producto de una demanda social; g) el o los actores que tuvieron mayor iniciativa. h) el o los actores con mayor capacidad y ejercicio de veto, entendiendo por veto no al veto meramente legislativo sino al veto político de la iniciativa de sanción de una nueva ley de educación.

Para conocer cómo se desarrollaron estos procesos se relevaron los dos diarios principales de cada una de estas provincias, se recabaron datos de fuentes secundarias y se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios y actores, a partir de la técnica de rastreo de procesos o *process- tracing*. Para dar sentido al relevamiento que se hace a través de estas dimensiones, se recupera el Enfoque de las Coaliciones Defensoras (*Advocacy Coalition Framework*), sobre todo con el objetivo de describir a los actores inmersos en el debate de las leyes.

El Capítulo IV, tal como lo mencioné recientemente, también indaga en la segunda dimensión de análisis de la presente tesis, es decir, la forma en la cual las legislaciones provinciales prescriben el encuadramiento de la relación entre religión y educación en las escuelas estatales. Pero mientras el Capítulo III indaga en esta dimensión a través del estudio de las discusiones que se dieron en cada provincia fuera de las paredes de los recintos parlamentarios en los que estas leyes se aprobaron, el Capítulo IV explora en esta dimensión ya dentro de los recintos, analizando los debates legislativos.

De modo que el objetivo del Capítulo IV es estudiar cómo las memorias colectivas sobre el pasado y el origen presentes en los discursos de los legisladores de las provincias se movilizan y generan ideas sobre las mismas que se plasman en encuadramientos de políticas públicas educativas, sobre todo, en lo que refiere al vínculo entre educación y religión en las escuelas estatales.

Para cumplir con esta meta, seleccioné una estrategia comparada basada en el análisis de los debates parlamentarios de las leyes de educación en Salta, Córdoba y Chaco y de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Sobre esta base, estudié las versiones taquigráficas de los debates de las leyes de educación en las legislaturas de las primeras tres provincias y las actas de la convención constituyente de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la técnica de análisis del discurso, específicamente a través del análisis de contenidos. En este análisis se rastrearon fundamentalmente tres cuestiones: referencias de los diputados al origen y el pasado de la jurisdicción, referencias a las ideas de provincia, y referencias a los encuadramientos de la relación entre la religión y la educación en las escuelas estatales.

Por último, el Capítulo V indaga en la tercera dimensión principal de análisis de la presente tesis, es decir, las relaciones entre el catolicismo y el modo en el cual se distribuyen los cargos y espacios de toma de decisión vinculados al gobierno de la educación de las provincias.

En este marco, el objetivo del Capítulo V es reconstruir las trayectorias sociales de los funcionarios de los Ministerios de educación en las provincias seleccionadas (Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires) con el objetivo de dar cuenta de los diferentes grados y modalidades en las cuales el catolicismo incide en la selección de funcionarios en los Ministerios de Educación de las provincias.

Para ello recurrí a un abordaje biográfico basado, sobre todo, en las entrevistas en profundidad a los propios funcionarios, aunque en algunos pocos casos también me valí de entrevistas a informantes claves y de datos secundarios tales como currículums, artículos académicos, libros y entrevistas publicadas en medios de comunicación. De este modo, reconstruí alrededor de nueve historias de vida en cada provincia. A través de este abordaje (la historia de vida), busqué rastrear y reconstruir las trayectorias sociales de los funcionarios educativos, indagando en dimensiones tales como la política, la laboral, la familiar, la educativa, la asociativa y la religiosa.

El argumento que organiza este capítulo es que la selección de funcionarios y actores relevantes en la educación de las diversas provincias, más específicamente la variación en cuanto a la presencia de redes de socialización religiosa, varía de acuerdo al lugar que ocupa el catolicismo en la historia (en general, en la historia reciente) de la provincia. Este lugar es expresado a través de un tipo ideal presentado en las conclusiones, a saber: el catolicismo como sistema cultural (Geertz, 1997), el catolicismo como religión pública (Casanova, 1999), el catolicismo como esfera diferenciada (Weber, 2005) y el catolicismo como parte de la sociedad política (Gramsci, 2003).

Por último, en la discusión y recapitulación final, sistematizaré el recorrido de la investigación como un recorrido de conocimiento. Esto implica señalar los hallazgos en relación a los objetivos planteados en el presente trabajo de investigación y, por otro lado, recuperar las discusiones en las cuales este trabajo se inserta en cada capítulo. En suma, la tarea es hilar los distintos capítulos y dar cuenta de cómo cada uno de ellos aporta a la respuesta al interrogante principal de la tesis. Por otro lado, esta

parte de la tesis busca subrayar los aportes de este trabajo a los estudios sociales, justificando en cada caso por qué se trata de aportes o avances en relación al estado presente de dichas investigaciones.

Principales hallazgos

Con el fin de facilitar la lectura de esta tesis, adelantaré en una síntesis muy sucinta los principales hallazgos de este trabajo de investigación.

En primer lugar, el Capítulo I de la presente tesis reafirma, por un lado, que las provincias son un ámbito privilegiado para estudiar las relaciones entre catolicismo y gobierno de la educación en Argentina. Por otro lado, muestra que a estos procesos de provincialización educativa implicaron también una provincialización profunda y aparentemente irreversible de estos vínculos.

En segundo lugar, las conclusiones del Capítulo II son consistentes con las hipótesis que plantean que el principal factor vinculado al catolicismo que explica la distribución del gasto educativo provincial es la fuerza o peso del actor católico, seguido por el modo en el cual las instituciones vinculadas a la gestión de la educación privada distribuyen incentivos a la cooperación o a la competencia.

En tercer lugar, el Capítulo III da cuenta de que el rol que jugó el catolicismo en las diferentes coaliciones a nivel provincial y el grado de apertura a la participación de la sociedad civil que tuvieron los debates público sociales sobre las leyes de Educación en las provincias estudiadas influyeron principalmente sobre los resultados legislativos y políticos de estos debates y, en menor medida, en el modo en el cual las leyes provinciales prescriben el encuadramiento de la relación entre religión y educación en las escuelas estatales. En otras palabras, la conclusión del análisis del rastreo de procesos es que el papel que el catolicismo juega en el debate público social influye, sobre todo, en los resultados legislativos: la Iglesia católica puede promover leyes o vetarlas, según el grado de participación de la sociedad civil.

En cuarto lugar, del análisis de las versiones taquigráficas del Capítulo IV se desprende que los encuadramientos de la relación entre religión y educación presentes en los discursos de los legisladores están delimitados por el lugar que ocupa el catolicismo en las memorias colectivas y las ideas de provincia de la comunidad política.

Finalmente, del análisis de las historias de vida de los funcionarios educativos estudiadas en el Capítulo V, permite concluir que el modo en el cual el catolicismo incide en la selección de funcionarios educativos en cada provincia, desde el punto de vista de sus trayectorias sociales, varía de acuerdo al tipo de catolicismo presente en ellas a lo largo de la historia, fundamentalmente de la historia reciente.

CAPÍTULO I

Construcción empírica del problema:

Relaciones entre catolicismo y gobierno de la educación en la historia argentina

Resumen

El objetivo central de este capítulo es demarcar la construcción empírica del problema y justificar las unidades de análisis seleccionadas para esta tesis (las provincias argentinas analizadas entre 1999 y 2016). La pregunta central que lo guía podría formularse de la siguiente manera: ¿Cómo se relacionaron históricamente el Estado y la Iglesia católica en la educación argentina? Para responder a este interrogante, se plantea una periodización que va desde el largo período de conformación del Estado nacional hasta la actualidad, y se la analiza a partir de las categorías de “autonomía activa”, “autonomía pasiva”, “complementariedad activa” y “complementariedad pasiva”.

El argumento central de este estudio es que hasta mediados del siglo XX, los arreglos institucionales y políticos entre catolicismo y gobierno de la educación coincidieron con los arreglos generales entre Iglesia y Estado. Pero a partir de ese momento, en el cual el Estado se hizo responsable del salario de los docentes privados, se produjo la primera descentralización de establecimientos hacia las provincias, se reconocieron los títulos de los establecimientos privados y se reguló la educación privada, el Estado y el catolicismo comenzaron a tener una relación de complementariedad (a veces pasiva, a veces activa) más allá de las variaciones en arreglo general entre Iglesia y Estado.

Para construir esta periodización y ubicar las relaciones en el marco de las categorías, se recurre al análisis y la consulta de fuentes secundarias, así como documental —de contenidos—, desde un enfoque histórico comparado.

I.1. Introducción

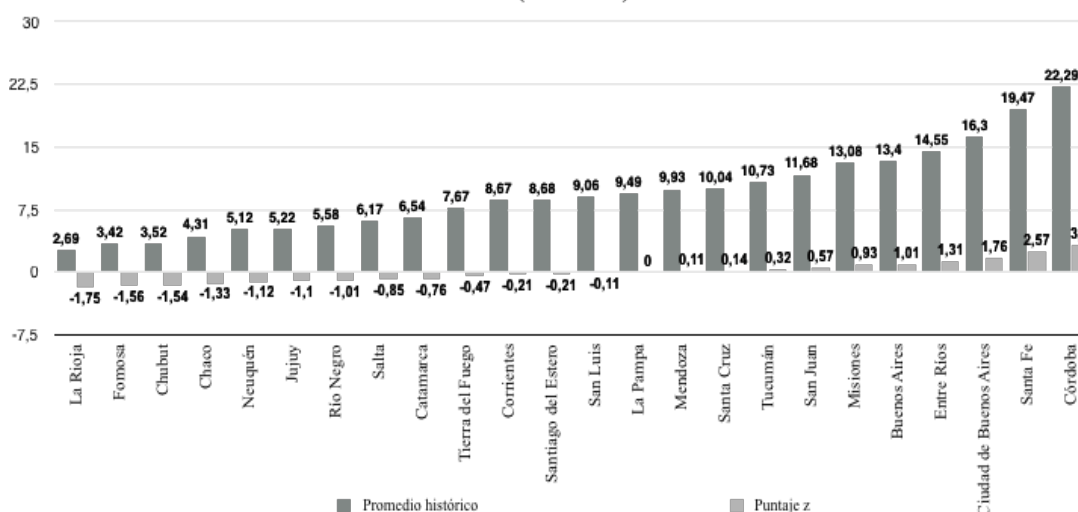
¿Cómo se relacionaron históricamente el Estado y la Iglesia católica en la educación argentina? Las variaciones en estas relaciones, ¿reprodujeron los arreglos de cada momento entre la Iglesia y el Estado? ¿Hasta qué punto se puede estudiar la relación entre el catolicismo y la educación desde una perspectiva nacional? Estos son los principales interrogantes a los que el presente capítulo busca dar respuestas.

Un fenómeno llamativo y característico en el mapa de la educación argentina de los últimos años es la heterogeneidad. Heterogeneidad entre las provincias respecto a la forma en la cual distribuyen su presupuesto entre la educación de gestión estatal y la de gestión privada, y heterogeneidad respecto al modo en el cual prescriben el tipo de incursión de la religión en la educación estatal. Ambos componentes hacen que los vínculos entre la religión y el gobierno de la educación varíen fundamentalmente entre provincias (es decir, de manera transversal), que longitudinalmente a nivel nacional.

El nivel de variación interprovincial en el porcentaje del gasto educativo transferido a los establecimientos privados entre 1999 y 2015 es alto (Gráfico I.1), a tal punto que se podría decir que en Argentina conviven actualmente distintos tipos de sistemas educativos desde el punto de vista del financiamiento de la educación privada.

Gráfico I.1

Porcentajes de transferencia del gasto educativo a la educación privada: promedios históricos y puntajes z (1999-2015)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la CGECSE.

Una clasificación analítica (es decir, sin objetivos explicativos) permite detectar diferentes niveles de financiamiento que, con fines descriptivos, pueden organizarse en cuatro grupos. En el primero, hay provincias con muy bajo nivel de porcentaje de transferencia a las escuelas de gestión privada como La Rioja, Formosa, Chubut, Chaco, Neuquén, Jujuy y Río Negro, cuyos promedios históricos de porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado se encuentran a más de un desvío estándar por debajo del promedio histórico de todas las provincias. Los promedios históricos de los porcentajes de transferencia al sector privado de este primer grupo varían entre 2,69 por ciento (La Rioja) y 5,58 por ciento (Río Negro). Un segundo grupo está formado por provincias en las que los porcentajes de transferencia del gasto educativo a las escuelas de gestión privada son bajos, aunque no tan bajos como en las provincias del primer grupo: estas provincias se encuentran a menos de un desvío estándar por debajo del promedio. Este grupo incluye a Salta, Catamarca, Tierra del Fuego, Corrientes, Santiago del Estero y San Luis. Los porcentajes varían entre 6,17 por ciento (Salta) y 9,06 por ciento (San Luis). Un tercer grupo está formado por provincias subsidiarias, cuyos promedios históricos están a menos de un desvío estándar por encima del promedio: La Pampa, Mendoza, Santa Cruz, Tucumán, San Juan y Misiones. El menor promedio histórico de este grupo es 9,49 por ciento (La Pampa) y el mayor, 13,08 por ciento (Misiones). Por último, hay un grupo de provincias que destinan un elevado porcentaje de su gasto educativo a financiar escuelas de gestión privada, donde se encuentran la provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. De este grupo, la provincia de Buenos Aires es la que menor porcentaje de su gasto educativo destina a las subvenciones a las escuelas privadas (13,4 por ciento), mientras que Córdoba es la que mayor parte de su presupuesto educativo destina a ese fin (22,29 por ciento). En suma, los datos dan cuenta del elevado nivel de variación interprovincial en el porcentaje del gasto educativo que cada provincia destina para subvencionar sus escuelas privadas. Con fines únicamente analíticos, denominaré en este

capítulo a las provincias del primer grupo como “no subsidiarias”; a las del segundo grupo como “poco subsidiarias”; a las del tercer grupo como “subsidiarias” y a las del cuarto grupo como “muy subsidiarias”.

Por otro lado, las provincias se clasifican analíticamente de acuerdo al modo en el cual sus leyes de educación y sus constituciones prescriben la presencia de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales (Ver Anexo I). En este sentido, se pueden distinguir cinco tipos de provincias. En primer lugar, están aquellas provincias en las que sus constituciones y sus leyes de educación y decretos reglamentarios establecen que la educación es laica o no dogmática o exenta de dogmatismos. Dentro de este grupo están Neuquén, Jujuy, Río Negro, Chaco, Tierra del Fuego, San Juan, Mendoza, la Ciudad de Buenos Aires y Entre Ríos. En segundo lugar, están las provincias que prescriben la enseñanza religiosa obligatoria y, por lo tanto, dentro del horario escolar. Estas provincias son Salta, Catamarca y Tucumán. En tercer lugar, están las provincias en las que las leyes de educación prescriben que se pueden dictar clases de religión en las escuelas estatales en forma optativa fuera del horario de clase. En este grupo se encuentran Córdoba y San Luis. En tercer lugar, hay una provincia que permite la educación religiosa de manera optativa pero no especifica si la materia se toma dentro o fuera del horario escolar: se trata de Santiago del Estero. Por último, están las provincias en las que está cuestión no está definida legalmente: La Rioja, Formosa, Chubut, Corrientes, La Pampa, Santa Cruz, Misiones, Santa Fe y Buenos Aires integran este grupo.

Este esquema se traduce en una doble heterogeneidad. Por un lado, heterogeneidad en lo que concierne a la distribución del financiamiento de la educación entre el sector estatal y el privado, en el que los colegios confesionales tienen un fuerte peso⁷. Por otro lado, heterogeneidad en lo referido a los espacios asignados a la enseñanza religiosa. En base a esta doble heterogeneidad, los sistemas educativos de las provincias pueden clasificarse teóricamente de acuerdo a estas dimensiones en 20 categorías (Cuadro I.1), aunque para cinco de ellas no existen valores empíricos, es decir, no existen provincias que respondan a dichas categorías.

De esta heterogeneidad entre las provincias se pueden sacar dos conclusiones principales. En primer lugar, no se puede hablar de un solo tipo relación entre religión y gobierno de la educación en la Argentina, sino de varios: se podría decir que existen casi tantos tipos de relación como provincias. En segundo lugar, las provincias son un ámbito privilegiado para estudiar cómo varía la relación entre la religión y el gobierno de la educación, dado que entre ellas existe una fuerte heterogeneidad.

Esta diversidad entre las provincias es un producto histórico que no puede analizarse de manera aislada de los arreglos generales entre el Estado y la Iglesia católica, dado que está vinculada a la política de los distintos gobiernos y el modo en el cual estos conciben y gestionan dichas relaciones. Por ello, el objetivo de este capítulo es describir los cambios en las relaciones entre la religión y el

⁷ El capítulo II está dedicado íntegramente a esta cuestión.

gobierno de la educación que derivaron en la presente heterogeneidad entre los sistemas educativos provinciales, en el marco de los cambios en la relación entre el Estado y la Iglesia católica. Debido al fuerte peso del catolicismo en el mapa religioso argentino, en las instituciones y en la política, el estudio está centrado en la relación entre este y el Estado.

Cuadro I.1: Sistemas educativos provinciales de acuerdo a su nivel de subsidiariedad y tipo de incursión religiosa.

	Laica o no dogmática	Educación religiosa obligatoria	Educación religiosa optativa fuera del horario de clase	Educación religiosa optativa sin especificar el horario	Indefinida
No subsidiaria	Neuquén, Jujuy, Río Negro, Chaco				La Rioja, Formosa, Chubut
Poco subsidiaria	Tierra del Fuego	Catamarca, Salta	San Luis	Santiago del Estero	Corrientes
Subsidiaria	San Juan, Mendoza	Tucumán			La Pampa, Santa Cruz, Misiones
Muy Subsidiaria	Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos		Córdoba		Santa Fe, Buenos Aires

I.1.1. Entorno conceptual: autonomía y complementariedad

Los vínculos entre las instituciones religiosas y el Estado y entre las instituciones religiosas y la sociedad política en general constituyen un objeto de interés con importancia en la producción científica argentina. Esta producción abarca estudios históricos que cubren extensos períodos de tiempo de la historia del catolicismo en Argentina en los que los vínculos con el Estado aparecen de manera sistemática (Di Stéfano y Zanatta, 2009); trabajos de sociología histórica enfocada en el desarrollo del catolicismo integral como grupo hegemónico entre todos los catolicismos presentes en este país (Mallimaci, 1992, 1996, 2008, 2015); estudios sistemáticos sobre las estrategias institucionales de la Iglesia del catolicismo y sus estrategias de influencia (Soneira, 1989i y 1989ii); trabajos centrados en los vínculos entre las jerarquías eclesíásticas y el Estado, sobre todo en el siglo XX en Argentina (Esquivel, 2004; Mallimaci y Esquivel, 2013; Ghio, 2007; McGeagh, 1987); estudios sobre la relación entre los gobiernos y el catolicismo en períodos puntuales de la historia moderna argentina como el peronismo (Zanatta, 1999; Caimari, 2010; Bianchi, 2002), el período de proscripción del peronismo (Verbitsky, 2008) la última dictadura militar (Mallimaci, 2015; Dri, 1997; Bonnin, 2012; Verbitsky, 2010), el retorno de la democracia y los primeros gobiernos democráticos (Esquivel, 2004), y el período reciente de afianzamiento de la democracia (Esquivel y Vaggione, 2015).

Estos trabajos y periodizaciones ubican las relaciones entre el Estado y las instituciones religiosas entre dos polos: autonomía y complementariedad. Dichos conceptos provienen de la sociología de Weber (2005) y fueron claves para todo el desarrollo de la disciplina. La autonomía y la complementariedad son polos porque los vínculos entre los Estados y las instituciones religiosas en ningún caso empírico son de pura autonomía o pura complementariedad. El propio Weber (2005) advirtió las tensiones inherentes a las relaciones entre las diversas esferas individuales (económica, política, estética, erótica e intelectual) con la esfera religiosa denominándolas, precisamente, “tensiones” (Weber, 2005: 78). Esto se debe principalmente a que, a medida que se desarrollaron las religiones de salvación, la preponderancia del vínculo entre las personas con el salvador o profeta enfrió las relaciones matrimoniales o de estirpe, generando nuevas comunidades regidas por una ética religiosa de la hermandad. Esta ética se basa en el principio de lo que Weber (2005: 79) denomina lógica de “la asociación de vecinos”. Esta lógica tiene dos rasgos fundamentales: el dualismo de una moralidad intra y extra grupo, y la simple reciprocidad como principio de la moral intragrupo. La racionalización creciente del concepto de salvación implicó una sublimación mayor en una ética de fines absolutos (Weber, 2005:80). Los preceptos de la ética de la fraternidad se manifestaron externamente como “un comunismo de hermanos amantes” (Weber, 2005: 81) e internamente en la actitud de *caritas*: “amor al sufriente como tal, al vecino, al ser humano y, finalmente, al enemigo” (Weber 2005:81). Por este motivo, las religiones de fraternidad (principalmente, el cristianismo) estuvieron en antagonismo con los órdenes y valores del mundo existentes en las demás esferas, especialmente la esfera política.

Las tensiones entre las religiones de fraternidad y la esfera de los ordenamientos políticos se pusieron de manifiesto con la emergencia de religiones universalistas, con un único Dios para todos, que borrarón los límites entre comunidades políticas. Estas tensiones se plantearon acabadamente cuando ese Dios fue un Dios “de amor” y se agudizaron a medida que se desarrolló la racionalidad política. Esto se debe a que, en su comportamiento ideal, el aparato estatal burocrático y el *homo politicus* racional, que forma parte del Estado, administran los asuntos y castigan el mal de acuerdo a normas racionales propias del ordenamiento estatal con el objeto de cumplir con su fin último que es mantener el monopolio legítimo de la violencia. Por ello, el comportamiento de los políticos y del estado se desarrolla “sin consideraciones por la persona” y, por lo tanto, sin amor. Esto genera una mutua enajenación de la religión y la política en la medida en que están totalmente racionalizadas. Por ello la política puede llegar a rivalizar directamente con la ética religiosa en aspectos básicos, como la guerra, dado que matar al enemigo es una acción que va en sentido opuesto del precepto de amarlo.

Sin embargo, es en las guerras también que surge la complementariedad entre los Estados y las instituciones religiosas. Pero no cualquier tipo de institución religiosa puede tener complementariedad con el Estado, sino uno específico: las iglesias. Las iglesias son, de acuerdo a Weber, comunidades

organizadas por funcionarios que adoptan la forma de una institución monopólica que administradora de bienes de salvación (Weber, 2005: 43). En tanto instituciones de gracia obligatorias y universalistas, las iglesias se sienten responsables ante su dios por las almas de todos los hombres. Por lo tanto se arrojan “el derecho de contrarrestar con poder despiadado todo peligro producido por una alteración de la fe” (Weber, 2005: 92), difundiendo sus bienes de salvación. Cuando Dios otorga a las aristocracias de salvación de purificar al mundo del pecado, aparecen los “cruzados”, es decir, quienes pelean por la purificación en guerras que por lo tanto son “santas” o “justas”. Entonces, cuando las guerras que hacen los Estados se proponen erradicar el pecado y realizar el mandamiento divino, existe complementariedad entre estos y las iglesias.

La guerra es un caso extremo que permite observar en qué consisten los polos de autonomía y la complementariedad; pero esta distinción, en tanto las iglesias son instituciones universalistas, es aplicable a las demás políticas de la esfera estatal. La autonomía es, por lo tanto, la presencia de racionalidades diferenciadas para la esfera religiosa y la política, mientras que la complementariedad es la convergencia de las lógicas estatal y eclesiástica en objetivos comunes o que benefician a ambas instituciones. En otras palabras, del mismo modo que la Iglesia católica puede legitimar una guerra en defensa de su dios, también puede legitimar otras acciones estatales que vayan en este sentido. Así como se puede matar para liberar a las personas del pecado, también se puede educar, curar, acompañar, juzgar, casar, separar, nombrar, bautizar, trabajar, y general llevar adelante cualquier acción con este propósito. En todas las áreas del quehacer estatal, por lo tanto, pueden estar presentes relaciones de autonomía o de complementariedad.

En base a estas precisiones conceptuales, en este capítulo entiendo por “autonomía” el desarrollo, por parte de los gobiernos, de políticas basadas en preceptos diferenciados respecto de los preceptos del catolicismo en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Considero que la autonomía es de carácter activo cuando el desarrollo de estas políticas escindidas de los preceptos eclesiásticos implica una ruptura con el período anterior y pasivo cuando esta disposición es heredada. Del mismo modo, entiendo por “complementariedad” el desarrollo, por parte de los gobiernos, de políticas que convergen con los preceptos eclesiásticos. Esta complementariedad es de carácter activo cuando la convergencia es novedosa respecto al período anterior, y pasivo cuando la misma es heredada.

I.1.2. Abordaje metodológico y dimensiones

Dado que el presente capítulo está estructurado por la pregunta acerca de cuáles fueron las variaciones en las relaciones entre el Estado y el catolicismo en el campo educativo en la historia argentina, se seleccionó un abordaje comparativo histórico (Mahoney y Rueschemeyer, 2008) en el que cada período constituye un caso.

Los estudios que trabajan desde una perspectiva comparativa histórica se estructuran a partir de preguntas en torno a casos que muestran suficiente similitud como para ser comparados entre sí. En otras palabras, no buscan conocimiento universal sobre poblaciones ahistóricas. Esto no está exento de críticas de parte de quienes consideran que no se puede teorizar sobre hechos históricamente delimitados. Sin embargo, los comparativistas se siguen preguntando acerca de casos empíricamente definidos y construyendo teoría a partir de estos porque consideran que las teorías construidas a partir de la abstracción fallan a la hora de dar cuenta de resultados históricos concretos (Mahoney y Rueschemeyer, 2008). Si bien existen incontables estudios enmarcados en enfoques históricos y en enfoques comparativos, no todos los estudios que comprenden un trabajo histórico y comparativo se enmarcan en este enfoque. Hay tres características que comparten los trabajos enmarcados en la estrategia comparativa histórica. En primer lugar, la preocupación por explicar un determinado resultado: este tipo de trabajos no se enmarcan dentro de la literatura autodenominada comprensiva, sino que apuntan a la búsqueda de conexiones causales. Una segunda característica es la exploración de los procesos a lo largo del tiempo: las secuencias de hechos son importantes para explicar estos resultados. La tercera característica en común entre estos trabajos es la comparación sistemática y actualizada de casos similares y comparables. En general, las unidades seleccionadas son casos nacionales, pero también hay comparaciones subnacionales en diferentes niveles y comparaciones de una misma unidad en distintos períodos delimitados de tiempo. El presente estudio se enmarca dentro de esta última clasificación.

Las dimensiones a través de las cuales comparé las políticas públicas educativas de acuerdo a las cuatro categorías enunciadas en el marco conceptual (“autonomía activa”, “autonomía pasiva”, “complementariedad activa” y “complementariedad pasiva”) fueron fundamentalmente tres: a) la presencia o no de enseñanza religiosa en las escuelas estatales, ya sea a través de una asignatura concreta (religión) o bien a través de los contenidos dictados en otras materias (tales como educación cívica, educación moral, historia, etc.); b) las políticas de promoción y financiamiento a las escuelas de gestión privada, especialmente las confesionales; c) los criterios para la designación de funcionarios en la cartera educativa nacional, fundamentalmente en lo que se refiere a sus vínculos con el movimiento católico (Mallimaci, 2015; Esquivel, 2004) y con las organizaciones escuelas privadas confesionales o “sector privado” (Rivas, 2004).

Estas dimensiones surgieron inductivamente del análisis de los datos para cada etapa como un patrón común en función del cual los gobiernos tuvieron políticas de autonomía o complementariedad. Dado que las categorías “autonomía” y “complementariedad” son tipos ideales⁸ y por lo tanto no existen

⁸ Cuando me refiero a tipos ideales lo hago basándome en la definición clásica de Weber: “Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista y por la síntesis de gran cantidad de fenómenos concretos individuales difusos, distintos, más o menos presentes, aunque a veces ausentes, los cuales se colocan según esos puntos de vista enfatizados de manera unilateral en una construcción analítica unificada... Dicha construcción

gobiernos en los que se desarrollen políticas de pura autonomía o de pura complementariedad, la selección de la categoría correspondiente para cada caso se hizo a través de comparaciones constantes⁹ con los demás casos (Charmaz, 2000, citado en Soneira, 2006: 170).

I.2. Análisis empírico

En el presente apartado indagaré en el modo en el cual se dieron las relaciones entre el catolicismo y Estado desde la época colonial hasta la actualidad, con el objetivo de trazar las principales coordenadas en torno a la variación entre los arreglos generales que se dieron entre la Iglesia católica y el Estado en dicho período y compararlas con la vinculación entre el catolicismo, y el gobierno de la educación.

El argumento central de este capítulo es, como lo marqué anteriormente, que hasta mediados del siglo XX, los arreglos institucionales y políticos entre catolicismo y el Estado en el ámbito del gobierno de educación coincidieron con los arreglos entre catolicismo y Estado en general. Pero a partir de ese momento en el cual el Estado se hizo responsable del salario de los docentes privados, se produjo la primera descentralización de establecimientos hacia las provincias, se reconocieron los títulos de los establecimientos privados y se reguló la educación privada, el Estado y el catolicismo comenzaron a tener una relación de complementariedad (a veces pasiva, a veces activa) más allá de las variaciones en arreglo general entre Iglesia católica y Estado. Como consecuencia de esta complementariedad, se abrió un período de provincialización del gobierno de la educación y crecimiento de la educación de gestión privada. Para clarificar este argumento y presentar evidencia que lo respalde, este extenso lapso de tiempo se analizó a través de la periodización que sigue.

I.2.1. 1500-1810: Simbiosis entre poder político y poder religioso y complementariedad activa

Durante los casi tres siglos de colonización española, las dependencias imperiales desarrollaron instituciones propias de los llamados “Estados extractivos” (Acemoglu y Robinson, 2001), es decir, Estados en los cuales la colonización tuvo como principal objetivo extraer riquezas y recursos naturales de manera inmediata. Por lo tanto, no estaba garantizado el imperio de la ley ni el monopolio legítimo de la violencia. En suma, el Estado colonial¹⁰ fue, durante los primeros dos siglos y medio del

mental, puramente conceptual... no puede ser encontrada empíricamente en ningún lugar de la realidad.” (Weber, 1949: 90)

⁹ Esta perspectiva metodológica (el método de las comparaciones constantes) apoya la idea de que la construcción de los conceptos y sus categorías emerge, siguiendo un procedimiento de análisis inductivo, de las interacciones del investigador con los datos (Charmaz, 2000, citado en Soneira, 2006: 170). Los pasos del Método Comparativo Constante involucran la lectura y relectura de datos e implican su interpretación y reinterpretación continua para la generación de nuevos conceptos y categorías (Jones, Manzelli y Pecheny, 2004: 42). Si bien el método en cuestión está orientado a la elaboración de teorías (Jones, Manzelli y Pecheny, 2004: 42), en este capítulo fue utilizado a los fines de construir las categorías constitutivas del concepto.

¹⁰ Utilizo la expresión “Estado” para dar cuenta del entramado institucional imperial en el territorio que ahora ocupa la Argentina. La discusión acerca de si este entramado debe llamarse “Estado” o no, a pesar de ser relevante, excede las preocupaciones de este trabajo.

virreinato, un Estado débil. La Iglesia colonial, por su parte, no se encontraba organizada de manera jerárquica ni centralizada. Contaba, además, con escasos recursos humanos (sacerdotes y religiosos) para cubrir el territorio conquistado (Di Stefano y Zanatta, 2009). En suma, la Iglesia católica, al igual que el Estado colonial era una organización débil.

En ese contexto de mutua debilidad se dio, en 1570 en la gobernación de Tucumán (Di Stefano y Zanatta, 2009) la primera incursión católica en el territorio argentino. Esta primera incursión se centró en la evangelización como tarea complementaria al “apaciguamiento del aborigen como tarea espiritual” (Carregal Puga, 1981). Esta tarea fue llevada adelante por las órdenes religiosas que paulatinamente empezaron a poblar *las indias*. Primero arribaron los mercedarios en 1535, luego los franciscanos (1538); unos 50 años más tarde, en 1585, fue el turno de los jesuitas (Caimari, 2010). El objeto de esta evangelización fue que los pueblos indígenas introyectarán valores y normas de conducta propias de la potencia colonizadora y se despojaron de sus propias y diversas estructuras ideológicas, culturales, políticas y económicas. Una vez que se produjera este doble movimiento, de acuerdo a las expectativas de los colonizadores, los indígenas serían una “masa disponible” para trabajar a su servicio (Esquivel, 2000). Como consecuencia de la mencionada mutua debilidad, el Estado colonial y la Iglesia se desarrollaron como un híbrido, en lo que Esquivel (2004) considera una “relación simbiótica”.

Recién hacia fines del siglo XVIII el catolicismo comenzó a tener un mayor desarrollo organizativo e institucional. Este desarrollo estuvo en sintonía con los cambios en la organización colonial instaurados a partir de las reformas borbónicas que dotaron de mucho más poder al puerto de Buenos Aires, lo que hizo crecer a la población criolla y al Estado colonial. Se fundaron nuevas misiones, templos y parroquias y, al mismo tiempo, la propia estructura del clero empezó a sumar más criollos a sus filas (Di Stefano y Zanatta, 2009). Sin embargo, este crecimiento cuantitativo no se tradujo inmediatamente en una mayor institucionalidad. Al contrario, los cambios permanentes de obispos y los prolongados períodos de acefalía eclesial hablan de un bajo nivel de institucionalización y organización de la Iglesia hacia fines del siglo XVIII (Esquivel, 2000). En este momento en el que el Estado colonial se fortaleció y el catolicismo creció de manera cuantitativa, la relación simbiótica se mantuvo.

En suma, a lo largo del período colonial se puede observar una hibridación entre el Estado colonial y la Iglesia, propia del modelo de la cristiandad (Esquivel, 2004; Di Stéfano y Zanatta, 2009) o “cristiandad hispano-criolla-urbana” (Soneira, 1989: 38). En esta hibridación se observan dos estructuras organizativas similares, cuyo punto de partida fue de mucha desorganización pero que fueron avanzando hacia niveles crecientes de institucionalización y cobertura del territorio. El crecimiento de cada una de estas instituciones se dio gracias a la complementariedad con la otra, es decir, el régimen colonial pudo desarrollarse en gran medida gracias al trabajo de evangelización de

las distintas órdenes y congregaciones, a la vez que la catolización del territorio pudo darse gracias a la expansión de la potencia colonizadora. De modo que mientras el aparato estatal se ocupaba de monopolizar la fuerza y extraer recursos, el aparato eclesial garantizaba que este monopolio se diera bajo el consenso cristiano generado como producto de la evangelización.

Al calor del paradigma de la cristiandad (Esquivel, 2000) y la colonización, el régimen en el cual se inscribieron las relaciones entre el campo político y el religioso fue el “patronato” (Esquivel, 2004; Di Stéfano y Zanatta, 2009). En este régimen, las autoridades gubernamentales, a través de las distintas bulas papales, tenían derecho a crear cargos eclesiásticos, nombrar a los titulares de esos cargos, recaudar el diezmo y autorizar la publicación de las actas pontificias; en tanto que la Iglesia se beneficiaba debido a que, como contrapartida, el Estado facilitaba la difusión de la religión en el territorio (primero virreinal, luego nacional), y asumía la responsabilidad de construir templos y monasterios ayuda económica al culto católico (Esquivel, 2004).

Fue en el marco de esta división del trabajo que las tareas vinculadas a la educación recayeron principalmente y en forma creciente sobre las órdenes y congregaciones religiosas. El período desde la época colonial hasta la consolidación del Estado Nacional es caracterizado como un lapso de tiempo en el cual la Iglesia católica tuvo un dominio casi total de la educación.

Ahora bien, la educación, entendida como educación formal dictada en escuelas, basada en programas autorizados y estandarizados e impartida por un docente calificado por un título, no era aún la forma extendida de educación en la región. La enseñanza religiosa, impartida a través de diversos dispositivos era, en cambio, la forma de instrucción generalizada. Estos dispositivos cambiaban de acuerdo a los destinatarios de la educación. Por otro lado, existían muchos dispositivos educativos propios de los distintos pueblos indígenas que habitaban la región, algunos de ellos muy institucionalizados y sistemáticos (Puiggrós, 2003). Sin embargo, los españoles se arrogaron exclusivamente el derecho a educar.

Para educar en la religión cristiana a los pueblos indígenas, es decir, evangelizar, los primeros misioneros apelaron a las técnicas utilizadas durante la Edad Media para la conversión de los pueblos germánicos. Estas técnicas se basaban en la práctica de predicar en primer lugar a los líderes étnicos, cuya conversión implicaba la conversión de todo el grupo que lideraban. Esta técnica funcionó con mayor éxito en los grupos cohesionados, como los coyas, mapuches, y otros pueblos vinculados a la cultura andina, y con menor éxito en pueblos más alejados de estas culturas, como los guaraníes (Di Stéfano y Zanatta, 2009). Sin embargo, estos métodos avanzaron y se generalizó el dispositivo de las misiones jesuíticas, en las cuales los indígenas aprendían, además de religión, a trabajar como agricultores y artesanos (Puiggrós, 2003: 20).

Para educar a europeos y criollos existieron distintos dispositivos: seminarios para formar sacerdotes; congregaciones y órdenes contemplativas en las que las personas dedicaban gran parte de

su tiempo a estudiar; escuelas conventuales y colegios para los miembros de las incipientes elites criollas. Las órdenes y congregaciones tuvieron un rol protagónico en estos dispositivos. De este modo, en 1565 se fundó una escuela conventual en Tucumán. En 1573 se fundó una escuela en Santa Fe, de la cual el maestro fue Pedro de Vega¹¹. En 1575, Francisca Josefa de Bocanegra abrió una escuela en Asunción, estudiando en ella unas setenta y ocho mujeres pobres hasta 1614 (Puiggrós, 2003; Puglisi, 2010). En 1605, en una casa provista por el Cabildo de Buenos Aires, comenzó a funcionar una escuela de primeras letras (Villalba Pérez, 2003). En 1611, el franciscano entonces obispo de la provincia del Tucumán, Hernando de Trejo, fundó el seminario diocesano de Santiago del Estero, puesto bajo la advocación de Santa Catalina (Puglisi, 2010). En 1613, en Córdoba, la religiosa Leonor Tejada de Mirabal fundó el Monasterio de Santa Catalina de Sena el cual, si bien estaba dedicado a la vida contemplativa, recibió en sus claustros a niñas pupilas o externas hasta 1787, cuando se fundó el Colegio de las Huérfanas¹² (Luque Colombres, 1975). En 1614, la Compañía de Jesús instaló en Córdoba el Noviciado y Colegio Máximo en base a fondos proporcionados en parte por el obispo Trejo y Sanabria¹³. En 1617, también en Córdoba, se fundó un monasterio de clausura de las carmelitas (Di Stefano y Zanatta, 2009). En ese mismo año, dada la incapacidad por parte del cabildo de Buenos Aires de darle continuidad a la escuela de primeras letras (debida, entre otras cosas, a la falta de maestros en la ciudad), el gobernador del Río de la Plata y Paraguay, Hernando Arias de Saavedra, acordó con el provincial de la Compañía de Jesús que quedase en la ciudad al menos un religioso que se encargara de educar a los niños y jóvenes que vivían en ella. A la escuela de primeras letras los jesuitas sumaron un colegio de segunda enseñanza llamado Colegio Grande de San Ignacio (Villalba Pérez, 2003)¹⁴. En 1615, en Santa Fe, en una escuela de primeras letras comenzaron a funcionar cursos de gramática latina, lo que dio nacimiento al Colegio de Santa Fe, también jesuita (Villalba Pérez, 2003)¹⁵. En 1620, el Seminario y Colegio Máximo (en Córdoba) logró la licencia para expedir títulos universitarios convirtiéndose en la segunda universidad en el continente luego de la Real y Pontificia Universidad de San Marcos, en Lima (Di Stefano y Zanatta, 2009)¹⁶. En 1621,

¹¹ La información sobre esta escuela y sobre Pedro de Vega surge de las actas del Cabildo de Santa Fe. El acta del 13 de mayo de 1577 fija lo siguiente: “Ante la rebelión de naturales y la marcha de muchos pobladores, el procurador solicita no se conceda licencia para ausentarse de la ciudad a ningún español, formulando la misma petición para Pedro de Vega, el único maestro existente en la ciudad”. (Archivo General de Santa Fe, Fondo Documental del Cabildo de Santa Fe, Actas Capitulares, fol. 13, 13-05-1577).

¹² Tejada de Mirabal se hizo religiosa luego de enviudar, pero antes de eso su casa había funcionado como la primera escuela de niñas de Córdoba, por lo que la memoria oficial cordobesa la denomina “la primera maestra” cordobesa

¹³ En la escritura de donación firmada por el padre provincial Diego de Torres, se consigna que estos fondos estaban destinados a fundar “un colegio de la Compañía de Jesús que se lean las facultades de Latinidad, Artes y Teología y las puedan oír los hijos de los vecinos de esta gobernación y del Paraguay, y se gradúen de bachilleres, licenciados, maestros y doctores, dando Su Majestad licencia para ello”.

¹⁴ Se trataba de una escuela de “latinidad” o gramática. En 1619 se impartían en ella ya tres cursos de latín. Tras seguir esos cursos, los alumnos hablarían el latín, entenderían el griego y llegarían a leer el hebreo (Furlong, 1944).

¹⁵ A estos cursos de gramática asistieron en un comienzo apenas 15 alumnos, aunque luego la institución creció y se trasladó a la ciudad de Santa Fe en 1651 (Villalba Pérez, 2003: 147).

¹⁶ Cabe mencionar que existe un debate en este punto, dado que según Villalba Pérez (2003), la autorización del Colegio Máximo y Seminario para expedir títulos universitarios data de 1622 mientras que Luque Colombres (1975)

también en Córdoba, se creó un tercer monasterio de clausura femenino, perteneciente a las monjas recoletas dominicas. En 1622, en el Colegio Grande de San Ignacio, en Buenos Aires, que contaba con una escuela de primeras letras y un colegio secundario, comenzó a funcionar, además, un Seminario Conciliar.

Estos hitos dan cuenta de un panorama en el cual la totalidad de la educación que se impartía era de tipo confesional, la mayor parte de las veces en manos de los especialistas religiosos y, en menor medida, de maestros laicos que enseñaban en casas facilitadas por los cabildos. La complementariedad era total: educación y catolicismo eran una misma cosa.

Con las reformas borbónicas y la expulsión de los jesuitas este panorama cambió ligeramente y se crearon distintos tipos de establecimientos, en general para varones. Existían cinco tipos de instituciones o dispositivos educativos no universitarios (Puiggrós, 2003): 1) escuelas pías: establecimientos gratuitos y elementales, dependientes de las parroquias, a los que asistían mestizos e indígenas; 2) escuelas de los conventos: otorgaban una enseñanza más avanzada; 3) escuelas de los ayuntamientos: a las que asistía la población pobre de las ciudades; 4) escuelas del Rey: antiguas escuelas de los jesuitas costeadas por los cabildos y los padres de los alumnos¹⁷; 5) escuelas particulares: sostenidas por docentes que enseñaban en casas particulares, aunque con autorización del Cabildo, a hijos de comerciantes y otras personas pudientes de las ciudades.

A pesar de que bajo este nuevo sistema (y especialmente con la incorporación de las escuelas del Rey) el Estado colonial comenzó a tener un rol más importante en la educación, esta siguió siendo de corte confesional en relación a los contenidos impartidos y también en relación a quienes se hacían cargo de ella: los jesuitas fueron reemplazados por otras órdenes como los franciscanos, como en el caso cordobés, o incluso por integrantes del clero secular, como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. Prueba de ello es que en 1780, en Córdoba, el obispo José Antonio de San Alberto empezó a preparar a todos los sacerdotes para que cumplieran con tareas docentes, enseñándoles asignaturas como educación para el trabajo, religión, y “horarios y metodologismo” (Puiggrós, 2003:22).

En suma, a lo largo del período colonial encontramos una hibridación entre el poder político y el poder religioso que se tradujo, en el ámbito de la educación, en una complementariedad activa entre Estado e Iglesia en la cual la Iglesia católica tuvo a su cargo el monopolio de la educación.

ubica la fundación de la universidad directamente como coincidente con la fundación del Colegio Máximo, en 1614, lo cual probablemente se trate de una simplificación. Puiggrós (2003), por su parte, marca que fue en 1624 que el Colegio Máximo recibió autorización papal para emitir títulos de bachiller, licenciado, maestro y doctor por diez años y recién en 1834 estos títulos empezaron a tener validez perpetua.

¹⁷ El Colegio San Ignacio es el caso más claro de estas escuelas del Rey, pasando de los jesuitas en 1767 a manos del clero secular y constituyéndose en el Real Colegio de San Carlos o Real Convictorio Carolino. En el caso del Colegio y Seminario Máximo cordobés, el colegio con la expulsión de los jesuitas pasó a manos primero de los franciscanos (1767-1807) y luego del clero secular (1807-1820), constituyéndose en Real Colegio Convictorio de Nuestra Señora de Monserrat.

I.2.2.1810-1880: Surgimiento del Estado Argentino, heterogeneidad interprovincial y complementariedad activa

La simbiosis entre poder político y poder religioso se mantuvo sin grandes cambios hasta el gobierno de Bernardino Rivadavia, quien tuvo políticas de mayor control sobre la Iglesia católica. Bajo su gobierno, en 1822, se inició la llamada “Reforma general del orden eclesiástico” a partir de la cual se creó un senado eclesiástico, se incautaron los bienes de los conventos, se prohibió hacer votos antes de los 25 años, se limitó el número de religiosos en las casas e instituciones de clausura, se suprimió el diezmo y se transfirieron los sacerdotes regulares a las diócesis (Soneira, 1989; Di Stéfano y Zanatta, 2009).

Pero a pesar de esta política de control sobre la Iglesia, el patronato prácticamente no fue modificado por la Constitución unitaria de 1826: con fuertes resistencias de otras provincias, se estableció la libertad de culto en Buenos Aires y se prohibieron las torturas, aunque ya desde ese entonces se planteó el sostenimiento económico del catolicismo como una responsabilidad del Estado a través del sostenimiento del clero y los edificios de culto (Di Stefano y Zanatta, 2009). A pesar de que el régimen de patronato no se vio modificado en lo esencial, fue a partir de estas reformas unitarias que la defensa de la religión comenzó a convertirse en un fuerte componente identitario de algunos caudillos del interior, como Facundo Quiroga, quien a partir de 1826 asumió la consigna de defender el catolicismo contra la “impiedad” (Di Stefano y Zanatta, 2009).

Sobre este clivaje, el paradigma de la cristiandad se reforzó durante el período rosista. Juan Manuel de Rosas implementó una serie de políticas que lo acercaron a la Iglesia local por tres motivos. Primero, porque la favorecieron en cuanto a su estructura organizativa y material¹⁸. Segundo, porque extendieron la moral católica a toda la población a través de decretos, controlando a las minorías religiosas¹⁹. Por último, porque tendieron a reparar situaciones de enfrentamiento que se habían producido durante el gobierno de Rivadavia²⁰. Todas estas políticas estuvieron atravesadas por un rígido control de los sacerdotes quienes, a su vez, asumieron el rol de controladores políticos, observando el uso de la divisa restauradora entre su feligresía y reportando negligencias o actitudes contestatarias a la gobernación (Di Stefano y Zanatta, 2009).

¹⁸Favorecieron la estructura material y organizativa de la Iglesia porque Rosas terminó la obra de la Catedral de Buenos Aires realizó inversiones para reparar y construir templos. Además, el gobernador nombró a dos obispos por decreto cuya designación se encontraba bloqueada por la fiscalía. Este nombramiento fue muy valorado debido al escaso número de obispos en el territorio.

¹⁹Extendieron la moral católica y controlaron a las minorías por varios motivos. Primero, Rosas dictaminó que las pulperías se cerraran los domingos en horario de misa. Segundo, estableció que se cerraran las escuelas cuyos docentes no tuvieran “bien acreditada su moralidad”, siendo “reputados públicamente por católicos” (Di Stéfano y Zanatta, 2009: 245). Tercero, penalizó la venta, circulación o difusión de libros que “tendiesen a atacar la sana moral del Evangelio de Jesucristo” (Di Stéfano y Zanatta, 2009: 246). Por último, ordenó la confección de registros para controlar las actividades de los protestantes.

²⁰Estas políticas fueron reparadoras en relación al gobierno de Rivadavia: se devolvió a los dominicos un convento que este les había expropiado. En segundo lugar, porque Rosas convocó y recibió a varios eclesiásticos para que residieran en Buenos Aires, especialmente jesuitas

Esta hibridez reformulada entre el poder religioso y el poder político volvió a poner a la religión en el lugar de clivaje. Del mismo modo que la política rivadaviana hizo surgir la defensa de la religión como consigna política en casos como el del caudillo Quiroga, la política rosista hizo surgir la defensa de la libertad religiosa como sinónimo de “civilización”. Pero es importante destacar que los políticos e intelectuales opositores al rosismo no denunciaban la confesionalidad del régimen sino su control político sobre la Iglesia (Di Stefano y Zanatta, 2009). Es decir que, si bien podían surgir divisiones respecto a determinadas cuestiones concernientes a la gestión de los vínculos entre Estado y catolicismo, la concepción simbiótica de estos vínculos sobrevivió a estas divisiones.

Por ello es que con el proceso de organización nacional posterior al rosismo se relajaron las políticas de control de la diversidad religiosa y moral a la vez que se promovió al culto católico como culto nacional. El Código Civil de 1863 denominó al culto católico “religión de Estado” (Di Stefano y Zanatta, 2009: 288). A diferencia de otros casos, como el mexicano y por distintos motivos el estadounidense, los procesos independentistas no cambiaron la relación de simbiosis entre la política y la Iglesia católica, sino que la reforzaron de cara a consolidar la identidad católica ya no con la de la corona española sino, una vez declarada la independencia, con la identidad argentina (Mallimaci, 2015; Esquivel, 2004).

Entre mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, las distintas olas europeas de inmigración, promovidas por un proyecto político que apostó a ella, configuraron a la Iglesia católica como un actor central en la conformación del Estado nacional. El catolicismo, y la Iglesia en tanto garante del monopolio del creer (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006), funcionarían como dispositivos de homogenización religiosa y cultural en una sociedad diversa. A la vez, el Estado nacional protegería este rol privilegiado del catolicismo a través de dispositivos legales, económicos y simbólicos. En suma, la Iglesia católica serviría a la constitución y la reproducción de la identidad argentina mientras que el Estado promovería las condiciones para que dicha identidad fuera, al mismo tiempo, católica. Esta hibridación se dio bajo un liberalismo que, a pesar de darle mayor peso a la Iglesia, reconoció la libertad de conciencia y por lo tanto la libertad religiosa.

La Constitución de 1853 reconoció y reprodujo este esquema de inclusión sin igualdad. Si bien allí se reconoce la libertad de culto (en los Artículos 14 y 20), al mismo tiempo se le da un lugar privilegiado al catolicismo al establecer su sostenimiento en el Artículo 2, el cual sigue vigente a pesar de las modificaciones posteriores a esa Constitución. Además, el Artículo 76 (derogado por la Convención de 1994) establecía que el Presidente y el Vicepresidente debían “pertenecer a la comunión católica apostólica romana”²¹.

²¹El apoyo del sacerdote Mamerto Esquiú a dicha Constitución, a priori considerada como demasiado “liberal” para buena parte de la Iglesia y para algunas provincias del interior, da cuenta del sentido del pacto último o negociación de la misma. Este pacto radicó en el hecho de que parte de la Iglesia (por ejemplo, Esquiú), consideraba que para que el catolicismo se desarrollara en la incipiente nación, cualquier Estado era mejor que ningún Estado.

En suma, aunque cambiando los significados políticos asociados a la religión en cada ciclo, el largo período desde la Revolución de Mayo hasta la organización nacional estuvo caracterizado por una complementariedad activa entre el Estado y la Iglesia católica²².

En el plano educativo, hasta mediados del siglo XIX cuando comenzó a formarse el sistema educativo argentino, la educación seguía siendo casi enteramente confesional. Los servicios educativos asumieron tres formas diferentes: existían instituciones regidas por distintos órdenes religiosos, maestros particulares de orientación laica y, en tercer lugar, “leccionistas”, una variante de los maestros particulares que trabajaban en los domicilios de las familias acomodadas. El Cabildo, al igual que en la época colonial, tuvo un papel regulador del plantel docente definiendo quiénes podían desarrollar sus tareas, del acceso a la educación definiendo los aranceles máximos de los docentes, y de los establecimientos alquilando partes del edificio a los docentes (Gamallo, 2015)²³.

Marzoa y Mauceri (2012) analizaron el peso de la Iglesia católica en la educación primaria para este período tomando como indicador la cantidad de escuelas estatales y pertenecientes a la Iglesia, aunque todas eran confesionales. Los datos (Tabla I.1) muestran que el incremento en la cantidad de escuelas primarias estatales respecto de las conventuales y particulares (en las que se brindaba educación confesional) coincidió con la pérdida de influencia paulatina por parte de la Iglesia católica, lo que Tedesco (1993) grafica con la llamada “crisis de las vocaciones”.

Tabla I.1. Cantidad de establecimientos educativos públicos y privados nacionales (1810-1870)

	Escuelas estatales	Escuelas conventuales y particulares
1810	8	46
1820	24	53
1830	84	116
1840	81	76
1860	317	276
1870	698	384

Fuente: elaboración propia sobre la base de Marzoa y Mauceri (2012).

Para 1810, cuando las autoridades del Cabildo de Buenos Aires decidieron hacer un relevamiento censal, las escuelas privadas (es decir, conventuales y particulares) eran 46 (de las cuales 30 estaban en Buenos Aires) mientras que las escuelas estatales eran ocho, de las cuales cuatro se encontraban en Buenos Aires. Los docentes privados eran 50 contra 14 estatales, y se relevaron 980 alumnos privados

²² De este modo, un rasgo común entre el gobierno rivadaviano, el rosismo, y los gobiernos posteriores a la Constitución del 53 (y luego la capitalización de Buenos Aires) fue que, en términos de Mallimaci (2015) “los lazos sociales creados por las concepciones católicas no fueron eliminados sino reutilizados por diferentes lógicas” (Mallimaci, 2015:33).

²³ Marzoa y Mauceri (2012) también identifican estas tres formas de los servicios educativos en ese entonces, con la diferencia de que denominan “escuelas municipales” o “escuelas del Rey” a aquellas dependientes del Cabildo, por lo que es probable que se refieran a la actividad de los docentes privados a los que Gamallo (2015) identifica como de orientación laica. A pesar de esto, las autoras marcan que la totalidad de la educación impartida era confesional.

contra 64 estatales (Portnoy, 1937). Diez años después, el número de escuelas estatales ascendía a 24 en todo el territorio de lo que luego fue la Argentina y 53 privadas, lo que muestra el inicio de la reducción de la brecha entre unas y otras.

El gobierno de Rivadavia unificó la gestión de las escuelas primarias bajo la órbita de la entonces recientemente creada Universidad de Buenos Aires y para 1823, con la creación de la sociedad de Beneficencia, las mujeres comenzaron a ingresar en ese proto sistema educativo. Ya en 1824 existían cuatro escuelas de mujeres que sumaban alrededor de 400 alumnas (Marzzoa y Mauceri, 2012). La Constitución unitaria de 1826 estableció la responsabilidad del Estado de crear nuevas escuelas e instituir un plan de estudios uniforme para todas, tanto las creadas como las ya existentes. En 1827 la gestión de las escuelas estatales dejó de depender de la UBA y se convirtió en un área diferenciada dependiente del Ministerio de Gobierno (Marzzoa y Mauceri, 2012). Con sus límites, estas reformas implicaron un avance estatal en la responsabilidad sobre el servicio educativo. Para 1830 existían 84 escuelas estatales primarias en todo el país, de las cuales 39 se encontraban en Buenos Aires, contra 116 privadas de las cuales 75 se encontraban en Buenos Aires. Es decir que en el breve período entre la sanción de la Constitución rivadaviana y la derrota de Lavalle y posterior elección de Rosas como gobernador, la ratio entre escuelas estatales y escuelas pertenecientes a órdenes y congregaciones se hizo más pequeña, y el Estado asumió como responsabilidad la construcción de escuelas. Sin embargo, esta correspondencia duró poco tiempo.

Durante la gobernación de Rosas en Buenos Aires, el impulso estatal a la educación retrocedió notablemente: Buenos Aires para 1840 pasó a tener apenas cinco escuelas estatales, llevando el número total del país a 81. Pero además, debido al estricto control político de las privadas, las 75 escuelas privadas de Buenos Aires bajaron a 30, llevando el total del país a apenas 76 (Portnoy, 1937). De este modo, la educación quedó librada a la iniciativa de las órdenes y congregaciones, pero al mismo tiempo limitada por el férreo control estatal: en 1831 Rosas firmó un decreto en el cual se prohibía la apertura de escuelas de primeras letras sin aprobación del gobierno. Fue en este esquema que hacia 1836 se volvió a legalizar a la Compañía de Jesús en el territorio de Buenos Aires (quienes luego volvieron a ser expulsados hacia 1840), y en 1842 se estableció que todas las escuelas pasaran a depender de la Policía, la cual, a través de los inspectores, podía tener un seguimiento cercano de los docentes e identificar posibles “traidores” a la “causa federal”. En suma, el Estado (rosista), en su disputa por monopolizar el sentido de la instrucción y darle un sentido político acorde a la causa federal, destruyó el sistema educativo previo. Paradójicamente, el modo en el cual Rosas disputó el monopolio de la educación en Buenos Aires fue poniéndola completamente en manos de la Iglesia católica y poniendo a la Iglesia bajo estricto control gubernamental.

Con la caída del rosismo, el Estado retomó el avance sobre la educación. La Constitución de 1853 estableció que cada provincia debía asegurar la educación primaria. Si bien hasta 1870 no se dictaron

leyes nacionales relativas a la educación, las provincias empezaron a dictar leyes de educación y el gobierno federal transfirió fondos a Catamarca, Jujuy, La Rioja y San Luis para construir escuelas estatales. A partir de este impulso, la cantidad de escuelas estatales superó a las privadas: ya en 1860 el total de escuelas estatales era de 317 contra 276 escuelas privadas, y en 1870 estas cifras ascendieron a 698 y 384 respectivamente, incrementándose la brecha entre estatales y privadas (Marzzoa y Mauceri, 2012). Este momento también fue relevante para la educación media: en 1863 se nacionalizó el hasta entonces Colegio Seminario y de Ciencias Morales (ex Real San Carlos) y a partir de ese modelo se crearon colegios nacionales en cada una de las 14 provincias argentinas que existían en ese momento. Estos colegios tenían una currícula común y sus certificados de finalización de estudios eran válidos para ingresar a la Universidad de Córdoba, que era la única universidad nacional dado que la Universidad de Buenos Aires aún no había sido nacionalizada. Además, la Constitución de 1853 obligaba a las provincias a sancionar sus leyes de Educación y promover la educación primaria obligatoria y gratuita.

Con el objetivo de ampliar la cobertura en secundaria, en 1860 el Estado comenzó a subsidiar a los colegios privados con la condición de que mantuvieran la misma currícula de los colegios nacionales y fueran inspeccionados por autoridades nacionales; además, reconocía sus títulos sin someter a sus alumnos a exámenes en los colegios nacionales (Schoo, 2012). Esto cambió en 1875, cuando a través de un decreto se suprimieron las subvenciones. Luego en 1878, a partir de la sanción de la Ley de Libertad de Enseñanza (N° 937), el reconocimiento estatal de los títulos se otorgaría solamente a las instituciones que cumplieran con los requisitos administrativos y curriculares (los contenidos debían ser los mismos que los de los colegios nacionales) establecidos e inspeccionados por agentes estatales. A diferencia de la fase anterior, los exámenes que equipararan las calificaciones de los colegios particulares ya no serían rendidos en los establecimientos ante los propios profesores, sino en los colegios nacionales.

1.2.3. 1880-1930: Consolidación del Estado nacional y autonomía activa

La organización del Estado argentino en la década de 1880 implicó un retroceso para la Iglesia, para los pueblos aborígenes del noreste y el sur de la Argentina, para los obreros organizados en incipientes mutuales y sindicatos, y para la oposición social y política en general. Este largo período estuvo caracterizado por la consolidación, por primera vez en la historia argentina, de un Estado nacional con fronteras, monopolio legítimo de la fuerza, extinción total de las autonomías locales, e instituciones federales en pleno funcionamiento que generando sistemas educativos, fiscales, legislativos, etcétera en las provincias argentinas. El proceso de consolidación del Estado nacional se hizo sobre la base de limitar a través de medios autoritarios (y muchas veces violentos) todos los poderes que pudieran

poner en riesgo su unidad territorial, social y política. La Iglesia católica era uno de estos poderes y por ello fue perjudicada.

Dicho período, denominado “la ofensiva liberal” por Soneira (1989), supuso una serie de hechos concatenados en los cuales el Estado disputó con éxito el monopolio de la Iglesia sobre la educación, los matrimonios, los nacimientos, y la gestión de la muerte. En suma, la vida cotidiana de las personas²⁴. Esta disputa generó una serie de conflictos puntuales.

En 1881, el gobierno decretó la subordinación de los tribunales eclesiásticos a los civiles, lo cual representó una política inédita en lo referido a las relaciones entre la Iglesia y el Estado. En 1882 se convocó a un Congreso pedagógico con el objetivo de sancionar una ley de educación (la Ley 1420), tema que trataré más adelante. En 1883, el obispo interino de Córdoba, Jerónimo Emiliano Clara, condenó a través de una carta pastoral la designación de una mujer estadounidense y protestante como directora de la Escuela Normal de Maestras de esa provincia. También se opuso a la aprobación de la tesis de doctorado del joven intelectual liberal Ramón J. Cárcano porque reivindicaba a la Revolución Francesa. Por último, prohibió la lectura de los diarios *El Interior*, *La Carcajada* y el *Sol de Córdoba* por considerarlos masónicos y liberales. En el marco del régimen de Patronato, el presidente podía designar y destituir obispos. A partir de dicho incidente, Roca utilizó esta potestad para expulsar a Clara del obispado de Córdoba y también a los obispos de Salta, Jujuy y Santiago del Estero, quienes apoyaron a Clara; por este mismo motivo, Roca expulsó también al Nuncio apostólico, lo que implicó la ruptura de las relaciones con la Santa Sede.

En 1884 se creó un Registro Civil. Esta política implicó una disputa importante con la Iglesia porque, hasta aquel entonces, todos los nacimientos y defunciones eran registrados por la Iglesia. El monopolio del registro de los nacimientos por parte de la Iglesia implicaba la homologación de la ciudadanía con la identidad católica porque los registros se hacían a partir de los bautismos. Por lo tanto, ciudadano era quien se había bautizado. Lo mismo sucedía con las defunciones: los fallecidos que no recibían “cristiana sepultura” no eran registrados como fallecidos. Esta medida, aparentemente inofensiva implicó un quiebre en la concepción de ciudadanía reproducida por el Estado hasta ese momento.

En 1888, el reconocimiento del matrimonio civil implicó un paso más en esa dirección, dado que, hasta ese momento, el matrimonio era considerado un sacramento por el Estado, que seguía sosteniendo a la Iglesia católica como garante de su validez²⁵. La creación de la figura del matrimonio

²⁴ Por supuesto que todos los cambios que atravesó la Argentina en este período se hacen comprensibles en un contexto mundial con cual la élite se referenciaba: la Revolución Francesa, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el iluminismo, el contractualismo, etcétera. Todos estos hitos históricos y del pensamiento occidental que pusieron al “hombre” (entendido como un individuo racional, libre) como centro del mundo y que dieron origen a la idea de “humanidad” fueron seguidos de cerca por la clase dirigente argentina, formada a menudo en instituciones europeas.

²⁵ Esto puede comprenderse si examina la legislación previa en torno al matrimonio. El Código Civil elaborado por Dalmacio Vélez Sársfield mantuvo el monopolio de la Iglesia como garante de la validez de los matrimonios. En dicho

civil no solo le quitó a la Iglesia el monopolio sobre la institución matrimonial, sino que, además, la secularizó considerablemente. A partir de la sanción de esta ley, el matrimonio dejó de ser considerado por el Estado como un ritual y pasó a ser considerado como un contrato, con características similares a las de los demás contratos. La estatización de los cementerios ese mismo año sigue la misma lógica secularizadora.

Estas políticas generaron lo que varios autores (Soneira, 1989; Ghio, 2007; Di Stéfano y Zanatta, 2009) dieron a llamar “la contraofensiva católica”. Dicha contraofensiva consistió en un reagrupamiento de fuerzas por parte del catolicismo, que comenzó a crear organizaciones con lógicas similares a las de los modernos partidos de masas (Panebianco, 2009). Por ello es que otros autores (Mallimaci, 2015; Esquivel, 2004) prefieren referirse a este período como de formación del “movimiento católico”²⁶.

El movimiento católico se organizó en base a distintos frentes. El frente político, el cual tuvo menor desarrollo de todas estas iniciativas dado que no contó con el beneplácito de las autoridades eclesiásticas (Mallimaci, 1992). En segundo lugar el frente obrero o sindical, el cual fue más exitoso a través de una estrategia de permear las organizaciones obreras ya existentes. Y por último, el frente estudiantil, similar a un frente juvenil.

La primera iniciativa de organizar políticamente a los laicos católicos se registra en 1877, cuando Félix Frías creó el Club Católico, cuyo principal objetivo consistía en “promover la ilustración y trabajar constantemente en defensa de la Iglesia de Jesús y la sociedad” (Bruno, 1990: 111)²⁷. En 1883, dicho club se renombró como Asociación Católica, presidida por José Manuel Estrada (Di Stefano y Zanatta 2000). De todas las asociaciones de laicos, la Asociación Católica fue la que cobró más notoriedad debido a que juntó más de 180 mil firmas contra la Ley 1420 y convocó en 1884 al primer Congreso Católico (también conocido como “Primera Asamblea de Católicos Argentinos”) a partir del cual se fundó la Unión Católica, un primer partido confesional inspirado en sus pares

código, el artículo 167 prescribía que “el matrimonio entre personas católicas debe celebrarse según los cánones y solemnidades prescriptas por la Iglesia católica”. En el artículo 180, establecía que “el matrimonio entre católico y cristiano no católico, autorizado por la Iglesia católica, será celebrado como fuese de práctica en la iglesia de la comunión a la que perteneciere el esposo no católico”. El artículo 181 declaraba nulo el matrimonio celebrado por sacerdotes “disidentes” cuando uno de los esposos fuera católico. Finalmente, el artículo 182 establecía que los matrimonios entre cristianos no católicos o entre personas que no profesaran el cristianismo tendrían todos los efectos de un matrimonio válido si fuese celebrado de conformidad con el Código Civil “y según las leyes y ritos de la iglesia a que los contrayentes pertenecieren”. Por este motivo es posible afirmar que la Iglesia y, en menor medida, otras religiones, continuaban teniendo el monopolio sobre la validez de los matrimonios. Las personas que no se consideraban parte de ninguna religión o pertenecían una religión que no estuviera reconocida, no tenían derecho a casarse.

²⁶ La noción de movimiento se debe a que el catolicismo en este período le dio una centralidad distintiva a las organizaciones de laicos, de cara a crear un catolicismo que se pudiera desarrollar en todas las esferas de la vida, denominado “catolicismo integral”.

²⁷ Sus dirigentes fueron Pedro Goyena (Presidente), Daniel Iturroz (Vicepresidente), Luis Basualdo (Secretario) y Luis Amadeo (Tesorero) (Bruno 1990). Aproximadamente 10 años antes (1877), Félix Frías había fundado el Club Católico, que no tuvo demasiada actividad mientras el conflicto con el liberalismo no se manifestó (Ghio 2007).

europeos que tenía por principal objetivo el combate del liberalismo político²⁸. El debilitamiento del clivaje laico-confesional luego de 1890 hizo que la cohesión interna de la Unión Católica se debilitara, sus integrantes se disgregaran, y el partido se diluyera²⁹.

Este primer fracaso como partido institucional direccionó el accionar de los católicos hacia el campo social más que el político-partidario. El contexto de emergencia de la “cuestión obrera” y el tratamiento que León XIII dio a dicha cuestión en su encíclica *Rerum Novarum* (1891) empujaron al sector más dinámico del catolicismo a acercarse al proletariado urbano. En este marco, el Padre F. Grote fundó los Círculos Obreros (Mallimaci 1992), donde llegaron a confluir alrededor de 30 mil socios³⁰. En 1927 crearon el Partido Popular, constituido por antiguos militantes demócrata cristianos y jóvenes de formación católica³¹.

Más allá de los círculos obreros, también se destaca de este período la organización de la Liga Social Argentina (1909), formada por “personas ligadas al capital extranjero o a sectores nacionales ligados a los mismos” (Mallimaci 1992: 225)³². Esta experiencia se volcó sobre la iniciativa de organizar cajas agrícolas, por lo que su desarrollo fue más social que político-partidario.

En el ámbito específicamente educativo, el equilibrio propio de la complementariedad pasiva del período previo cambió drásticamente durante el ciclo del Estado liberal, en el cual el Estado mantuvo un conflicto competitivo fuerte con la Iglesia católica por el monopolio de la educación y, a diferencia de otros ciclos, logró ganar este conflicto estableciendo un sistema multi-integrado (Archer, 1989). Las políticas se focalizaron en generar una oferta educativa sobre todo estatal, uniforme en todas las provincias, homogénea culturalmente y políticamente muy centralizada. Con ese espíritu, en 1881

²⁸ Entre sus dirigentes se encontraban Estrada, Pedro Goyena, Tristán Achával Rodríguez, Luis Sáenz Peña, y Mariano Acosta, quienes fueron figuras políticas centrales en ese período. Este partido participó de las elecciones de 1886 con la candidatura presidencial de José Benjamín Gorostiaga, de la alianza antirroquista en 1886 y en la revolución del Parque (Ghio 2007), una insurrección política y militar conducida por la Unión Cívica que puso en jaque el orden conservador sostenido por el Partido Autonomista Nacional.

²⁹ Para Zanatta y Di Stefano (2000), en dicho debilitamiento está la “prueba” de que, más que un partido moderno constituido para combatir el carácter oligárquico del régimen liberal, la Unión Católica constituía un apéndice de ese régimen dispuesto a volver ni bien cesaran los ataques a la Iglesia. Por otro lado, la jerarquía de la Iglesia católica no apoyó la iniciativa dado que la consolidación de un partido habría incrementado la autonomía de los laicos y dividido a los católicos.

³⁰ Esta iniciativa tampoco fue acompañada por la cúpula eclesiástica, que prefirió aceptar sus vínculos con las elites conservadoras. A pesar del número elevado de miembros, estos círculos no pretendieron constituirse en una organización sindical o gremial. Con ese objetivo, Grote fundó la Liga Democrática Cristiana. Nueve años después, luego de disolver la Liga, varios de sus miembros se dedicaron a crear un partido, la Unión Democrática. Tanto Grote como Emilio Lamarca, exponentes sobresalientes de ese espacio político, tenían como modelo el *Volksverein*, movimiento católico alemán que distinguía con cierta nitidez entre la “acción religiosa” entendida como eminentemente pastoral, y la acción social con impulso a la autonomía del laicado, más entendida como una confederación de entidades autónomas que a partir de la lógica jerárquica y verticalista que fue la que finalmente configuró a la Unión Católica (Ghio 2007).

³¹ A diferencia de sus predecesores, el PP abandonó el formato de partido confesional y se posicionó en el espacio electoral como un partido laico, aunque sus discursos y estrategias de campaña sostuvieron la pretensión de generar lazos de identificación entre los católicos.

³² En su estatuto, la Liga Social no se definía como una institución religiosa que se arrogara atribuciones eclesiásticas, si bien se defendían los fundamentos de la moral y de la fe. Entre sus objetivos, se mencionaba sustentar la organización cristiana de toda la sociedad, combatir todo error o tendencia subversiva en el terreno social e instruir al pueblo sobre los problemas que surgieran del desarrollo moderno, a fin de cooperar en forma práctica a levantar intelectual y socialmente todas las clases sociales (Mallimaci 1992).

Roca creó un Consejo Nacional de Educación para que rigiera sobre las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires y de otros territorios federales.

La creación del Consejo Nacional de Educación por parte del gobierno de Roca fue el primer paso del Estado sobre la centralización de la educación en la disputa por el sentido de la instrucción y su monopolio³³. Este primer paso abrió el camino a una de las coyunturas críticas más importantes en la historia de la educación argentina: el debate y la sanción de la Ley 1420, que regulaba la enseñanza impartida por las escuelas estatales (es decir, las que pertenecían al gobierno nacional), pero también de las escuelas confesionales privadas. La designación de Eduardo Wilde como ministro de Justicia, Culto e Instrucción en 1882 fue un segundo paso en esta dirección. Wilde contrató maestras protestantes estadounidenses para que enseñaran en distintas escuelas normales en todo el país, lo cual no solo le ocasionó problemas con el obispo cordobés sino además con el arzobispo de Buenos Aires, León Federico Aneiros, quien también cuestionó esta medida.

La discusión en torno a la Ley 1420 comenzó en 1882, en el Congreso Pedagógico Internacional en el que participaron 200 representantes³⁴. Desde un primer momento, la cuestión de la enseñanza religiosa fue un punto de fuerte debate. Por un lado, Nicanor Larraín, defensor del gobierno roquista, afirmó uno de los primeros días del congreso que las escuelas del Estado debían ser “esencialmente laicas; las creencias religiosas son de dominio privado” (Auza, 1981: 135). Por otro lado, algunos defensores de la posición católica, entre quienes se encontraba José Manuel Estrada, presentaron a los pocos días un despacho que afirmaba lo siguiente:

Consideramos: que la religión es necesario fundamento de la educación moral; que la sociedad argentina es una sociedad católica; que la Constitución Nacional; consagra en las instituciones este carácter de sociedad; que la llamada laicidad turbaría profundamente la concordia social: El Congreso, en homenaje a Dios, a los derechos de la familia, a la ley y a la paz pública, declara: que la Escuela Argentina debe dar una enseñanza esencialmente religiosa. (Citado en Auza, 1981: 136).

Después de un acalorado debate sobre la propuesta católica de definir la educación pública como “esencialmente católica”, la moción fue abolida y finalmente el sector laicista obtuvo la mayoría, logrando aprobar como conclusión del Congreso la propuesta de redacción de Larraín. El ministro Wilde, días después de la finalización de este congreso, marcó el carácter legitimador de dicha instancia de cara a la discusión de la ley de educación³⁵.

³³ A pesar de la relevancia de la creación de este Consejo, es importante marcar que el primer ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública (cartera a cargo de la educación) nombrado por Roca fue el doctor Demetrio Pizarro, un “notable católico” (Mallimaci y Giorgi, 2016: 129) de origen cordobés. Pero los intentos de Pizarro de establecer un concordato con la Santa Sede y su consecuente pelea con Domingo Faustino Sarmiento lo llevaron a renunciar a su cargo (Taussig, 2006).

³⁴ Entre los congresales había directores de universidades y colegios grandes, ex ministros de Instrucción Pública, profesores y maestros de grado capitalinos y del interior, y delegaciones de Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

³⁵ Sus palabras fueron: “Cuando el Ministro de Instrucción Pública [...] se presente al Congreso pidiendo algo para la educación y pueda decir: Me fundo en tal decisión del Congreso Pedagógico, es decir, esto tiene por base la opinión de doscientas o trescientas inteligencias competentes, los representantes del país que acogerán con fervor lo que se les pidió porque sabrán que tiene una sanción autorizada”. (Auza, 1981: 140).

Un año más tarde, un proyecto de ley apoyado por los católicos fue discutido en el plenario. El tema más difícil fue, nuevamente, la inclusión de contenidos religiosos en el plan de estudios, y la falta de consenso hizo que la legislación no pasara. Inmediatamente, la mayoría liberal elevó un proyecto de ley alternativo. A pesar de que en ese texto el Parlamento no define explícitamente el carácter “secular” o “plural” o “no sectario” de la educación, la educación religiosa fue excluida de las enseñanzas mínimas y en su lugar, fue incluida optativamente como actividad extraprogramática, no obligatoria, y fuera del horario escolar. Por ello la ley pasó a la historia como la ley de enseñanza “laica, gratuita y obligatoria”.

Esta derrota moldeó la estrategia institucional de la Iglesia durante los siguientes años en la ya mencionada “contraofensiva católica” (Soneira, 1989: 66). Una vez perdida la disputa por la enseñanza religiosa, el catolicismo (tanto el diocesano o institucional como las múltiples órdenes y congregaciones) dedicó sus esfuerzos a la creación de colegios con cobertura en todos los niveles y en todo el país. Sobre esta base (los colegios y en menor medida las universidades) a la que Bianchi (2002) denomina “la base principal de su estructura ideológica”, la Iglesia comenzó a concentrarse a partir de ese entonces en intervenir en las normas educativas a nivel provincial y en fortalecer y organizar la estructura de las escuelas privadas³⁶.

Con respecto a la incidencia sobre las legislaciones de las provincias, es importante remarcar que ya desde antes de la sanción de la Ley 1420, las leyes provinciales que regularon la educación en las provincias de Córdoba, Mendoza, Río Negro y Santa Fe garantizaron la enseñanza religiosa católica obligatoria. En palabras de Puiggrós (2003: 62) “pese al avance liberal, la Iglesia logró mantener la enseñanza religiosa en todas las constituciones provinciales”³⁷. Ante la derrota de los planteos de los católicos en el Congreso Pedagógico de 1882 y en el Parlamento en 1884, el objetivo de la Iglesia fue que la ley se aplicara solamente en la Capital y los territorios nacionales, debido a la forma de

³⁶ En este sentido, Perazza y Suárez (2011) sostienen que el “subsistema de escuelas de gestión privada” (Perazza y Suárez, 2011: 31) tiene orígenes compartidos con el sistema escolar estatal. Los autores toman como punto de partida del sistema educativo argentino la Ley 1420, que estableció el carácter obligatorio de la educación, la cual podía impartirse en escuelas estatales o “particulares” (así llamadas en aquel entonces las escuelas católicas parroquiales o conventuales).

³⁷ Tedesco (1993, 2012) también considera que el peso de la Iglesia como actor define su margen de maniobra para influir sobre el gobierno de la educación. Este autor repasa distintas etapas de la educación argentina desde 1800 hasta el peronismo y analiza los cambios en las capacidades de la Iglesia de influir sobre las políticas educativas a lo largo de la historia (Tedesco, 1993). Esas capacidades son estudiadas a partir de los indicadores disponibles. Hasta el siglo XX, Tedesco toma como indicadores las cantidades de parroquias, sacerdotes y religiosas. A partir del siglo XX, la cantidad de escuelas. En ese esquema, el autor explica la sanción de la Ley 1420 de 1884, que estableció la laicidad en la educación, a partir de lo que denomina “el poder declinante de la Iglesia”, visible en la caída de las vocaciones. Sin embargo, este declive de poder no resultó homogéneo en toda la Argentina. En varias provincias el catolicismo, gracias a su cercanía con las autoridades locales, logró mantener privilegios de los cuales estaba siendo despojado en la escena política nacional. De esta matriz surgió, de acuerdo con Tedesco (1993), una realidad diferenciada entre las distintas provincias. En algunas, el catolicismo siguió teniendo un fuerte peso como actor político y educativo, mientras que en otras debió lidiar con elites liberales que limitaron su expansión. A partir del surgimiento de la doctrina de la subsidiariedad medio siglo después, el catolicismo seguía teniendo más peso como actor educativo en unas provincias que en otras. Este proceso explicaría las variaciones en los sistemas educativos en lo referido a la distribución de los recursos entre el sector privado y el estatal.

gobierno federal del país. Este objetivo se pudo cumplir dado que las provincias no reafirmaron la neutralidad religiosa de la educación sostenida por la ley 1420. Esta resistencia de las provincias coincidió con la afirmación de Córdoba como un polo político de peso para el nacionalismo católico (Puiggrós, 2003; Roitemburd, 1998).

Sobre el segundo punto, es decir, la organización de los colegios privados, es importante destacar que a partir de ese entonces muchos obispos, sacerdotes, directores y maestros de las escuelas privadas (las cuales en ese entonces eran todas confesionales) mantuvieron reuniones de cara a crear una organización propia y en 1910 se convocó la primera convención pedagógica de la educación católica. En ese mismo año, el Episcopado fundó la Universidad Católica de Buenos Aires a través de la carrera de Derecho, pero esta iniciativa terminó en 1919 porque el Estado nunca reconoció los títulos obtenidos por sus egresados (Di Stéfano y Zanatta, 2009: 396).

En 1914, el Episcopado decretó un plan de enseñanza religiosa para todas las escuelas católicas, que contenía normas e indicaciones para la enseñanza religiosa y el plan de estudios, bibliografía y libros didácticos para cada grado de las escuelas primarias y secundarias. A pesar de que habían perdido la batalla de la educación religiosa en las escuelas públicas 16 años antes, los obispos señalaron que de acuerdo con el Consejo Plenario de América Latina:

De aquí se desprende, como dice el Concilio Plenario de la América Latina, que la Iglesia, no sólo tiene por su naturaleza el derecho, independiente de toda potestad humana, de erigir y reglamentar escuelas, para la cristiana formación y educación de la juventud católica, sino que le ampara igual derecho de exigir que en todas las escuelas así públicas como privadas, la formación y educación de la juventud católica esté sujeta a su jurisdicción y que en ningún ramo de la enseñanza se enseñe cosa alguna que sea contraria a la religión católica y a la sana moral. (Decreto del Episcopado Argentino sobre la enseñanza religiosa en los colegios y escuelas católicas. Plan de Enseñanza Religiosa, 14/10/1914, Web de la CEA).

Aunque este documento no tenía ningún valor legal más allá de las escuelas católicas dependientes del Episcopado, representa un testimonio valioso de la posición de la jerarquía de la Iglesia respecto a la laicidad en la educación pública establecida por la Ley N°1420.

En 1922 se fundaron los Cursos de Cultura Católica (CCC), una serie de conferencias y debates destinados a jóvenes interesados en política y cuestiones sociales. Los CCC estaban muy vinculados a la jerarquía eclesiástica que los promovía y financiaba. Fueron cruciales en la conformación del nacionalismo católico como núcleo social (de intelectuales orgánicos) y como universo de sentido: cuestiones como el problema de los liderazgos, la posibilidad de que el Estado asumiera una actitud católica militante en Argentina como en la España de Franco, y la integración de la religión en todas las instancias de la vida social fueron largamente discutidos en los CCC (Caimari, 2010).

En 1925, como consecuencia de la estrategia del catolicismo de fortalecimiento de educación de gestión privada, se intentó crear el Consejo para la Educación Católica (CONSUDEC) para ayudar a las escuelas privadas con el papeleo burocrático y defender a aquellas que se sintieran “obstaculizadas en el ejercicio libre de la docencia” (Pastoral Colectiva sobre la creación del Consejo Superior de

Educación Católica, 9/6/1925). Este Consejo dependería del Episcopado y, de acuerdo con la pastoral colectiva firmada por los obispos cuando se creó, una de sus prioridades sería la difusión de la enseñanza católica a aquellos niños cuyos padres no pueden pagar por ella, garantizando un sistema de becas. Sin embargo, la creación del CONSUDEC no pasó, en este momento, de esta pastoral colectiva. Harían falta diez años más para que las fuerzas del movimiento católico se organizaran y pudieran efectivamente hacer funcionar esta institución.

En suma, el período transcurrido 1880 y 1930 podría ser descrito como un período de autonomía activa del Estado, marcada por un Estado liberal y expansivo, y una Iglesia en una posición defensiva, que redefinió su estrategia institucional para la educación. Esta estrategia empezó a perfilarse, ya en ese momento como un “retiro” de las escuelas estatales y un fortalecimiento de las confesionales privadas, aunque sin abandonar simbólicamente su pretensión totalizante.

I.2.4. 1930-1945: Catolicismo integral y complementariedad activa

La ruptura democrática en la década de 1930 encontró en la Iglesia argentina una organización cuyas principales expectativas estaban centradas en “restaurar todo en Cristo” (Mallimaci, 1992). En ese marco, el acuerdo entre la Iglesia y las Fuerzas Armadas no fue solo circunstancial, sino el comienzo de un proyecto a largo plazo de “militarización y cristianización” (Mallimaci, 1992) de la sociedad que moldeó la manera en la que la jerarquía católica se ocuparía de toda la sociedad, incluyendo a los católicos y no católicos, a través del Estado.

Este período podría describirse en términos generales, desde la perspectiva de la relación Iglesia católica-Estado, como una fase de complementariedad o interdependencia activa. Dicha fase estuvo basada en el cruce de legitimidades: la Iglesia proporcionaría al Estado la legitimidad que el gobierno no tenía, y el Estado proporcionaría a la Iglesia su propia estructura política y aparatos ideológicos para crear la idea de un continuo entre la ciudadanía argentina y la religión católica. Debido a este doble proceso de militarización y catolización, Mallimaci (2005) se refiere a este período como un momento en el cual surgió una “matriz común”.

Esta matriz común fue un entramado de sentidos, personas, interacciones, y poder. De acuerdo a Mallimaci (2005), la modernidad tuvo como primera (y durante un tiempo principal) matriz de sentido e interacciones al liberalismo económico y político. Pero con el desarrollo de la modernidad en el mundo surgieron distintos universos de sentido que resonaron con fuerza en un país con altos niveles de inmigración como la Argentina. En especial hubo dos universos de sentido o paradigmas que disputaron con el liberalismo por apropiarse de la modernidad argentina: el comunismo y el catolicismo integral.

El catolicismo integral es un dispositivo (por lo tanto, implica no solo una serie de posiciones doctrinarias sino también un conjunto de individuos, redes, relaciones, organizaciones, usinas

intelectuales, revistas, instituciones educativas, etcétera) que considera al catolicismo no una confesión o una religión privada, sino una forma de vivir. Por lo tanto, su propuesta es “ser católicos en todas las esferas de la vida”: no solo rezar como católicos o asistir al culto como católicos sino (sobre todo) trabajar como católicos, divertirse como católicos, organizarse como católicos, pensar las leyes, el capitalismo, el Estado y la política como católicos.

De estas matrices (el comunismo, el catolicismo y el liberalismo) fue el catolicismo integral el que, tanto por sus características doctrinales y sus consignas como por sus adeptos, logró fundirse con el nacionalismo y hacerlo parte del sentido común de una fracción de los sectores dirigentes, quienes comenzaron a pensar que dicho nacionalismo constituía una posición de resistencia ante el liberalismo y el comunismo, a los cuales este paradigma consideraba herramientas foráneas de dominación que ponían en riesgo el estilo de vida y los valores de una Argentina cristiana y, en buena medida, de tradición hispánica y mestiza. Su carácter eminentemente “social”, en tanto expresión pública y al mismo tiempo en tanto preocupación por el universo de los pobres y los desamparados, llevó al catolicismo integral a desarrollar herramientas organizativas e ideológicas similares a las del comunismo: círculos de obreros, de estudiantes universitarios, de jóvenes, de mujeres, de intelectuales, se extendieron con mayor o menor éxito por las zonas urbanas del país y redes políticas se extendieron entre los sectores dirigentes incluyendo, sobre todo, a las Fuerzas Armadas.

El golpe de Estado de 1930 constituyó una expresión triunfante de este paradigma: la crisis del Estado liberal y del liberalismo como paradigma legitimador de gobiernos y espacios políticos abrió las puertas al movimiento católico y le otorgó peso y legitimidad para vincular la identidad católica a la identidad nacional, ubicar sus cuadros en un Estado ahora intervencionista, y promover la justicia social en clave de las enseñanzas sociales de la Iglesia católica. Así, se tendió un manto de sospecha sobre el comunismo y el liberalismo y se mostró a la democracia como un régimen que promovía la corrupción de la dirigencia política y de la población en general.

Cuando este paradigma dominó el Estado y la política, la Argentina emprendió un proceso de catolización y militarización integral (Mallimaci, 2005) en el cual el cruce de legitimidades entre los gobiernos militares y la Iglesia católica (Esquivel, 2009) sustentaron un período de 54 años de inestabilidad democrática. Las Fuerzas Armadas, lejos de estar subordinadas al poder político, pasaron a ser su fundamento. Como estos gobiernos no se legitimaban a través de instituciones democráticas tales como el voto popular, el catolicismo como mundo de sentido y la Iglesia como institución funcionaron como dadores de legitimidad a cambio de una presencia fuerte en el Estado, una intervención importante en las políticas, y la capacidad de unificar la identidad argentina con la identidad católica en un proceso de fusión entre catolicismo y argentinidad. La década de 1930 culminó “el largo viaje del catolicismo al centro de la nacionalidad” (Di Stefano y Zanatta, 2009: 413).

La creación de la Acción Católica Argentina (ACA) en 1931 fue el primer reflejo de esta matriz común. En 1933, la ACA contaba con alrededor de 10.000 miembros juveniles (JAC) y 6.500 miembros adultos (Boletín de ACA, 1951, citado en Caimari, 2010:68-69). Esta capacidad organizativa fue capaz de garantizar la realización del XXXII Congreso Eucarístico Internacional, el cual legitimó al movimiento católico argentino. A partir de entonces, se crearon diez nuevas diócesis³⁸ y seis diócesis que ya existían se elevaron a la categoría de arquidiócesis³⁹. Con estas reformas, se duplicó la cantidad de diócesis y se renovó, a partir del nombramiento de los nuevos obispos y arzobispos, la jerarquía eclesiástica (Caimari, 2010).

En el plano educativo, la Iglesia católica se recuperó de la política laicista establecida por la Ley N°1420. Desde 1930, la institución eclesiástica impulsó, a partir de la encíclica *Divini Illius Magistri*, la idea de que el Estado debe tener una función supletoria de los defectos de la sociedad familiar, remediándolos con medios idóneos en conformidad con las disposiciones de la Iglesia católica (Feldfeber, 2011; Paviglianitti, 1996). En otras palabras, la educación moral y religiosa de la juventud debía ser protegida por el Estado, favoreciendo la iniciativa y acción de la Iglesia católica y de las familias. Esto implicó, por un lado, la puja por incorporar la enseñanza religiosa en la educación oficial. Pero por otro lado, la noción de “libertad de enseñanza” quedó estrechamente vinculada con la obligación del Estado de garantizar a los padres de los alumnos distintas opciones educativas. El contenido de esta encíclica fue convertido por la Iglesia en un modelo de relación con el Estado: la perspectiva de la subsidiariedad. Si el Estado canaliza todos los recursos hacia las escuelas estatales y priva de todo apoyo económico a las creadas por la iniciativa privada, la libertad de elegir escuelas y maestros queda reducida a un privilegio de las familias adineradas. Los aportes estatales a los establecimientos privados constituyen, desde la perspectiva de la subsidiariedad, un deber de justicia distributiva cuyo fundamento es la igualdad de todos los habitantes y el respeto de sus libertades fundamentales. En el marco de la perspectiva de la subsidiariedad, el catolicismo educativo sostuvo desde principios de la década de 1930 dos pilares: la incorporación de la enseñanza religiosa nuevamente en la educación estatal y el sostenimiento de las escuelas católicas (Feldfeber, 2011). Estos dos pilares convergieron a lo largo de todo el período. En palabras de Di Stefano y Zanatta (2009: 413) “se trataba de proceder a la ‘reconquista’ de la escuela en nombre de la catolicidad de la nación”.

En relación a la organización de las escuelas católicas, 1933 el salesiano José Tavella fundó el Sindicato Católico de Maestros, que agrupaba a docentes católicos. Al año siguiente, Miguel de Andrea fundó el Sindicato de Maestras. Para 1936, estos dos sindicatos convergieron en la Federación de Maestros y Profesores Católicos, que se reunió en distintos congresos nacionales en 1937, 1940, y

³⁸ Algunas de estas diócesis constituyeron provincias eclesiásticas (Mendoza, San Luis, La Rioja, Jujuy) y otras cubrieron ciudades importantes (Rosario, Río Cuarto, Bahía Blanca, Mercedes, Azul y Viedma).

³⁹ La Plata, Córdoba, Santa Fe, Salta, San Juan de Cuyo y Paraná.

1943. El lema de la Federación, en congruencia con la centralidad de la “libertad de enseñanza” proclamada por la *Divini Illius Magistri* fue: “Escuela cristiana, justicia para las mayorías católicas, respeto para las minorías disidentes”. Esta organización cumplió un rol clave en la legislación educativa posterior.

En 1934, el Consejo Nacional de Educación cambió el plan de estudios e incluyó referencias a Dios en el curso de la educación moral (ahora existe una asignatura equivalente llamada “educación ciudadana” o “educación cívica”). En esta línea, Manuel Fresco, gobernador de Buenos Aires, incorporó en 1936 la enseñanza religiosa en las escuelas estatales de la provincia. Finalmente, en 1939 el Episcopado creó el Consejo Superior de Educación Católica.

En 1943, luego de un acelerado proceso de crecimiento del movimiento católico en el ámbito educativo, la educación religiosa se incluyó como una asignación obligatoria en todas las escuelas de la Argentina, por el Decreto N° 18.411. De acuerdo a esta norma, la Ley N°1420 no había abolido la enseñanza religiosa, pero, estableciéndola en un horario inconveniente, había hecho imposible la asistencia a los cursos y había dado lugar a interpretaciones “sesgadas” que estaban en contra de la Constitución (Caimari, 2010: 141-142). El ministro de Justicia e Instrucción Pública que impulsó esta medida fue Gonzalo Martínez Zuviría, un escritor e intelectual nacionalista católico⁴⁰ que durante la década del 30 se había desempeñado como director de la Biblioteca Nacional, presidente de la Comisión de Cultura e interventor federal de la provincia de Catamarca (Buchrucker, 1987).

La enseñanza religiosa debía impartirse entre todas las escuelas primarias, secundarias y universidades que pertenecían al Estado nacional. Los alumnos cuyos padres se opusieran expresamente a que sus hijos recibieran educación católica debido a su pertenencia a otra religión (no se preveían otros motivos posibles) podrían tomar clases de moral. El funcionamiento de la educación religiosa sería gobernado y organizado por la Oficina Nacional de Instrucción religiosa y controlado por un grupo específico de inspectores. Tanto el reclutamiento de los docentes como el diseño de los planes de estudio y la selección de libros de texto estaban contemplados en esta intervención. La mayor parte de las provincias siguió esta tendencia y estableció la educación religiosa obligatoria en las escuelas provinciales.

En suma, la etapa educativa que se inició con el golpe de la década de 1930 fue, al igual que el proceso más amplio de la militarización y la cristianización de la sociedad, un momento de complementariedad activa o interdependencia activa entre la Iglesia y el Estado. Esta relación se basó en un cruce de legitimidades donde la Iglesia católica dotaría al Estado de un contenido moral en la educación que podría reemplazar el paradigma liberal, y el Estado proporcionaría a la Iglesia su estructura educativa, por lo que ésta podría catolizar a la sociedad argentina. Culminaba el largo viaje del catolicismo al centro de la nacionalidad.

⁴⁰ Martínez Zuviría publicaba utilizando el seudónimo de Hugo Wast.

I.2.5. 1945-1955 Estado de Bienestar y radicalización hacia la autonomía activa

El equilibrio entre Iglesia y Estado marcado por la matriz común de militarización y catolización integral propio de la década de 1930 se modificó con el ascenso del peronismo. Este movimiento político, a través del cual se desarrolló el Estado de Bienestar en Argentina, llegó al poder en 1945. Al igual que el catolicismo integral, el peronismo también se autodefinía como una “tercera vía” entre el comunismo y el capitalismo. Además, tomó muchos símbolos del cristianismo, al punto de autocaracterizarse, en uno de sus manifiestos más importantes, como un movimiento “profundamente humanista y cristiano”. Y en general puso en manos del Estado y del Partido Justicialista la responsabilidad sobre la ayuda social, la cual, hasta ese momento, no era una política pública sino un asunto que pertenecía a las organizaciones católicas de caridad.

El peronismo fue, al igual que el catolicismo luego de la crisis del Estado liberal, un movimiento político que podía ofrecer una propuesta integral en la cual las personas podían ser peronistas en casi todas las esferas de su vida. Esto generó una colisión con la Iglesia católica en Argentina debido al conflicto entre legitimidades de distinto tipo. El peronismo, después de un largo ciclo de inestabilidad, fraude y autoritarismo, llevó a la escena política un caudal de legitimidad que había estado ausente desde la última elección de Hipólito Yrigoyen. La Iglesia, por su parte, contaba con una legitimidad que, por definición, tiene otro origen, dado que es una legitimidad de tipo religioso. Esta legitimidad, además, fue puesta en juego durante todo el período previo al peronismo con el objetivo de dotar de consenso a gobiernos sostenidos ante todo a través de la coerción.

Esta colisión no fue inmediata. La emergencia del peronismo y sobre todo de la figura de Perón como líder carismático generó, primero, muchas dislocaciones y discusiones en el movimiento católico⁴¹. La jerarquía eclesiástica, por su parte, mantuvo una posición prudente: por un lado apoyaban la legislación a favor de los derechos trabajadores, pero por otro lado advertían sobre la posibilidad de que el creciente poder de la clase obrera implicara un relajamiento del orden social. Luego, los guiños culturales y económicos de Perón a la Iglesia católica (el presupuesto destinado al ítem culto se incrementó notablemente), llevaron a la jerarquía a tener un posicionamiento de abierto apoyo, aunque con algunos reparos respecto del avance estatal sobre muchas esferas de la vida cotidiana de las personas y la esfera de actividad de la propia Iglesia. La estatización de la Sociedad de Beneficencia fue uno de los principales motivos de este tipo de reparos (Caimari, 2010).

Una década después, la radicalización identitaria del peronismo se tradujo en que los diputados oficialistas defendieran iniciativas impulsadas por Perón tales como la igualdad entre los derechos de

⁴¹ Los nacionalistas oscilaron entre la desconfianza y la apuesta a la cercanía entre lo que planteaba el líder y la noción de “tercera vía” propuesta por la Democracia Cristiana italiana (Caimari, 2010; Ghio, 2007). Los demócratas lo rechazaron fuertemente y quedaron aislados dentro del movimiento católico (Caimari, 2010). Y los católicos sociales, encabezados por monseñor De Andrea, se opusieron a Perón, al igual que los demócratas, en el marco de un discurso antitotalitarista.

los niños “legítimos” e “ilegítimos”, la legalización del divorcio, la supresión de la enseñanza religiosa (tema que será tratado a continuación), la legalización de la prostitución, e incluso un proyecto de reforma constitucional con el objetivo de separar formalmente a la Iglesia del Estado. Esto generó una reacción muy fuerte por parte de la Iglesia que utilizó las peregrinaciones del Día de la Virgen de 1954 y Corpus Christi de 1955 como verdaderas movilizaciones antiperonistas (Caimari, 2010).

En suma, el período entre 1952 y 1955 se puede considerar de autonomía activa en relación a los arreglos generales entre Iglesia y Estado dado que, a pesar de la apelación de Perón y Eva Perón a los símbolos del cristianismo, todas las acciones del Estado sobre la Iglesia tendieron a ponerla ante todo bajo el control estatal, al igual que a otras esferas de la vida.

En el ámbito educativo, esta autonomía durante un tiempo no estuvo tan clara. Por este motivo, la relación entre el peronismo y el catolicismo en el ámbito educativo fue a menudo leída en clave de complementariedad. Sin embargo, esta noción fue revisada por la literatura reciente. Caimari (2010) establece dos fases diferenciadas: una de mayor acuerdo con la Iglesia y otra de mucha tensión, pero ambas marcadas por la autonomía estatal. La primera fase se dio entre 1947 y 1951 y la siguiente de 1952 hasta el final del gobierno de Perón.

En 1947, Perón convirtió en ley el decreto presidencial del GOU que establecía la enseñanza religiosa obligatoria. Pero la implementación de esta ley afectó la relación entre el catolicismo y el peronismo y constituyó un acto de autonomía activa por parte del Estado. Esto se debe a dos cuestiones. En primer lugar, a que la coalición del primer peronismo comprendía a sectores laboristas, provenientes de los sindicatos, que por lo tanto tenían una larga tradición anticlerical. Las críticas importantes de este sector del peronismo a la enseñanza religiosa lo condicionaban de modo que no pudiera haber un avance efectivo de la Iglesia sobre la educación (Caimari, 2010). En segundo lugar, la enseñanza religiosa durante el peronismo se llevó a cabo reemplazando la Dirección de Instrucción Religiosa del gobierno de Ramírez, la cual se encontraba en manos de la Iglesia, por un “Departamento de Instrucción Religiosa” que dependía de tres direcciones generales que no estaban en manos de la Iglesia. Sin embargo en esta fase, los contenidos de los manuales de estudio referidos a la temática religiosa contaban con el acuerdo del episcopado.

En ese mismo año, Perón sancionó la Ley N°13.047. Esta ley, llamada “Estatuto del personal docente de los establecimientos de enseñanza privada”, dispuso que el Ejecutivo creara y actualizara un registro de todas las escuelas privadas y su personal. En ese registro, las escuelas fueron clasificadas en tres niveles de acuerdo a su nivel de reconocimiento estatal. Además, la ley reguló las formas de designación de cargos, los aranceles máximos que se podían cobrar a las familias y creó el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, un organismo para fiscalizar el cumplimiento de los puntos prescritos por la misma. Pero lo central de esta legislación en lo que respecta al financiamiento de la

educación privada en Argentina fue que dotó a los docentes de escuelas privadas de los mismos derechos laborales que a los docentes de enseñanza estatal, hasta entonces llamada “oficial”. Al equiparar los derechos laborales, esta legislación equiparó también las condiciones salariales y puso al Estado como garante de estos derechos y condiciones, estableciendo subvenciones con el objetivo de cubrir los salarios mínimos. Si bien en la actualidad muchos artículos de esta ley dejaron de aplicarse, continúan vigentes los que equiparan los salarios de ambos tipos de docentes. En 1948, la Ley N°13.343 extendió los beneficios del financiamiento a más escuelas privadas (Perazza y Suárez, 2011).

Bianchi (2002), al referirse a la esta ley, identifica “el comienzo de un cambio de estrategia” (Bianchi, 2002:130). Esto se debe a que, desde su perspectiva, a partir de su sanción, el catolicismo dejó de pelear por un lugar dentro de la educación oficial para impartir su doctrina y sus enseñanzas. En otras palabras, el catolicismo abandonó la disputa por la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. A partir de ese momento, su estrategia se centró en crear colegios subvencionados por el Estado, a los que Bianchi (2002:131) se refiere como “la base principal de su estructura ideológica”. Finalmente, la autora concluye que, a pesar de que esa legislación fue menos controvertida y discutida públicamente que la enseñanza religiosa durante el peronismo, tuvo efectos más duraderos. De este modo, precisa que, por el apoyo financiero estatal a las escuelas católicas privadas, esta ley “puede ser considerada uno de los logros más importantes de la Iglesia católica” (Bianchi, 2002: 131).

En este punto coincide Esquivel (2013) quien, sin referirse explícitamente a la Ley 13.047, también observa un cambio de estrategia, tanto por parte del catolicismo como por parte del Estado, en la discusión acerca de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. Luego de sintetizar que a lo largo del siglo XX existieron idas y vueltas en relación a este tema, el autor considera que la subvención estatal al salario docente de las escuelas católicas consistió en “una fórmula que garantiza el acuerdo de los actores interesados” (Esquivel, 2013: 131). Esta fórmula es definida de la siguiente manera:

Sintéticamente, la Iglesia católica ha renunciado a impartir religión en las escuelas estatales, pero recibe cuantiosos subsidios gubernamentales para el sostenimiento de su amplia red educativa en todo el país y en todos los ciclos de la enseñanza. Las demás confesiones religiosas reciben también una contribución oficial para mantener sus establecimientos educativos, pero el número de escuelas es infinitamente menor. (Esquivel, 2013: 131).

En el mismo sentido, Puiggrós (2003) sostiene que durante el peronismo, a pesar de que existieron disputas dentro del gobierno en torno a la política educativa, el nacionalismo católico centralista siguió permeando la estructura estatal. Al mismo tiempo, Perón favoreció el proyecto del catolicismo de crear un sistema propio con el Estatuto del Personal Docente de los Establecimientos de Enseñanza Privada y el Consejo Gremial de Enseñanza Privada de la Ley 13.047. Ambas herramientas implicaron para el sector educativo privado más recursos y mayor control estatal.

En suma, la Ley 13.047 puede leerse desde dos puntos de vista. Desde la perspectiva de la educación de gestión privada, esta ley implicó una mayor complementariedad entre la Iglesia católica y el Estado dado que implicó un incentivo para que las escuelas confesionales crecieran numéricamente, ya que el Estado garantizaba parte del salario docente. Desde el punto de vista del Estado, esta ley implicó una mayor autonomía del Estado respecto de la Iglesia porque, al sancionarla, incluyó a los colegios privados dentro del circuito estatal y a los docentes de las escuelas entonces llamadas “particulares” dentro del régimen de empleo estatal. En suma, la Iglesia perdió en autonomía al quedar en mayor medida bajo control gubernamental. Esa autonomía que la Iglesia perdió, el Estado la ganó en margen de maniobra para definir y promover sus propias políticas educativas.

En 1952, a partir del segundo Plan Quinquenal, esta autonomía estatal confirmó la autonomía de la primera etapa. Precisamente el texto del Segundo Plan incluyó una avanzada estatal sobre la educación de gestión privada. En primer lugar, porque establecía que los proyectos institucionales de los colegios debían plantearse de acuerdo a los objetivos del Segundo Plan Quinquenal. En segundo lugar porque, a diferencia de la Ley 13.047, que equiparaba los salarios docentes más allá del medio social de los alumnos que asistieran a estos establecimientos, el Plan condicionaba las subvenciones a que los alumnos de los colegios fueran hijos de trabajadores.

1.2.6. 1955-1976: Autoritarismos, democracias restringidas y complementariedad activa

Las relaciones entre Iglesia y Estado durante este período deben analizarse de acuerdo a los dos tipos de gobierno que existieron en él. Los gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966) fueron de democracia restringida, dado que el partido mayoritario en Argentina, el Partido Justicialista (PJ), en aquel entonces se encontraba proscripto. En cambio, los de Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto Levingston (1970-1971) y Agustín Lanusse (1971-1973) fueron gobiernos autoritarios en los que la restricción política se extendió a otros partidos. Esta distinción es relevante porque los gobiernos que se sucedieron en contextos de democracia restringida tuvieron que llevar adelante pactos con la Iglesia para mantener su legitimidad en un equilibrio político muy inestable, mientras que los gobiernos de facto reprodujeron la dinámica propia de la década del 30 de “intercambiar legitimidades” (Esquivel, 2004) con la Iglesia católica, la cual los proveyó, además, de cuadros funcionariales con capacidad de gestionar las políticas públicas.

Estos diferentes contextos, así como los diagnósticos y estrategias políticas de cada Gobierno, determinaron el modo en el que los presidentes gestionaron sus vínculos con la Iglesia católica: Frondizi gestionó esta relación distribuyendo bienes privados entre aquellos a los que consideraba aliados pivotaes, entre ellos la Iglesia; Illia, en cambio, buscó reformar el pacto formal entre la Iglesia y el Estado aboliendo el régimen de Patronato, con la venia de la CEA. La distribución de bienes privados de Frondizi tuvo que ver, sobre todo, con dos cuestiones: por un lado, la designación de Luis

Mc Kay como ministro de Educación. Por otro lado, con todas las medidas a favor de la educación privada en todos los niveles, que funcionaron como un apoyo indirecto a la Iglesia católica.

La designación de Luis Mac Kay, “un hombre de origen irlandés y católico conocido por su fervor religioso” (Suszterman, 1997:143), en la cartera educativa fue un primer punto que ocasionó problemas en la coalición política de Frondizi. Esto se debe a que, siguiendo a Suszterman (1997) el candidato considerado por los frondizistas como “natural” para esa posición era un hombre del ala izquierda de la coalición presidencial que podía considerarse anticlerical, Gabriel Del Mazo, perteneciente al Grupo Alem (Suszterman, 1997).

El impulso a la educación privada sostenido por Mac Kay abarcó a todos los niveles de la educación, pero en particular en el nivel universitario ocasionó un conflicto que tuvo relevancia política debido a los actores que participaron de él y la ideología de quienes integraban el gobierno de Frondizi. En 1958 se sancionó la llamada “Ley Domingorena” (Nro. 14.557). Esta ley jerarquizaba el estatus jurídico del Artículo 28 del Decreto 6403/55, firmado por el ministro católico Atilio Dell Oro durante el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, y dándole a dicho artículo el carácter de ley. El Artículo autorizaba la creación de universidades privadas y las dotaba de la capacidad de emitir títulos reconocidos por el Estado. Esto generó conflictos con el movimiento estudiantil, lo que ocasionó su renuncia en 1956. Pero a pesar de los conflictos, bajo la protección de este Decreto en 1956 se fundó la Universidad Católica de Córdoba (Rodríguez, 2013). La Ley Domingorena establecía lo siguiente:

La iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado. Los exámenes que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado nacional. No podrán recibir recursos estatales y deberán someter sus estatutos, programas y planes de estudios a la aprobación previa de la autoridad administrativa, la que reglamentará las demás condiciones para su funcionamiento. (Ley 14.557)

La ley se sancionó luego de un intenso conflicto entre “quienes apoyaban la laicidad y estaban en contra de las medidas del gobierno y quienes defendían *la libertad de enseñanza*, que representaban en especial al liberalismo católico” (Puiggrós, 2003: 115). Entre quienes lideraron la oposición a esta ley estuvo el propio hermano de Frondizi, Rizieri Frondizi, quien era rector de la Universidad de Buenos Aires. Lejos de ser relevante como anécdota familiar en sí, la movilización del hermano del presidente en contra de esta ley habla de lo que esta política representó para los sectores universitarios de clase media que a priori podían apoyar al gobierno. Más allá de su significación política, en el marco de esta ley y bajo el gobierno de Frondizi se reconocieron varias universidades privadas en las que se inscribieron alrededor de cinco mil alumnos y se contrataron cerca de mil profesores (Puiggrós, 2003).

Más allá del impulso a la educación privada en el nivel universitario, los niveles primario y secundario también atravesaron transformaciones a lo largo de este período. Todas estas transformaciones contribuyeron al crecimiento del sector privado educativo. En 1958 la legislación que regía la asignación de recursos estatales al sector privado se modificó. El Decreto 10.900 agregó a la planta “subvencionable” de las escuelas privadas los cargos directivos y docentes auxiliares. En 1959 se creó una Dirección General de Enseñanza Privada, encargada del gobierno de la educación privada como una suerte de ministerio dentro del Ministerio (Perazza y Suárez, 2011). En 1960 el Decreto 12.179 dotó a los establecimientos secundarios privados de la potestad de expedir títulos reconocidos nacionalmente. En 1964, a través del Decreto 15, se reglamentó la contribución del Estado para el pago de salarios estableciendo tres categorías de establecimientos de acuerdo al máximo de subvención que podían recibir (hasta el 80 por ciento de subvención de los salarios docentes, hasta el 60 por ciento y hasta el 40 por ciento)⁴². En ese mismo año, el Decreto 371 fijó un régimen de incorporación de los institutos privados de nivel medio y superior a la enseñanza oficial. A partir de este decreto, dichos institutos debían presentar sus planes de estudio al Ejecutivo, el cual, una vez que los aprobaba, los facultaba para expedir títulos y diplomas, calificar, examinar, etcétera. En 1969, a través del decreto 1621, estas facultades se ampliaron a los institutos privados de enseñanza primaria. De este modo, la oferta privada aumentó en forma sostenida en la medida en que se desarrollaron “las capacidades institucionales” (Perazza y Suárez, 2011: 31) del sector privado, lo cual le permitió crecer en dos dimensiones. En el caso de la educación confesional católica, este crecimiento se basó en la expansión cuantitativa de su oferta para los distintos niveles educativos en las grandes ciudades y en las periferias. En el caso de la educación privada laica, esta expansión se basó en diversificar la oferta pedagógica. De ese modo, el sector privado y en especial el actor confesional católico se plantearon el desafío de “fortalecerse como un espacio con una identidad precisa que nucleara y representara a las distintas corporaciones del sector” (Perazza y Suárez, 2011: 46) y emprendieron la tarea de consolidarse como grupo frente al Estado nacional y los Estados provinciales.

Morduchowicz e Iglesias (2011) sostienen que todas estas regulaciones del sector privado educativo que comenzaron en 1947 bajo el gobierno de Perón y se profundizaron a partir de 1955, más allá de su función estrictamente normativa, constituyeron “señales” del Estado a las escuelas de gestión privada. Estas señales, lejos de responder a una lógica meramente compensatoria, ubicaron al Estado en una posición de liderazgo en la generación de condiciones para que la educación privada creciera. En suma, la estrategia de Frondizi respecto a la Iglesia católica fue la de proveerla de beneficios sectoriales de promoción de la educación privada en todos los niveles educativos.

⁴² Estos topes se asignaron según la zona y el nivel de ingreso de la población escolar.

La estrategia de Illia, en cambio, se centró en regular el régimen formal de relación con la Iglesia a través de la firma de un Concordato, dando continuidad a un objetivo incumplido por el gobierno de Frondizi⁴³. Illia, a diferencia de Frondizi, buscó suprimir el régimen de Patronato y firmar un Concordato sin reformar la Constitución (Esquivel, 2010). Como muestra de buena voluntad hacia la Iglesia en este sentido, el presidente eximió a los obispos del juramento de obediencia a la Constitución (Verbitsky, 2008). Sin embargo, tampoco pudo cumplir con este objetivo dado que, al igual que Frondizi, fue derrocado antes de finalizar su mandato. En el plano educativo, las políticas de impulso al sector privado de la educación promovidas por Frondizi se profundizaron a través de los decretos 15 y 364 antes mencionados⁴⁴. Además, Illia nombró como ministro a Carlos Alconada Aramburú quien, a su vez, designó presidente de la SNEP a Marcos Pedro Ronchino, profesor de Filosofía y miembro del Opus Dei (Rodríguez, 2015).

El gobierno bajo el cual sí se pudo firmar el Concordato fue el de Onganía, el primero de la autodenominada Revolución Argentina. El ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Onganía fue Manuel Costa Méndez, quien pertenecía al Ateneo de la República, un “club político de inspiración católica” (Giorgi, 2014: 262). El acuerdo de Concordato estableció que la Santa Sede podría crear nuevas diócesis, redefinir sus límites o suprimirlas, solo comunicando confidencialmente al Gobierno sus intenciones y proyectos en caso de que el mismo tuviera observaciones legítimas. Además, fijó que el nombramiento de los arzobispos y obispos pasara a ser competencia única del papa (hasta ese momento estos debían contar con el acuerdo del Gobierno) (Verbitsky, 2008).

A la vez que el Gobierno regularizaba los vínculos con el Vaticano y la Iglesia católica a nivel formal, los reforzaba dentro de la propia legislación y con la Iglesia argentina. Las reformas del Código Civil en 1968⁴⁵ jerarquizaron el estatus jurídico de la Iglesia católica dado que, al reconocerla como persona pública, quedó homologada institucionalmente al Estado nacional, los Estados provinciales y los municipales (Mallimaci, 2015).

Esta jerarquización legal de la Iglesia católica fue una consecuencia de la convergencia entre el movimiento católico y las Fuerzas Armadas en este período. El gobierno autodenominado “Revolución Argentina” se nutrió de cuadros técnicos provenientes del movimiento católico en casi

⁴³ Frondizi dio algunos pasos, durante su gobierno, de cara a debilitar las formas de relación entre la Iglesia católica y el Estado heredadas del régimen de Patronato. Suprimió el *exequátur* de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y con ello el juramento de los jueces pasó a hacerse en el despacho presidencial y ante la presencia de unos pocos ministros. Además, hizo que las sesiones del Senado en las que se discutieran las ternas de obispos propuestas por el Poder Ejecutivo fueran secretas. Además, quien era embajador ante la Santa Sede, el notable católico Santiago de Estrada, avanzó en las gestiones para firmar un Concordato. El objetivo de Frondizi era reformar la Constitución para reconocer este Concordato suprimiendo el régimen de patronato (Verbitsky, 2008:234-235).

⁴⁴ En un periódico de 1984, el secretario del CONSUDEC, el sacerdote Septimio Walsh escribió que Illia le había manifestado a su amigo (el padre Juan V. Monticelli), “la satisfacción con que había estampado su firma en ambos decretos y la justa alegría que le había significado recibir sendos telegramas de reconocimiento por ello por parte del CONSUDEC” (CONSUDEC, N° 491, enero 1984 citado en Rodríguez, 2015).

⁴⁵ Estas reformas fueron impulsadas por el Ministro del Interior Guillermo Borda (Mallimaci, 2015:190), simpatizante de las ideas comunitaristas sostenidas por los miembros del gobierno que integraban el Ateneo de la República y la Cité catholique (Gómez, 2011).

todas las áreas del gobierno, y particularmente en el ámbito educativo. El gobierno de la Revolución Argentina apeló para la construcción de su gabinete a la presencia de un “fuerte y homogéneo núcleo de individuos pertenecientes a redes católicas⁴⁶ con fuerte perfil tecnocrático o intelectual” (Giorgi, 2010:66). Esta presencia estuvo particularmente extendida en el Consejo Nacional de Seguridad (Giorgi, 2010) y el Ministerio de Bienestar Social (Mallimaci y Giorgi, 2012), sobre todo en la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad (Gomes, 2011), pero abarcaba a todo el gabinete.

El Ministerio de Educación y Cultura no fue la excepción. Tanto el primero de sus ministros como los funcionarios subordinados a este provenían de diversos entramados socio-religiosos que tenían al movimiento católico como denominador común. Estos provenían de redes católicas distintas a las del resto del gabinete, principalmente el CONSUDEC, la Universidad Católica Argentina, Acción Católica y el Instituto de Cultura Hispánica (Rodríguez, 2013). El primer secretario de educación de Onganía⁴⁷ fue Carlos María Gelly y Obes, quien integraba la Junta de Historia Eclesiástica Argentina (Rodríguez, 2013). Gelly y Obes se declaraba admirador del régimen franquista y manifestó varias veces su intenciones de abolir las escuelas estatales mixtas (de varones y mujeres). Con él ingresaron al ministerio como funcionarios Luis Jorge Zanotti⁴⁸, José Mariano Astigueta⁴⁹, Alfredo Van Gelderen⁵⁰ y Luis Ricardo Silva⁵¹. En 1967, Gelly y Obes fue reemplazado por Astigueta, quien incorporó al ministerio a Juan Rafael Llerena Amadeo, perteneciente a la misma red de cuadros católicos⁵². En 1969, como consecuencia de la crisis ocasionada por el Cordobazo, hubo un recambio importante en el gabinete y Astigueta fue reemplazado por Dardo Pérez Guilhou, proveniente del mismo entramado de cuadros católicos⁵³. Pérez Guilhou nombró como subsecretario a Emilio Fermín

⁴⁶ Principalmente del Ateneo de la República, la Cité Catholique, el Opus Dei y los Cursillos de Cristiandad.

⁴⁷ Lo que a lo largo de este Capítulo denomino “Ministerio de Educación” constituye, en realidad, una simplificación teniendo en cuenta que la cartera educativa cambió de denominación doce veces desde 1854 hasta la actualidad. En este período en particular, la gestión de la educación era centralizada por la “Secretaría de Estado de Cultura y Educación”. En 1969 se le dio el rango de Ministerio de Cultura y Educación (Rodríguez, 2017).

⁴⁸ Zanotti era Maestro Normal de la Escuela Normal de Profesores “Mariano Acosta” y se graduó de Profesor de Pedagogía en la UBA. En ese momento Zanotti era docente en la UBA, columnista sobre temas de educación en el diario La Nación y desde 1968, rector del Instituto católico Juan XXIII (Rodríguez, 2013).

⁴⁹ Astigueta pertenecía al Ateneo de la República Junto con Mario Amadeo y en 1965 integró el Consejo Directivo del Instituto Argentino de Cultura Hispánica (Rodríguez, 2013). Fue representante de los institutos educativos privados en el Consejo Gremial de Enseñanza Privada entre 1953 y 1966. Fue ministro de educación durante el gobierno de facto de José María Guido (1963) (Rodríguez, 2013).

⁵⁰ Van Gelderen, militante juvenil de la Acción Católica de Córdoba, fue el primer director del Servicio Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) creado en 1960 durante la presidencia de Frondizi. Estaba vinculado, igual que Gelly y Obes al establecimiento católico “Escuela Argentina Modelo” (Rodríguez, 2013).

⁵¹ Silva era profesor de Letras del “Mariano Acosta” y abogado de la UBA especializado en temas educativos. Vinculado a colegios privados, formó parte del grupo de “expertos” asesores de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (Rodríguez, 2013).

⁵² Llerena Amadeo también provenía de la Juventud de Acción Católica. Además integraba la Corporación de Abogados Católicos “San Alfonso María de Ligorio” y fue uno de los primeros profesores de la Universidad Católica Argentina (Rodríguez, 2013).

⁵³ Pérez Gilhou era abogado por la Universidad Nacional de La Plata y fue becario del Instituto de Cultura Hispánica. Luego fue profesor y rector de la Universidad Nacional de Cuyo (1967-1969) y en 1960 participó de la creación de la Universidad de Mendoza, lo que lo vinculó al sector privado de la educación (Rodríguez, 2013).

Mignone, amigo cercano con quien había compartido su juventud en la Acción Católica⁵⁴. Además, nombró como asesores a otros cuadros católicos como Antonio Salonia⁵⁵. Con la caída de Onganía, Levingston nombró como ministro a José Luis Cantini⁵⁶.

En suma, la presencia de cuadros católicos en el gobierno de la educación fue un rasgo claro de este período, tanto en momentos de democracia restringida como de dictadura. Basados en la doctrina de la subsidiariedad, estos cuadros promovieron dos intentos descentralizadores que solo pudieron alcanzarse de manera muy parcial. El primer intento fue durante la presidencia de Frondizi. Con la aprobación por el Congreso Nacional de los presupuestos nacionales de 1960, 1961 y 1962, se facultó al Poder Ejecutivo para que firmara con los gobiernos provinciales convenios de transferencia de las escuelas primarias nacionales asignando las partidas necesarias para sostenerlas. Entre 1961 y 1962 se firmaron once convenios pero como el proceso fue interrumpido por un golpe militar, solo se concretó la transferencia de escuelas a Santa Cruz. Los argumentos bajo los cuales se llevó adelante este intento descentralizador fueron coincidentes con la doctrina de la subsidiariedad presente en la *Divini Illius Magistri*. En palabras de Salonia:

La intención era transferir escuelas para que las provincias asumieran a pleno la responsabilidad educativa en el nivel primario, de modo tal que los planes de estudio, los programas, lo que hoy llamamos el currículum, expresaran la fisonomía cultural, socio-económica, cívico-institucional, de cada una de las provincias sin que esto implicara, obviamente, el riesgo de fragmentar el país o la unidad cultural nacional que debía expresar la escuela argentina”. (Entrevista a Salonia realizada el 1/6/2000 citada en Repetto, 2001).

El segundo intento fue durante el gobierno de Onganía, con la sanción de la Ley N° 17.878 en 1968, que autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a traspasar algunas unidades escolares a las provincias. Pero solo se transfirieron los servicios educativos nacionales, tanto del nivel primario como del secundario, a la provincia de Río Negro. Por otro lado, en 1970 el Gobierno firmó el Decreto-Ley N°18.586 que regulaba la transferencia de los servicios de salud y educación a las provincias. En el artículo 15, esta ley derogaba la ley Láinez, de 1905, por medio de la cual se facultaba al Estado nacional para fundar escuelas primarias nacionales en las provincias que las necesitaran.

Paviglianiti (1991, 1996) considera que una cultura política católica creció en el Estado nacional durante los gobiernos autoritarios y promovió una tendencia descentralizadora y privatizadora en contextos de crisis fiscal del Estado. La autora define tres “grandes momentos descentralizadores” (los períodos 1955-1962, 1966-1970 y 1978-1982) en los que los cuadros dirigentes católicos tuvieron gran presencia en los gabinetes educativos, y la legislación otorgó facilidades al sector privado y generó restricciones para incrementar la oferta educativa estatal. Las restricciones fueron en algunos

⁵⁴ Mignone fue director general de educación de la provincia de Buenos Aires durante el peronismo y luego fue funcionario del Departamento de Educación de la OEA (1962- 1967). También fue asesor en educación superior en el CONADE (Rodríguez, 2013; Mallimaci, 2015).

⁵⁵ Salonia fue subsecretario de Mac Kay y en 1969 fundó la escuela privada (no confesional) Nueva Argentina 2000 (Rodríguez, 2013).

⁵⁶ Conferencista del Ateneo de la República y amigo personal de Mignone de la Juventud de Acción Católica, de la que ambos fueron dirigentes, y del partido Unión Federal Demócrata Cristiana (Rodríguez, 2013).

casos explícitas (derogación de la ley Láinez por parte del gobierno de Onganía), y en otros casos, fiscales. Ante el crecimiento de la matrícula, la educación privada recibió un considerable estímulo. En este mismo sentido, Mauceri y Ruiz (2009) sostienen que a lo largo de este período “se armonizaron la posición de la Iglesia (que reclamaba *justicia distributiva de fondos públicos*, es decir, la distribución de subsidios en función del número de alumnos y no de los criterios de equidad según necesidad) y el desarrollismo”.

Para concluir, el balance de las relaciones entre Iglesia y Estado en el plano de las relaciones entre catolicismo y gobierno de la educación durante este período está marcado por tres grandes ejes: descentralización, promoción de la educación privada y acceso al gabinete de expertos católicos vinculados políticamente a la Iglesia. Esos tres ejes convergieron en vínculos de complementariedad activa⁵⁷.

I.2.7. 1976-1984: Dictadura y complementariedad activa

Durante la última dictadura argentina, la cual llegó al poder en 1976 después de la crisis política y económica que debilitó al último gobierno peronista, las diferencias dentro del campo católico dieron forma a la manera en que el gobierno militar se ocuparía de la Iglesia. Por un lado, como parte de un plan genocida basado en el terrorismo de Estado y la desaparición sistemática de personas, el régimen militar solicitó barrer del campo católico a los religiosos pertenecientes al “clero contestatario” (Catoggio, 2016). Por otro lado, el gobierno apeló al apoyo de la jerarquía eclesiástica en la Argentina a cambio de generar un orden de tipo represivo y otorgarle mayores recursos de cara a una nueva recatolización de la sociedad⁵⁸.

En el marco de este pacto, la jerarquía católica criticó los informes de las organizaciones internacionales de derechos humanos que denunciaban la grave situación en Argentina y las consideró como “propaganda anti-argentina” (Mallimaci, 2015). En lo que respecta al pluralismo religioso, la libertad religiosa se vio amenazada por la creación de un registro de las religiones, en el que todos los cultos no católicos debían registrarse, con el objetivo de que el Estado pudiera regular sus actividades y sus designaciones de autoridades, lo cual obedecía a una política persecutoria de las minorías religiosas. En el plano de la igualdad religiosa, las condiciones también empeoraron con la sanción de “leyes” que asimilaban la estructura eclesiástica a la estatal y a los funcionarios eclesiásticos con los

⁵⁷ Si bien a grandes rasgos estas características se mantuvieron entre 1973 y 1976, este breve período implicó una serie de características propias (Puigrós, 2003; Rodríguez, 2015), sobre todo la fuerte participación de la comunidad estudiantil y educativa en general y la generalización de un *ethos* reivindicativo de lo militante y lo popular. Pero debido a que se trata de un período breve, decidí omitirlo de la caracterización del período dado que mi interés está centrado en captar las tendencias más generales para cada período.

⁵⁸ Catoggio (2016) distingue distintos niveles de participación en la dictadura por parte de la jerarquía eclesiástica: legitimación política, apoyo moral y político a la llamada “lucha contra la subversión y, por último, participación directa en la represión a partir de las tareas de apoyo en los centros clandestinos de detención.

funcionarios estatales⁵⁹. De este modo, la relación de complementariedad activa entre la Iglesia y el Estado volvió a dar forma a la arena política.

En el plano del gobierno de la educación, las políticas de descentralización y promoción de la educación privada confesional del período previo se expandieron durante la última dictadura militar. La decisión más importante del régimen dictatorial en relación con la descentralización fue tomada en 1978, cuando la “Ley” 21.809 autorizó al Poder Ejecutivo a transferir todas las escuelas primarias nacionales a las provincias. La transferencia se formalizó mediante la firma de acuerdos con las provincias, las cuales serían responsables de todos los gastos derivados de la misma. La “Ley” N° 21.810 (Decreto PEN N° 1.230) profundizó esta medida asignando la prestación del servicio de educación primaria a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Este traspaso, mucho más importantes que los dos intentos descentralizadores previos, fue una decisión unilateral del nivel central dado que en el contexto del régimen militar no hubo espacio para la confrontación o el disenso (Falleti, 2004). Esta decisión fue impulsada por el Ministerio de Economía (Mauceri y Ruiz, 2009; Tedesco, 1993).

Ahora bien, numerosos autores (Braslavsky, 1985; Paviglianiti, 1991 y 1996; Mauceri y Ruiz, 2009; Puiggrós, 2003; Tedesco, 1993) sostienen que este traspaso favoreció a las escuelas confesionales privadas. Esto se debe a dos motivos. En primer lugar, si bien la matrícula en las escuelas privadas no creció de manera espectacular entre el inicio de la dictadura en 1976 y su caída en 1983, la transferencia de las escuelas a las provincias sin el presupuesto necesario para acompañar el aumento de la demanda de educación implicaba apoyar el crecimiento de la educación privada, ya que los presupuestos provinciales no podían financiar la construcción de nuevas escuelas y la Ley Láinez, que habilitaba al gobierno nacional a construir escuelas en las provincias había sido derogada por Onganía. Por lo tanto, la nueva demanda de educación solo podía ser absorbida indirectamente a través del sector privado, por ejemplo, a partir de la salida de las clases medias a las escuelas privadas, o simplemente podía permanecer insatisfecha.

En segundo lugar, es importante mencionar que el tercer ministro de Educación del gobierno militar, Llerena Amadeo (mencionado en el apartado anterior porque fue nombrado como funcionario por el ministro católico Astigueta), tenía fuertes lazos con el Consejo para la Educación Católica y defendió públicamente el llamado “principio de subsidiariedad”, inaugurado por el Papa Pío XI en su encíclica *Quatragessimo Anno* de 1929 y en la *Divini Illius Magistri* del mismo año. Según Llerena Amadeo, este se oponía tanto a los principios sostenidos por las economías liberales como a aquellos sostenidos por las economías dirigidas, y consistía principalmente en la idea de que los individuos y grupos

⁵⁹Se otorgó una asignación a los obispos equivalente al 80 por ciento del de un juez federal (Ley 21.950/79) y uno a los obispos jubilados equivalente al 70 por ciento (Ley 21.640/77); también se otorgaron asignaciones equivalentes a los salarios de los trabajadores del Estado en forma de becas a seminaristas y superiores de órdenes religiosas, y subsidios especiales a las parroquias de frontera (Ley 22.262/80) (Mallimaci, 2015:257).

sociales tienen derecho a llevar a cabo todas las actividades sociales y económicas para las que fueran buenos o efectivos. Por lo tanto, no era justo que el Estado absorbiera esas actividades, porque su misión era “extra”, o subsidiaria (Rodríguez, 2011)⁶⁰.

En este marco, hubo tres dispositivos principales de intervención de la Iglesia sobre el sistema educativo durante la última dictadura: uno doctrinario o ideológico, que dio forma a los contenidos de la educación; uno político, que dio forma a los sujetos de la educación; y uno pedagógico, que dio forma a los estilos de enseñanza. El primero puede ser rastreado en especial en los cursos de la educación moral y cívica, cuyos contenidos han sido analizados por investigadores que resaltaron su tendencia católica preconiliar (Rodríguez, 2011; Kaufmann y Doval, 2006).

El segundo dispositivo consistió principalmente en la persecución a los profesores y estudiantes de las instituciones educativas católicas que cuestionaron la jerarquía católica debido a su relación con el gobierno militar, o los que tenían puntos de vista considerados izquierdistas o subversivos. Esta cuestión ha sido largamente estudiada, pero el hito más visible en el ámbito escolar fue el documento denominado “Subversión en la educación. Conozcamos a nuestro enemigo” (1977), que fue distribuido por el Ministerio de Educación a todas las escuelas. El objetivo del texto era “la comprensión del fenómeno subversivo de esos días” y “explicar directa y claramente los principales hechos ocurridos en las acciones del marxismo”. Este documento, publicado y distribuido por un Ministerio en el que los funcionarios provenían del movimiento católico y tenían fuertes lazos con la Iglesia, da cuenta de los acercamientos globales, integrales, masivos y de legitimación entre la institución militar y la eclesial (Mallimaci, 2015: 194). Estos lazos de mutua defensa y legitimación se originan en lo que las Fuerzas Armadas y el catolicismo percibían como una amenaza común e integral a la argentinidad⁶¹.

El tercer dispositivo, el pedagógico, se puede rastrear a través de la figura del maestro español del Opus Dei, Víctor García Hoz, quien fue invitado a la Argentina por el Ministerio de Educación en 1979 y 1981. Fue uno de los teóricos de la enseñanza católica y postuló la llamada “educación personalizada”⁶². García Hoz era identificado públicamente como el pedagogo del franquismo y proponía la separación de los sexos en todo el sistema educativo, así como la enseñanza de asignaturas diferenciadas para varones y mujeres (Garatte y García Clúa, 2016).

⁶⁰ Si bien el caso de Llerena Amadeo es el más saliente debido a sus referencias constantes a las encíclicas papales de Pío XI y de León XIII y su intención de Derogar la Ley 1420, la presencia de cuadros católicos en el gobierno de la educación fue característico de todo el período. Antes de Llerena Amadeo estuvo Ricardo P. Bruera, quien había sido ministro de Santa Fe durante la “Revolución Argentina”. Bruera nombró a Alfredo Tagliabúe, quien había sido Ministro de Educación en la Provincia de Buenos Aires durante ese período, y a Benicio C.A. Villarreal. Ambos provenían de círculos católicos comunes a los demás cuadros católicos educativos de la “Revolución Argentina”.

⁶¹ En palabras de Mallimaci (2015:194): “El enemigo interno de las Fuerzas Armadas también era el de la Iglesia Católica. Ante la amenaza de la *subversión militar y religiosa* se buscaron mutuamente e hicieron frente común”.

⁶² La “educación personalizada” está basada en la idea de que se deben atender las diferencias individuales en la educación y evitar la homogeneización, sobre todo, en el terreno escolar. De acuerdo al personalismo, sus métodos son “eficaces”, dado que se centran en la noción de “atención y ayuda personal” a las peculiaridades de cada uno de los alumnos. (Nassif, 1980: 150).

De modo que, durante este período, la relación entre la Iglesia y el Estado podría caracterizarse como una interdependencia o complementariedad donde tanto el Estado como la Iglesia se vieron favorecidos por las políticas educativas. Desde el punto de vista del Estado, el arreglo resultaba ventajoso por razones pragmáticas y políticas. La razón pragmática es que las escuelas católicas, que representan alrededor del 96 por ciento de las escuelas privadas⁶³, podían funcionar como una contención de la demanda educativa cuando se descentralizaron las escuelas primarias. La razón política es que el programa de la Iglesia, en su ideología, su pedagogía y su dimensión política, coincidió con los objetivos disciplinarios del gobierno dictatorial (Mallimaci, 2015:194). Desde la perspectiva de la Iglesia, la disposición era conveniente porque pudo incrementar su influencia en las políticas y los contenidos educativos y, al mismo tiempo, recibir a la nueva demanda educativa, por lo que el catolicismo pudo ampliar su influencia en ambas direcciones: la estatal y la privada.

Ahora bien, existiendo esta complementariedad, resulta difícil identificar si la misma es de tipo pasivo o activo. Esto se debe a que por un lado hubo muchos elementos de continuidad entre el gobierno de la educación y su relación con la Iglesia y el movimiento católico de la “Revolución Argentina” y el gobierno de la educación y sus vínculos con la Iglesia y el movimiento católico durante la última dictadura. En el período 1955-1976 hubo dos intentos descentralizadores que se concretaron en mayor medida en 1978. Los funcionarios son en muchos casos los mismos, el acercamiento a la llamada “educación personalizada” existió en los dos períodos, el crecimiento de la educación privada se mantuvo constante a lo largo de ambos períodos. Pero, por otro lado, la convergencia entre Iglesia y Fuerzas Armadas en la persecución de un enemigo común identificado como “la subversión” fue un elemento de ruptura respecto al período anterior, en el que esta persecución no fue tan pronunciada. La presencia de elementos de ruptura y de continuidad obliga a hacer un balance a la hora de definir si se trató un período de complementariedad activa (mayor ruptura) o pasiva (mayor continuidad). Debido justamente al carácter novedoso y “creativo” (en el sentido de creador de sujetos) de los dispositivos puestos en juego por la última dictadura, considero que hubo más elementos de ruptura que de continuidad respecto al período previo y, por lo tanto, se trató de un período de complementariedad activa.

I.2.8. 1984-1990: Reconstrucción democrática y complementariedad pasiva

Por tratarse de un gobierno de transición democrática luego de una campaña fuertemente polarizada entre aquello que representaba a la dictadura y aquello que representaba a la democracia, el gobierno de Raúl Alfonsín tuvo una impronta anticorporativa. Esta impronta fue sobre todo simbólica dado que, debido a la situación de fragilidad democrática, el dilema “democracia versus corporaciones” se resolvió a menudo a favor de las corporaciones. En ese marco, Alfonsín enfrentó a las corporaciones

⁶³ Este cálculo está profundamente fundamentado en el Capítulo II.

agraria, empresaria, financiera, sindical y, sobre todo, militar, teniendo éxitos dispares en estos enfrentamientos (Sidicaro, 2005:34-38). Dentro de este esquema, el Presidente interpretaba que, más allá del régimen político, era necesario democratizar a la sociedad. Esta idea apareció frecuentemente en sus discursos de campaña, en los que convocaba a la juventud a que se involucrara en la política⁶⁴ y a las mujeres a defender sus derechos⁶⁵ y formó parte de balances posteriores sobre su gestión⁶⁶.

Desde esa perspectiva, el gobierno de Alfonsín tuvo iniciativas renovadoras sobre todo en materia de derechos civiles⁶⁷ en general, y de igualdad de género en particular⁶⁸. Una de las principales iniciativas que Alfonsín impulsó en el Congreso fue la del divorcio vincular. Esto despertó una rápida reacción en el Episcopado que se hizo visible a partir de las declaraciones públicas del obispo Emilio Ogñénovich a cargo de la Comisión Episcopal para la Familia de la CEA, documentos de la Comisión permanente de ese órgano, homilías subidas de tono e incluso movilizaciones en defensa de “la familia” (Esquivel, 2004; Fabris, 2008;2011). Luego de la sanción de esta ley en 1987, varios obispos amenazaron con excomulgar a los diputados que habían votado a favor e incluso un comunicado de la CEA les sugería a los obispos que, en el marco de la libertad de acción, pidieran a los legisladores de sus diócesis que la habían votado que se retractaran públicamente a fin de seguir participando de la eucaristía.

Otra iniciativa alfonsinista que produjo una colisión con la Iglesia católica fue la discusión acerca de una eventual reforma constitucional. La mayoría de los obispos temió que se modificara el estatus constitucional de la relación entre la Iglesia y el Estado y se manifestó en contra. En tercer lugar, un punto más general de la política alfonsinista que le valió la crítica de varios obispos fue la política cultural que promovía el Gobierno. Dentro de esta política se pueden contar el Programa Nacional de Democratización de la Cultura, la programación televisiva y la política comunicacional del alfonsinismo (Esquivel, 2004). Por último, un tema que trajo fuertes tensiones y disputas en la relación

⁶⁴ “A todos les he dicho lo mismo recorriendo la República, y yo les quiero dejar este modesto mensaje de nuevo a los muchachos jóvenes. Comprendan que no están solos; serán la vanguardia de una lucha nueva, de una marcha nueva. Se trata de un rumbo distinto, una marcha con una meta nueva. Y casi diría también con una lealtad nueva. Una lealtad no con el pasado, una lealtad con el futuro que estamos obligados a construir”. (Discurso de Alfonsín del 30/09/1983)

⁶⁵ “Es la tarea de todos; es la tarea de los hombres y de las mujeres; de la mujer que tiene esta inteligencia extraordinaria para defender a los suyos y que ahora comprende que la forma de defenderlos es practicando en este proceso de democratización y la vemos rodeando nuestras tribunas como nunca. **La mujer que sufre las consecuencias de esta sociedad anticuada y machista que ni siquiera le confiere la posibilidad de compartir la patria potestad de sus hijos**”. (Discurso de Alfonsín del 30/09/1983). De aquí en adelante, los destacados en las citas (hechos a través de la tipografía en negrita), son míos.

⁶⁶ “¿La Ley de la Patria Potestad y la Ley de Divorcio le crearon problemas con la Iglesia?

-Sin duda. Pero **no hice otra cosa que modernizar la sociedad** y atender un problema evidente. Y **no hubo tal explosión, como se vaticinaba. No pasó nada.**” (Entrevista a Alfonsín, Revista Gente, 19/03/2007)

⁶⁷ La Ley 23.264 de 1985 puso fin al reconocimiento legal de la potestad paterna solamente, estableciendo la patria potestad compartida entre madre y padre y suprimió también la discriminación entre hijos matrimoniales y no matrimoniales vigente hasta ese momento; la Ley 23.515 de 1987 hizo que fuera optativo para la mujer casada, añadir a su apellido el del marido, precedido por la preposición “de”; la Ley 23.570 de 1988 dio el derecho a las concubinas a la pensión en caso de fallecimiento del compañero conviviente.

⁶⁸ La Ley 23.279 de 1985 reconoce la convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1979, y suscripta por la República Argentina el 17 de julio de 1980.

del Gobierno de Alfonsín con el catolicismo fue la convocatoria a un Congreso Pedagógico, el hito más relevante para comprender los vínculos entre religión y educación en este período.

El gobierno de Alfonsín consideró que existía una demanda social de democratizar, reformar y descentralizar la educación (Filmus, 1997), en parte debido a las expectativas creadas por el propio discurso refundacional de Alfonsín⁶⁹. En función de estas ideas, el Gobierno en septiembre de 1984 (a 100 años de la sanción de la ley 1420) convocó, a través de la Ley 23.114, a un Congreso Pedagógico con el objetivo de crear una ley de educación “de la democracia” (Wanschelbaum, 2014). Las conclusiones del mismo, de acuerdo a esta ley, no serían vinculantes.

Si bien existía una cierta tensión, en 1984 aún no estaba instalado el debate del divorcio y por lo tanto no había una confrontación abierta entre el Gobierno y la Iglesia. Sobre todo en relación a la esfera educativa, el presidente había buscado tender puentes con el catolicismo ya desde antes de ganar las elecciones. A mediados de 1983, Alfonsín mantuvo dos reuniones con el secretario del CONSUDEC, el sacerdote Septimio Walsh y con otros miembros del Consejo. Allí Alfonsín “desmintió en forma rotunda ciertas versiones que pretendían ubicarlo en una posición contraria a la enseñanza privada, sobre todo en lo concerniente al mantenimiento del aporte estatal y en lo referente al gobierno del sector” (CONSUDEC, N° 484, septiembre 1983 citado en Rodríguez, 2015) y prometió que el futuro ministro como el secretario de educación provendría del “riñón de la Iglesia” (CONSUDEC, N° 924, junio 2000 citado en Rodríguez, 2015). Una vez que asumió, cumpliendo con esta promesa, Alfonsín nombró como ministro a Alconada Aramburú⁷⁰.

La jerarquía de la Iglesia primero rechazó la convocatoria, argumentando que se buscaba restaurar el clima anticlerical de finales del siglo XIX. Pero poco tiempo después, al medir sus fuerzas en ese terreno, el catolicismo viró de estrategia y decidió “copar” el Congreso (Esquivel, 2004). El periódico del CONSUDEC cumplió un rol importante en este sentido, convocando sobre todo a docentes y directores, pero también a cuadros de la educación, activistas, padres y alumnos de las escuelas confesionales a que participaran activamente (Rodríguez, 2015). En el periódico sostenían que el Congreso era de “vital importancia por su proyección hacia una futura Ley de Educación” (CONSUDEC, N° 523, mayo 1985 citado en Rodríguez, 2015). El Congreso comenzó en abril de 1986.

⁶⁹ “Urgía, en la educación argentina, como punto de partida, su democratización que se expresaba como la necesidad cierta e inmediata de eliminar los rasgos autoritaristas, sancionatorios, prohibicionistas existentes; en suma, modificar substancialmente un sistema opresivo y represivo, extraño a nuestras tradiciones pedagógicas e inadecuado para la formación moral, espiritual e intelectual de los educandos”. (Programa Educacional de Medios y Fines, Ministerio de Educación y Justicia, 1984:8, citado en Wanschelbaum, 2014)

⁷⁰ Si bien Alconada Aramburú no constituye un “cuadro católico” de la educación como otros perfiles observados en la periodización, su gestión durante el gobierno de Illia obtuvo el beneplácito del CONSUDEC debido a dos decretos sancionados (el 15/64 y el 371/64) que mejoraron las condiciones para el crecimiento de la educación privada. Además, la designación de Ronchino en la SNEP aceitó los vínculos entre el ministerio y los colegios privados confesionales.

Las intervenciones del catolicismo estuvieron centradas en las líneas propuestas en el documento “Educación y Proyecto de Vida”, redactado por el Equipo Episcopal de Educación Católica de la CEA. Este documento se basó en tres ejes que funcionaron como base para intervenir en el Congreso: la formación integral, la subsidiariedad del Estado y la autonomía de la educación privada (Torres, 2014b:360). Al tener una línea de intervención común trabajada desde antes de que se realizara el Congreso, es factible pensar que los delegados católicos contaban con un nivel de organización superior al de otros espacios que participaron del mismo. Además, de acuerdo a los cálculos posteriores del CONSUDEC, los católicos identificados como tales (es decir, militantes católicos) fueron la primera minoría:

Detectamos y contabilizamos un 33 por ciento de delegados católicos independientes, 27 por ciento de delegados identificados como justicialistas, en general más próximos a nuestra propuesta, 22 por ciento identificado con el radicalismo, más distantes en algunos temas concretos y un 8 por ciento identificado con partidos de izquierda, casi siempre en oposición. (CONSUDEC, N° 924, junio 2000, citado en Rodríguez, 2015)

Como resultado de su capacidad de acción colectiva y coordinación del catolicismo, los documentos finales del Congreso terminaron teniendo un claro sesgo a favor de los posicionamientos de los católicos en lo referido a los temas planteados por “Educación y Proyecto de Vida”⁷¹. Por este motivo, el Gobierno evaluó que no era conveniente avanzar con la iniciativa de una nueva ley nacional de educación. Alconada Aramburú renunció en junio de 1986, apenas dos meses después de que comenzara el Congreso, y fue reemplazado primero por Julio Rajneri y luego por Jorge Sábato quienes, a diferencia del primero, no tenían vínculos previos con la Iglesia ni con los colegios católicos. Es factible pensar que el Gobierno hizo el cálculo de que, dado que se iban a desconocer las conclusiones del Congreso Pedagógico, no era necesario mantener a un ministro que tuviera el visto bueno del catolicismo.

En suma, si bien el Gobierno de la transición democrática tuvo posiciones que ideológicamente representaban una mayor autonomía respecto de la Iglesia, estas iniciativas no pudieron realizarse completamente debido a la capacidad de movilización de esta. Además, el esquema de subvenciones a las escuelas privadas no se vio modificado ni fue cuestionado. Tampoco hubo políticas que fueran en contra de la descentralización de 1978. Por ello es que las relaciones entre catolicismo y educación a lo largo de este período pueden enmarcarse dentro de la complementariedad pasiva. Debido a la capacidad del catolicismo de impedir que el gobierno llevara adelante políticas de mayor autonomía,

⁷¹ Las conclusiones más significativas de la Asamblea Nacional en este sentido fueron las siguientes: a) “La educación ha de partir de una visión del hombre que es una persona humana, desde el mismo momento de su concepción, como unidad bio-psico-social y espiritual, abierta a las trascendencias en las diversas dimensiones, cultural, social, histórica y religiosa”; b) “La educación argentina debe procurar la formación de personas, en el sentido de que debe ser un proceso de desarrollo integral que considere todas sus dimensiones constitutivas”; c) “Los padres tienen derecho a que sus hijos reciban en la escuela pública de gestión oficial, educación religiosa o moral según sus convicciones; d) “El Estado deberá respetar y apoyar los esfuerzos de la iniciativa privada que garanticen el bien común a fin de posibilitar mejores servicios educativos en todos los ámbitos”.

estas reprodujeron varias cuestiones estructurales propias de períodos previos de complementariedad. Estas relaciones en el ámbito educativo no coinciden con los arreglos generales entre la Iglesia y el Estado, dado que en cuestiones de derechos civiles, Derechos Humanos e igualdad de género el Gobierno tuvo posiciones de mayor autonomía.

I.2.9. 1990-2002: Consolidación democrática y complementariedad activa

Carlos Menem asumió la presidencia en un contexto de profunda inestabilidad económica debido a las recurrentes crisis inflacionarias y de deuda que, si bien habían llegado a sus picos más dramáticos en los últimos dos años del gobierno de Alfonsín, fueron un denominador común a lo largo de toda esa década. A estos elevados niveles de inestabilidad económica se le sumaban otros de inestabilidad política: durante el gobierno de Alfonsín ocurrieron dos levantamientos militares y una toma de cuartel por parte de una organización guerrillera. En este contexto, el objetivo principal de Menem (y la razón por la que asumió su mandato antes de tiempo) fue terminar con la hiperinflación y construir un cierto nivel de estabilidad económica para, sobre esta estabilidad, bajar los niveles de conflictividad social. Esto implicaba, ante todo, mantener políticas compensatorias (Etchemendy, 2015) para con los empresarios nacionales y los sindicatos. Por ello en este período la gobernabilidad no estuvo en juego permanentemente como en la etapa previa. Además, Menem había llegado al poder con el voto de una mayoría sólida. A pesar de contar con esta legitimidad, Menem mantuvo una política de complementariedad con la Iglesia católica en varios sentidos (Esquivel, 2004).

En primer lugar, el Presidente mantuvo un diálogo fluido y permanente desde el inicio de su mandato con el obispo Antonio Quarracino mientras este fue presidente de la CEA. En segundo lugar, a pesar de no haber logrado fijar el derecho a la vida desde la concepción durante la reforma constitucional, la Iglesia encontraba en Menem a un presidente cuya posición oficial ante temas sexuales y reproductivos coincidía con la doctrina católica y la defensa del llamado “niño por nacer”, lo que implicó, por ejemplo, la no adhesión al Protocolo de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer, por sus siglas en inglés), debido a que la Iglesia consideraba que el mismo promovía el aborto. Con la creciente emergencia de la conflictividad social y el cambio de autoridades en la CEA, que en 1996 eligió al obispo Estanislao Karlic como presidente, la jerarquía de la Iglesia comenzó a tomar distancia del Gobierno. Sin embargo, si se tienen en cuenta las posiciones del Gobierno en relación a la Iglesia a lo largo de todo el período, el mismo puede caracterizarse como de complementariedad activa: si bien el Gobierno no requería de la legitimidad religiosa para construir legitimidad política ya que había sido refrendado dos veces por amplia mayoría electoral, las decisiones gubernamentales tendieron, a grandes rasgos, a mantener y reforzar los pactos con la Iglesia.

Esta complementariedad se reprodujo en el ámbito educativo. Hay muchos trabajos que indagaron en el fenómeno de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en el período de la reforma educativa de los 90, caracterizada por la descentralización de los colegios secundarios hacia las provincias y la sanción de la Ley Federal. Estos trabajos (Nosiglia y Zaba, 2003; Rodríguez, 2013; Torres, 2014; Correa y Giovine, 2010) han aportado evidencia en torno a la idea de que la Iglesia, a través de distintos dispositivos, apoyó y se vio beneficiada (Rivas, 2004; Rodríguez, 2013 y 2015, Morduchowicz e Iglesias, 2011) por la reforma educativa de la década del 90 tanto en lo referido a la descentralización como a algunos puntos centrales en el texto de la Ley Federal.

Laura Rodríguez (2013) indagó sistemáticamente en las opiniones del presidente del CONSUDEC ante distintas políticas educativas en la década del 90. Estas opiniones fueron expresadas sucesivamente en las distintas editoriales de la revista de dicho órgano. A partir de ese estudio, la investigadora halló varias cuestiones vinculadas al posicionamiento del catolicismo ante la reforma. En primer lugar, cuando en 1992 se dio a conocer la Ley 24.049 llamada de “Transferencia del sistema educativo nacional de la educación primaria, secundaria y terciaria a las provincias y a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, el presidente del CONSUDEC, Daniel Múgica, expresó que representantes tanto de ese órgano como de la COORDIEP (Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada, la cámara que contiene mayoritariamente a los colegios confesionales) asesoraron a la senadora por Tucumán del Partido Justicialista Olijela del Valle Rivas en la redacción del artículo 23 de la ley. Este artículo constituye el Capítulo VI de la misma, titulado “De la enseñanza privada” (Ley 24.049). En dicho artículo se garantiza la continuidad de los propios establecimientos y sus servicios; de sus “características doctrinarias, modalidades curriculares y pedagógicas y el estilo ético formativo propios” en el ámbito de las provincias; y del régimen de aportes a la enseñanza privada fijada en el ámbito nacional “en lo que hace a montos, proporciones y destino de los servicios transferidos” (Ley 24.049).

En relación a este punto es importante remarcar que Morduchowicz e Iglesias (2011), si bien no identifican la situación de los colegios confesionales como casos particulares o especiales respecto de los aportes recibidos en comparación con las escuelas de gestión privada en general, consideran que esta última descentralización, en particular lo establecido por este artículo de la Ley 24.049, benefició a los establecimientos privados. De acuerdo a lo planteado por los autores, esta legislación puso como “piso” en cada provincia los acuerdos alcanzados a nivel nacional, pero debido a los acuerdos salariales en cada provincia comenzaron a producirse, en forma progresiva, incrementos en los montos absolutos de las transferencias al sector privado. Estos incrementos se dieron en las provincias en las que los niveles salariales eran superiores a los nacionales (Morduchowicz e Iglesias, 2011)⁷².

⁷² Por su parte, Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti (2002) indagaron en la influencia de las instituciones sobre la distribución del presupuesto educativo entre salarios docentes y otros gastos. Los autores llegaron a la conclusión de

Pero además de que se mantuvieron o incrementaron los aportes a los colegios privados (entre ellos los confesionales), Rodríguez (2013) destaca que la descentralización funcionó como un incentivo para Iglesia católica, que comenzó a crear Consejos de Educación Católica (CEC) en las provincias en las que estos aún no se habían conformado; y para los gobiernos provinciales, que crearon Direcciones de Enseñanza privada en el caso de que estas no existieran. De acuerdo a Múgica, ese proceso se llevó adelante sin inconvenientes exceptuando las trabas planteadas por funcionarios de algunas provincias a las que consideró como “de rancio signo estatista”.

Para Rivas (2004), las reformas trazadas por la ley de transferencia de las escuelas a las provincias y la Ley Federal de Educación, pusieron a la Iglesia como una institución complementaria y competidora frente a los Estados provinciales en materia de educación. Esto se debe a que las escuelas católicas son un actor heterogéneo⁷³ pero a la vez cohesionado en las escenas educativas provinciales: la Iglesia católica puede organizar a los colegios según objetivos comunes y constituye un interlocutor válido para todos los niveles estatales, especialmente el provincial. Los Consejos de Educación Católica (CEC) agrupan los establecimientos católicos a nivel provincial y llevan los reclamos del catolicismo ante las autoridades estatales a través de los obispos (Rivas, 2004). Esta capacidad de organización despliega un poder propio sobre las escuelas del sector que hace posible hablar de un “gobierno de la educación independiente del Estado” (Rivas, 2004: 140)⁷⁴.

que las provincias en las que los sindicatos docentes tienen reconocimiento legal destinan una porción mayor de su presupuesto educativo a los salarios. Estos resultados fueron confirmados en un estudio posterior (Murillo y Ronconi, 2004). El hallazgo está vinculado con los determinantes de la distribución del gasto educativo entre el sector privado y el sector estatal porque casi la totalidad del dinero que los Estados provinciales transfieren al sector privado se destina al pago de salarios docentes. Por lo tanto, los cambios en la distribución presupuestaria entre salarios y otros rubros afectan la distribución presupuestaria entre las escuelas estatales y las privadas. Siguiendo esta línea de análisis, pero prestando atención a la reciente sanción de leyes provinciales de paritaria docente, Chiappe (2011) advirtió que las provincias en las cuales se sancionó y está vigente una ley de paritaria docente tienden a tener bajos niveles de conflictividad laboral docente. En las que no se sancionó una ley de paritaria docente o esta fue vetada por el Ejecutivo provincial, la conflictividad laboral docente es elevada. Este factor repercute sobre la proporción del gasto estatal transferido al sector privado por dos motivos. En primer lugar, afecta las relaciones laborales porque las hace más cooperativas en el caso de que exista una ley de paritaria y más competitivas sin una ley de esa naturaleza (Chiappe, 2011). En segundo lugar, si bien los docentes privados tienden a hacer huelga en proporciones mucho menores que los docentes estatales, el descuento por días de huelga a los docentes estatales incide sobre la distribución del gasto educativo entre el sector estatal y el privado (Narodowski, Moschetti y Alegre, 2015).

⁷³ Existen, de acuerdo a la descripción del autor, cuatro grupos o tipos de escuelas católicas. En primer lugar están las escuelas parroquiales, dependientes de los obispados, que promueven su creación oficial a través de un documento canónico. En segundo lugar, están las escuelas creadas por congregaciones y órdenes, las cuales no requieren autorización por parte de los obispos para funcionar. En la práctica, tienen mayor independencia del Episcopado y responden a las tradiciones (a las que los actores denominan *carisma*) de dichas congregaciones y órdenes. En tercer lugar, se encuentran las escuelas laicas reconocidas como parte de la religión católica, donde las clases de religión (si las hay) se dictan de manera extracurricular y fuera del horario de clase. Por último, existen escuelas con orientación católica que enseñan catequesis y no tienen relación directa con la Iglesia (Rivas, 2004).

⁷⁴ Para el autor, la cohesión entre las escuelas católicas es superior a la de las escuelas laicas privadas y estatales, ya que forman parte de una estructura capaz de proveerles encuentros educativos, cursos, e información sobre normas, publicaciones, subsidios propios y toda una serie de políticas. La organización más importante a la hora de promover estas dinámicas que cohesionan a las escuelas católicas, transformándolas en una comunidad educativa, es el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC).

Por esos motivos, Rivas considera que a partir de la reforma de los 90 la fuerza del catolicismo como actor educativo se convirtió en un elemento central, que como tal impacta sobre la distribución del gasto educativo de las provincias. El autor sostiene este argumento porque observa que la forma provincializada de la Iglesia católica en diócesis, mimética respecto a la del Estado, favorece la incidencia o el *lobby* colectivo e individual de las escuelas privadas católicas por las subvenciones estatales. Como parte de una organización a la vez centralizada (en la Iglesia y en las cámaras que organizan a estos colegios) y descentralizada (en miles de escuelas individuales), el sector privado confesional católico conforma un espacio de lucha permanente para conseguir el apoyo financiero del Estado (Rivas, 2004). En consecuencia, actores como las Vicarías de Educación y los CEC intervienen en cada provincia para solicitar políticas más favorables a las subvenciones para escuelas privadas, mientras que las mismas escuelas, como parte de una negociación individualizada constante, reclaman y se movilizan para conseguir mejores condiciones de aportes estatales (Rivas, 2004)⁷⁵.

Poco tiempo después de la descentralización de la totalidad de las escuelas hacia las provincias, en el marco de la discusión de la Ley Federal, la Iglesia volvió a intervenir activamente. Nosiglia y Zaba (2003), quienes siguieron ese proceso, parten de la noción de que si bien el nacionalismo católico o catolicismo intransigente (Mallimaci, 2015) fue hegemónico en el campo discursivo del catolicismo argentino, esto no coincidió necesariamente con una hegemonía de este sector en el campo educativo, en donde el catolicismo liberal o conciliador (Mallimaci, 2015) fue el más relevante en la definición de la estrategia del sector. En función de esta distinción, las autoras sostienen que en el caso concreto de la discusión de la Ley Federal de Educación las intervenciones del catolicismo (que se dieron más en forma de lobby que de discusión abierta) fueron todas en un sentido de convergencia con la doctrina de la subsidiariedad. Esta convergencia se dirigió a crear un esquema descentralizado y heterogéneo desde el punto de vista subnacional en el que la Iglesia comenzó a intervenir, provincia por provincia, con miras a obtener beneficios para el sector privado confesional. Las instancias en que los políticos acudieron a la consulta de la Iglesia y esta intervino en la discusión y redacción de la Ley Federal fueron varias. En primer lugar, el borrador del proyecto del Partido Justicialista fue revisado por las autoridades máximas del CONSUDEC en 1991 antes de ser tratado por la comisión de Educación en el Senado. La senadora que llevó el anteproyecto al CONSUDEC fue Olijela, la misma que había consultado con ese órgano el capítulo relativo a los establecimientos privados en la ley de la última descentralización de escuelas. En base a esta revisión, en 1992, el CONSUDEC elevó una segunda propuesta. De allí se tomaron cinco modificaciones antes de que el proyecto pasara a la Cámara de Diputados. La primera, el reconocimiento explícito de la Iglesia católica como agente educativo. La segunda, el reemplazo de la expresión “derecho a enseñar y aprender” por “libertad de enseñar y aprender”. La tercera, el derecho de los establecimientos de enseñanza privada de participar

⁷⁵ Este tema es evaluado en profundidad en el Capítulo II.

del planeamiento educativo de manera directa, sin necesidad de que esa participación fuera solicitada por el Consejo Federal. La cuarta, el rol subsidiario del Estado en la responsabilidad sobre las acciones educativas. Por último, se introdujeron los términos “establecimientos de gestión privada” y “establecimientos de gestión estatal” para distinguir las escuelas de diferente régimen, lo que ya incluía la intención de calificar ambos tipos de establecimientos como públicos (Nosiglia y Marquina, 1993). Es decir, el proyecto con media sanción del Senado incluyó a todas las demandas de la Iglesia. Si bien en Diputados se hicieron algunas modificaciones rechazadas por la Iglesia, estas fueron negociadas y el proyecto fue aprobado rápidamente el 14 de abril de 1993 (Nosiglia y Zaba, 2003).

Finalmente, la ley contuvo varios puntos que contemplaron las demandas de la Iglesia: la familia como ámbito primario y natural de la educación; la libertad de enseñar y aprender; la dimensión religiosa como un aspecto de la formación de las personas y a partir de esto el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos de acuerdo a sus convicciones éticas y religiosas; la denominación “escuelas públicas de gestión privada” para referirse a las instituciones antes llamadas “escuelas particulares”; la libertad para crear su propio proyecto institucional; y el reconocimiento de los aportes estatales (Nosiglia y Zaba, 2003).

Todas estas definiciones, si bien no generan automáticamente un modelo en el cual el rol del Estado es subsidiario, sí lo habilitan. Esto se debe a que, en este esquema, al Estado nacional se le otorga la responsabilidad principal sobre la educación pero a la vez se fomenta el avance de otros agentes (entre los cuales se identifica a la Iglesia católica). Por otro lado, al fomentar dicho avance, se diluye la responsabilidad sobre el sostenimiento de la educación (Correa y Giovine, 2010). La convergencia de estas definiciones habilita la primacía de un rol subsidiario del Estado, dado que no se lo define como garante de las condiciones materiales para el cumplimiento del derecho a la educación (Correa y Giovine, 2010).

El trabajo de Torres (2014b) también aporta evidencia en el sentido del argumento de Nosiglia y Zaba (2003) de que los posicionamientos de la Iglesia ante la Ley Federal (N°24.195) permearon profundamente la discusión de las dos leyes principales de la reforma educativa, a saber, la que transfiere las escuelas a las provincias y la Ley Federal. El autor rastrea cómo, a través de diversos recursos (negación, contra-argumentación, coincidencia, pronunciamiento y respaldo) dialógicamente contractivos, la Iglesia generó un discurso de cara al Congreso Nacional Pedagógico en el documento Educación y Proyecto de Vida (1985) que sostuvo con ligeras modificaciones en el Informe Final de la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico Nacional (CPN) de 1988 y que permeó la Ley Federal (1993). Si bien en algunos puntos este discurso encontró ciertas variaciones, hay posicionamientos en torno a cuatro ejes que permanecieron y luego quedaron plasmados en la Ley. Estos ejes son denominados por Torres (2014b) “tópicos interdiscursivos”, dado que son parte de una

“memoria discursiva en forma de retorno de enunciados ya dichos en el marco de eventos y acontecimientos discursivos posteriores” (Torres, 2014b: 366). Estos tópicos interdiscursivos son tres.

En primer lugar, la “formación integral”, que comprende, por un lado, la idea de que la educación tiene por objetivo la realización de las personas en sus dimensiones “cultural, social, estética, ética y religiosa” y, por otro lado, la idea de que esta formación integral debe contribuir a que las personas creen un “proyecto de vida”. En segundo lugar, la subsidiariedad, enunciada a partir del reconocimiento de la familia como “agente natural y primario” de la educación y de la Iglesia como responsable de las acciones educativas. En tercer lugar, la autonomía, que comprende por un lado la libertad de enseñanza, y por otro lado el reconocimiento de las escuelas antes llamadas particulares como “públicas de gestión privada” y el consecuente derecho de estas a recibir aportes estatales para cubrir los salarios docentes. En suma, desde los aportes de Torres (2014b) es factible pensar que la Iglesia católica apoyó la Ley Federal (y la reforma educativa en general) porque esta recogió algunos puntos centrales del discurso católico sobre la educación desde 1985 hasta ese momento. Es decir, los mismos puntos que no fueron recogidos por el alfonsinismo de las conclusiones del Congreso Pedagógico, sí fueron tomados, a través de mecanismos informales, por la coalición menemista para reformar la educación.

En términos generales se puede observar que la literatura sobre los posicionamientos de la Iglesia católica en relación a la reforma sostiene la idea de que la Iglesia no solo la apoyó, sino que, a través de distintos órganos de su jerarquía y sobre todo el CONSUDEC, fue un partícipe activo en la redacción de muchos artículos de la ley de descentralización y la Ley federal, a la vez que contribuyó a trazar los límites del debate. Esto tuvo consecuencias en las instituciones, que tendieron más hacia la configuración de un rol subsidiario de la Iglesia en la educación, y en el fortalecimiento del catolicismo como un actor de peso en la educación de las provincias.

Pero más allá de la incidencia del catolicismo en las reformas, hay tres cuestiones más que merecen ser destacadas sobre este período. En primer lugar, el primer ministro de Educación designado por Menem fue Salonia, quien ya apareció varias veces como funcionario a lo largo de este Capítulo, siempre vinculado a la Iglesia católica: Salonia fue subsecretario de Mac Kay (Gobierno de Frondizi); en 1964 (Gobierno de Illia) integró el Consejo Consultivo de la Snep junto al sacerdote Walsh (Rodríguez, 2015); luego, durante el Gobierno de Onganía volvió a ingresar como funcionario al Ministerio y en 1969 fundó la escuela privada (no confesional) Nueva Argentina 2000 (Rodríguez, 2013). Para 1989, cuando fue designado ministro, Salonia era una garantía para la Iglesia dado que siempre estuvo vinculado a ella y en todos los períodos impulsó legislación que promovía la educación privada. En esto podemos observar un patrón con la designación de Alconada Aramburú: en ambos casos, la primera designación del ministro de Educación cuenta con el visto bueno del catolicismo. Durante su mandato (estuvo desde julio de 1989 a diciembre de 1992) se sancionó la Ley de

transferencia de los servicios educativos. Si a esto agregamos la designación de Juan José Llach⁷⁶ por parte del Gobierno de la Alianza en 1999, el patrón parece concluyente a lo largo de estos primeros gobiernos de la democracia.

En segundo lugar, la Iglesia influyó fuertemente para modificar los “Contenidos Básicos Comunes” (CBCs). Los CBCs se dieron a conocer a fines de 1994 y si bien en un principio la Comisión Permanente del Episcopado dijo acordar en las grandes líneas, poco tiempo después varios obispos y autoridades comenzaron a criticarlos⁷⁷. Ante esta presión, el ministro Jorge Rodríguez (1992-1996) inició negociaciones con la Iglesia y para julio de 1995 presentó los CBCs con modificaciones (Rodríguez, 2015) en las áreas Formación ética y ciudadana⁷⁸, Igualdad de oportunidades para la Mujer⁷⁹, Ciencias naturales⁸⁰ y Ciencias sociales⁸¹. Ante estos cambios, el equipo que había creado los CBCs iniciales renunció.

En suma, teniendo en cuenta la provincialización de la educación a partir de las leyes de Transferencia de los servicios educativos y Federal de Educación que promovió indirectamente el

⁷⁶ Juan Llach es sociólogo y economista, actualmente profesor en la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella. Durante su paso por la Universidad Católica Argentina en los años 60, fue presidente de Centro de Estudiantes, cargo al que renunció por sus fuertes diferencias con el entonces rector de aquella universidad, Octavio Derisi, a través de un documento en el que ensalzaba el coraje de Camilo Torres y denunciaba: “la conducción actual de la federación ha absorbido ahora nuestros símbolos de protesta y se embandera con ellos. Pero se trata tan solo de los símbolos pues la universidad espantosamente burguesa que somos lo seguirá siendo quizás por mucho tiempo”. Luego de finalizar la licenciatura en Economía en la Universidad de Buenos Aires ingresó a la carrera de investigador del Conicet (1974), desde donde se desempeñó como investigador de la Fundación Mediterránea (1982-1985) y del Instituto Di Tella (1985-1991). Luego fue Jefe de Asesores del Ministerio de Economía (1991), accedió al cargo de Secretario de Programación Económica del Ministerio de Economía (1991-1996) durante la gestión de Domingo Cavallo, y fue designado posteriormente Viceministro de Economía (1996). Años más tarde fue nombrado Ministro de Educación de la Nación por el presidente Fernando De la Rúa: asumió el cargo el 10 de diciembre de 1999 y lo abandonó el 25 de septiembre 2000.

⁷⁷ Antonio Quarracino dijo que existían “algunas fallas y sobre todo la ausencia de la afirmación concreta de la existencia de Dios”. Juan Laise, obispo de San Luis, dijo que eran “aberrantes e inmorales” (Clarín, 13/03/1995). La Universidad Católica de La Plata publicó un informe de 50 páginas en el que criticaba que se acudiera “como única teoría explicativa” a la teoría de la evolución tanto en la versión de Lamarck como de Darwin; además cuestionó la incorporación de la noción de “género” cuestionando las características distintivas entre los sexos y la idea de “grupo familiar”, porque relativizaba el sentido de “institución natural de las familias; por último, este informe marcaba que los CBCs fomentaban una educación sexual “permisiva en lo atinente a homosexualidad” y que al hablar del SIDA en relación al cuidado de la salud se podía introducir el “permisivismo sexual al recomendar el uso del preservativo (Citado en Eiros, 2007:78). Por su parte, el obispo Juan Carlos Maccarone, a cargo de la Comisión de Fe y Cultura de la CEA, sostuvo que los CBCs “en términos generales no eran aceptables” (Clarín, 13/07/1995).

⁷⁸ Los puntos que se agregaron y modificaron fueron los siguientes: a) se agregó la capacidad de las personas “de relacionarse con Dios”; b) la expresión “los valores expresan concepciones acerca del deber ser de la personas y la sociedad y surgen de corrientes filosóficas y/o convicciones religiosas y/o tradiciones culturales” se reemplazó por “en general los valores responden a la necesidad de verdad, bien y belleza que tiene el hombre en su naturaleza”; c) se agregó la siguiente expresión: “La familia es la célula básica de la sociedad, ámbito privilegiado de educación y sociabilidad primaria. Para responder a las necesidades religiosas de las personas, se constituyen un tipo especial de sociedad, la sociedad religiosa o iglesia, que atiende a los fieles a través de un servicio doctrinal, cultural o moral” (Eiros, 2007:80; Nosiglia y Zaba, 2003:79-80).

⁷⁹ Los puntos que se agregaron y modificaron: a) se reemplazó “género” por “sexo” y “grupo familiar” por “familia”; b) se quitaron los cambios corporales de la pubertad; c) se afirma la “sensibilidad y el respeto por la vida humana desde la concepción”; d) se reemplazó “contribuir a satisfacer necesidades ligadas al desarrollo de la sexualidad” por “comprensión del desarrollo integral de la sexualidad” (Eiros, 2007:80; Nosiglia y Zaba, 2003:79-80).

⁸⁰ Se borraron las menciones a Darwin y Lamarck (Eiros, 2007: 81).

⁸¹ La noción de pensamiento constructivo capaz de “poner en juicio lo que se sucede, escucha o se lee para no tomarlo como verdadero o falso sin más” fue modificada por “ser capaz de analizar lo que sucede, se escucha o se lee” (Eiros, 2007:83).

crecimiento de la educación privada; la presencia de funcionarios con fuertes y duraderos vínculos con la Iglesia como Salonia o que de mínima condicionaron sus políticas a la opinión de la Iglesia como Rodríguez; la participación activa de la Iglesia en la reforma educativa y en la creación de los contenidos mínimos para dictar en las escuelas, es factible decir que las políticas educativas durante el menemismo tendieron a la complementariedad activa.

I.2.10. 2002-2016: Democracia consolidada y complementariedad pasiva

A lo largo de los últimos años, la sociedad argentina discutió, quizás como nunca antes en la historia, el problema de la soberanía sobre los cuerpos, la vida y las decisiones de las personas. La sanción de leyes como la “de muerte digna”, de identidad de género, el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y la ley de educación sexual, y fallos como el de la Corte Suprema que extienden la interpretación respecto a qué interrupciones del embarazo no deben ser penalizadas por la Justicia, pusieron en cuestión en pocos años el nivel y tipo de dominio que el Estado tiene sobre los cuerpos, a la vez que contribuyeron a consolidar un discurso de autodeterminación sobre los usos de los cuerpos, las decisiones íntimas, el sufrimiento médico, etc. Los diferentes grupos presentes en el movimiento católico en Argentina fueron una parte fundamental de estas discusiones.

Pero, a diferencia de lo ocurrido en otros momentos en los que la Iglesia y grupos católicos participaron de estos tipos de discusión, estas iniciativas pudieron ser refrendadas por el voto de las mayorías a pesar de las resistencias. Por otro lado, la sanción de la ley de matrimonio igualitario en 2010 constituyó un punto de inflexión en las políticas públicas del Estado argentino en materia de derechos sexuales y reproductivos⁸².

De este modo, el período definido por las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner revirtió la tendencia de complementariedad que caracterizó la relación entre el Estado y la Iglesia católica en décadas anteriores: la elección de funcionarios laicos y no vinculados a familias católicas tradicionales en la Secretaría de Culto; el apoyo a dos mujeres en la Corte Suprema que habían sido criticadas por la jerarquía de la Iglesia debido a sus opiniones respecto de la interrupción voluntaria del embarazo; la defensa de posiciones en torno a los derechos de las mujeres y las minorías sexuales en las Naciones Unidas que se encontraban en contra de las posiciones del Vaticano; la reducción de los fondos destinados las iniciativas de caridad promovidas desde las organizaciones vinculadas a la Iglesia incrementando el presupuesto de los programas sociales dependientes del Estado; la sanción de una ley nacional que establece la educación sexual en escuelas primarias y

⁸²Históricamente, ha prevalecido una concepción tradicional de familia heteronormativa: la heterosexualidad supone la norma desde la cual se regulan las barreras morales y legales. La legalización de las uniones entre parejas del mismo sexo ha reconvertido y ampliado los márgenes de las normatividades sociales y la moral sexual en el país. Pese a que las reglas de respetabilidad siguen siendo definidas por muchos de los parámetros tradicionales como la fidelidad y monogamia (Aldao, 2010), la heteronormatividad dejó de ser un sistema hegemónico e incuestionable.

secundarias y otra ley en defensa de los derechos sexuales y reproductivos a pesar de las críticas de la Iglesia; el despido de un obispo militar luego de que dijera que el ex ministro de Salud, Ginés González García, debía ser “arrojado al mar con una piedra de molino atada al cuello” (Página 12, 19/02/2005); la no asistencia de los presidentes argentinos a la ceremonia del tedeum en la Catedral Metropolitana, fueron algunos de los saltos que dio el gobierno en un sentido de autonomía política, en relación a la Iglesia, en la definición e implementación de políticas públicas.

Ahora bien, a pesar de que se promovieron todos estos avances en términos de autonomía estatal respecto de la Iglesia a partir del kirchnerismo, la dinámica educativa de los últimos 13 años estuvo marcada por la heterogeneidad interprovincial mencionada en la introducción, y por un notable incremento en la proporción de la matrícula privada, sobre todo en el nivel primario. Más concretamente, en 2013 se registró un récord de caída en la cantidad total de alumnos de las escuelas primarias estatales con 49.094 alumnos menos respecto de 2012, que también fue, hasta ese momento, un año récord con 45.336 alumnos menos que en el año anterior. Desde 2003 se acumula una pérdida de 301.907 alumnos (un declive del 8,2 por ciento) en el subsistema estatal mientras que, para el mismo período, las escuelas primarias privadas sumaron 244.482 alumnos, lo que significa un incremento del 25,6 por ciento (DINIECE).

Al mismo tiempo, esta dinámica convivió con dinámicas educativas de importante autonomía respecto de la Iglesia, aunque dentro de los márgenes trazados por la legislación previa. La sanción de la ley que crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Nº 26.150) o inclusive la propia sanción de la Ley de Educación Nacional (No. 26.206) son indicadores de la presencia de esta dinámica de rupturas y continuidades. La primera se sancionó el 4 de octubre de a pesar de que encontró múltiples obstáculos en su recorrido legislativo, generados por organizaciones católicas, planteos de la jerarquía eclesiástica a través de documentos e incluso legisladores con trayectorias católicas militantes o muy vinculadas a redes católicas, como el macrista Esteban Bullrich, la bussista Eusebia Jerez o, en el Senado, la justicialista puntana Liliana Negre de Alonso (Esquivel, 2013: 68-74).

La Ley de Educación Nacional representa un caso interesante para analizar estas tensiones entre ruptura (autonomía política respecto de la Iglesia) y continuidad (complementariedad). Luego de que se sancionara y promulgara en diciembre de 2006, la Comisión Episcopal de Educación Católica (CEEC) de la CEA publicó un documento titulado “La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional”. A través de este documento es posible rastrear los puntos que representan una continuidad respecto a los ejes del discurso católico presentes en la Ley Federal y aquellos que representan, desde el imaginario de la jerarquía católica, puntos de ruptura.

La continuidad del discurso católico entre la Ley Nacional y la Ley Federal está dada, sobre todo, por el esquema de subsidiariedad tratado en los apartados anteriores, según el cual la familia es el

agente primario de la educación, razón sobre la que se sustenta el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos de acuerdo a sus creencias y la presencia de la Iglesia como un agente de la sociedad civil capaz de proporcionar esta educación proveyendo el servicio educativo. Sobre esta idea se sustenta la Ley Federal al considerar que tanto las escuelas de gestión estatal como las de gestión privada forman parte de la educación *pública*. Este principio, presente en el discurso católico desde la década de 1930 y particularmente articulado a partir del documento Educación y Proyecto de Vida, las conclusiones del Congreso Pedagógico y la Ley Federal de Educación, fue recogido por la Ley Nacional. Por ello, forma parte de los puntos que la Iglesia reivindica en el documento “La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional” :

4. Consideramos importante, entre otros aspectos, que el texto normativo sostenga que la educación es un bien público y un derecho personal y social. En consecuencia, reconoce a la familia como agente natural y primario de la educación y, entre sus derechos, el de elegir para sus hijos la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones éticas, filosóficas o religiosas.

5. Este derecho natural e inalienable sustenta el derecho educativo de la Sociedad y del Estado, y la responsabilidad principal e indelegable del Estado en la política educativa y la organización de la educación.

6. Establece, en consecuencia, la existencia de un solo sistema educativo nacional integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada; reconoce sus derechos y estipula sus obligaciones y su participación en el Consejo Consultivo de Políticas Educativas. (CEEC, CEA: *La Iglesia y la Nueva ley de Educación Nacional*, 2 de febrero de 2007).

A la vez que en esos puntos la Comisión Episcopal de Educación Católica apoya la presencia del principio de subsidiariedad en la Ley, posteriormente critica que las subvenciones a las escuelas privadas cubran *solo* los salarios docentes (y no otros tipos de gastos) dado que, al no cubrir esos gastos, escuelas deben cobrar un arancel al que la Iglesia considera *discriminatorio*:

13. Consideramos necesario avanzar para que el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación sea real también para los padres de escasos recursos que quieran optar por establecimientos educativos cuyo ideario responda a sus propias creencias y convicciones. Tal principio está condicionado cuando el aporte estatal es sólo para salarios docentes, pues les exige una erogación claramente discriminatoria. (CEEC, CEA: *La Iglesia y la Nueva ley de Educación Nacional*, 2 de febrero de 2007).

Otro punto presente en la Ley que representa una continuidad en relación al discurso católico presente en Educación y Proyecto de Vida, en las conclusiones del Congreso Pedagógico y en la Ley Federal de Educación, es la definición de la educación como formación *integral* de la persona. Sin embargo, al no estar explícita en la Ley Nacional la dimensión *religiosa* o *trascendente*, este punto representa a la vez un punto de ruptura y continuidad al mismo tiempo:

7. Afirma igualmente que el fin de la educación consiste en la formación integral de la persona en todas sus dimensiones, de lo que se infiere está implícita la dimensión religiosa, aunque no se la enuncia expresamente. Nuestra legislación precedente en materia educativa sí la reconocía en forma explícita --Ley 1420 art. 8 y Ley Federal de Educación, 24.195 art. 6. (CEEC, CEA: *La Iglesia y la Nueva ley de Educación Nacional*, 2 de febrero de 2007).

Por último, lo que representó una ruptura de la Ley de Educación Nacional respecto al discurso católico presente en la Ley Federal de Educación fue la inclusión de los incisos “f” del Artículo 11⁸³ y también “f” del Artículo 92⁸⁴. El primero establece como uno de los objetivos de la política educativa nacional asegurar condiciones de igualdad sin admitir discriminación de género; el segundo incluye en los contenidos curriculares comunes a todas las provincias contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad. Estos incisos fueron fuertemente criticados por la Iglesia en este documento por facilitar “la esterilización y el aborto” y promover “la ideología de género”, opuesta a “la realidad de la naturaleza”:

16. Lamentamos profundamente la sorpresiva inclusión como contenido curricular obligatorio (Art. 92 de la Ley de Educación Nacional) de la Ley 26.171 que ratifica el “Protocolo facultativo de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación de la mujer” (CEDAW), que insiste en la instrumentación de programas de planificación familiar que podrían facilitar prácticas como la anticoncepción, la esterilización y el aborto. [...]

17. A ello se suma la inclusión en los contenidos curriculares de la no discriminación por género (“ideología del género”), principio opuesto a la realidad de la naturaleza humana ya que el hombre desde su concepción biológica es sexuado, varón o mujer; y por ende esta inclusión posibilita una distorsión en la educación sexual.

18. Todo esto nos preocupa enormemente, en razón de que los padres que no deseen que sus hijos sean enseñados y educados en temas contrarios a los principios de la ley natural y a sus convicciones, podrían hacer valer sus derechos. (CEEC, CEA: *La Iglesia y la Nueva ley de Educación Nacional*, 2 de febrero de 2007).

Aunque esto no está presente en el documento, vale la pena mencionar que en la Ley Nacional de Educación no hay ninguna mención a la laicidad, ni se promueve que la educación sea de tipo “no dogmático”. Tampoco existe ningún tipo de mención a la enseñanza religiosa, en concordancia con la Ley Federal.

En suma, en el período 2003-2016 convivieron una relativa autonomía en la definición de cuestiones vinculadas a las políticas educativas como la moral sexual y familiar, la igualdad de género, etcétera, junto a un incremento de la complementariedad en la provisión de educación. Una respuesta a esta aparente contradicción está en la noción de “laicidad subsidiaria” (Esquivel, 2009), es decir, el correlato de un Estado con una fuerte matriz católica en su génesis e historia que, a su vez, coexiste con procesos de democratización y secularización que habilitan la emergencia de reconocimientos a los formatos plurales de las sociedades contemporáneas. (Esquivel, 2016). Este tema será tratado en profundidad en el próximo Capítulo.

⁸³ Artículo 11: Los fines y objetivos de la política educativa nacional son: [...] f) Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo.

⁸⁴ Artículo 92: Formarán parte de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones: [...] f) Los contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, con rango constitucional, y las Leyes N° 24.632 y N° 26.171.

I.3. Recapitulación y discusión

El objetivo de este capítulo fue demarcar la construcción empírica del problema de la tesis y justificar las unidades de análisis seleccionadas (las provincias argentinas entre 1999 y 2016). En función de este objetivo, el capítulo se articuló en torno al interrogante acerca de cómo se relacionaron históricamente el Estado y la Iglesia católica en la educación argentina. Para responder a este interrogante llevé adelante un análisis empírico comparado sobre los modos en los cuales la Iglesia y el movimiento católico influyeron sobre las políticas educativas nacionales a lo largo de distintos momentos de la historia, trazando de este modo una periodización de las relaciones entre catolicismo y educación en Argentina.

El análisis de esta periodización me permitió arribar a tres hallazgos principales: a) las relaciones entre el Estado y catolicismo en el ámbito del gobierno de la educación no reproducen necesariamente la dinámica de los arreglos generales para cada período entre Iglesia católica y Estado sino que, por el contrario, tienen una lógica propia; b) esta lógica propia se autonomizó crecientemente con cada descentralización educativa haciendo que el contexto abierto por las Leyes 24.049 (de transferencia de los establecimientos educativos a las provincias) y 24.195 (Ley Federal de Educación) estuviera caracterizado por una provincialización de la educación, un fuerte crecimiento del sector privado educativo, y una elevada heterogeneidad entre las provincias; c) la Iglesia y el movimiento católico influyeron sobre las políticas educativas nacionales sobre todo en lo que refiere a tres dimensiones, a saber, la presencia de enseñanza religiosa en la educación estatal, el financiamiento estatal de escuelas y colegios confesionales, y la circulación de funcionarios provenientes de redes católicas en los gabinetes educativos.

El hallazgo de que las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica en el ámbito de la educación tienen una dinámica propia está dado por el análisis de la propia periodización. Si se comparan las relaciones entre Iglesia y Estado en el ámbito educativo con los arreglos generales entre Iglesia y Estado para cada período (Cuadro I.2) se puede observar que luego del impulso dado a la educación de gestión privada a partir de la Ley 13.047 (1947) que responsabilizó al Estado por los salarios de los docentes privados y las leyes y decretos del período 1956-1975, las relaciones entre la Iglesia y el Estado en el ámbito educativo comenzaron a tener una dinámica propia.

Cuadro I.2.
Relaciones entre Iglesia y Estado en el ámbito educativo vs. Arreglos generales entre Iglesia y Estado

	Arreglos generales entre Iglesia y Estado	Relaciones entre Iglesia y Estado en el ámbito educativo
1500-1809	Complementariedad activa	Complementariedad activa
1810-1879	Complementariedad activa	Complementariedad activa
1880-1929	Autonomía activa	Autonomía activa
1930-1945	Complementariedad activa	Complementariedad activa
1946-1955	Autonomía activa	Autonomía activa
1956-1975	Complementariedad activa	Complementariedad activa
1976-1983	Complementariedad activa	Complementariedad activa
1984-1989	Autonomía activa	Complementariedad pasiva
1990-2002	Complementariedad activa	Complementariedad activa
2003-2016	Autonomía activa	Complementariedad pasiva

Fuente: Elaboración propia en base a la periodización del capítulo

De este punto se desprende el segundo hallazgo de este capítulo, que se refiere a que esta lógica autónoma se tradujo en un contexto caracterizado por una provincialización de la educación, un fuerte crecimiento del sector privado educativo, y una elevada heterogeneidad entre las provincias. Este contexto se demarcó sobre todo a partir de la implementación de la Ley 24.049/92 llamada de “Transferencia del sistema educativo nacional de la educación primaria, secundaria y terciaria a las provincias y a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” y luego de la Ley No. 24.195 (Ley Federal de Educación). Describiré este contexto en profundidad en el segundo capítulo, pero lo relevante en lo que concierne a la periodización analizada en este primer capítulo es que la provincialización total de las escuelas y del gobierno de la educación creado por estas dos leyes profundizaron la heterogeneidad interprovincial. Una heterogeneidad a priori doble porque implica, por un lado, heterogeneidad en lo que concierne a la distribución del financiamiento de la educación entre el sector estatal y el privado, en el que los colegios confesionales tienen un fuerte peso. Por otro lado, heterogeneidad en lo referido a la distribución de los contenidos de la educación entre la esfera estatal y la religiosa.

Este punto conduce al tercer hallazgo de este capítulo: a partir del análisis de los vínculos entre el catolicismo y el gobierno de la educación a lo largo de la historia Argentina, es posible concluir que la Iglesia y el movimiento católico influyeron sobre las políticas educativas nacionales sobre todo en tres dimensiones, a saber, la presencia de enseñanza religiosa en la educación estatal, el financiamiento estatal de escuelas y colegios confesionales y la circulación de funcionarios provenientes de redes católicas en los gabinetes educativos. Estos rasgos están presentes y definen relaciones de complementariedad a lo largo de prácticamente todos los períodos.

Finalmente, estos tres hallazgos delimitan la construcción empírica del interrogante que articula esta tesis: ¿cómo influye la religión en la distribución del gasto de la educación, los contenidos que se imparten y el modo en el cual se distribuyen los cargos y espacios de toma de decisión vinculados al gobierno de la educación de las provincias? Dado que no hay motivos para suponer que la variación en las tres dimensiones se explique por las mismas causas, de esta pregunta se desprenden cuatro interrogantes. En relación a la primera dimensión, ¿por qué hay provincias más subsidiarias que otras? En relación a la segunda, ¿por qué hay provincias más confesionales que otras? En relación a la tercera, ¿por qué quienes gobiernan la educación en las distintas provincias tienen diferentes trayectorias? Y la última, vinculada a las tres, ¿qué incidencia tiene la religión en estas variaciones? Los siguientes capítulos indagarán en las respuestas a estas preguntas.

CAPÍTULO II

Catolicismo y distribución del gasto educativo en las provincias argentinas

Resumen

El objetivo de este capítulo es analizar la incidencia del catolicismo en la distribución del gasto educativo entre el sector de gestión estatal y el de gestión privada en las provincias argentinas. En particular, el trabajo analiza en qué medida los actores, las instituciones y la cultura política inciden en el porcentaje de gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada en el período 1999-2016.

El estudio sistemático de la literatura referida al problema de investigación arroja tres cuestiones. Por un lado, el período 1999-2016 es caracterizado como una etapa de descentralización del gobierno de la educación y crecimiento de la educación privada. Por otro lado, la relación entre la Iglesia y el Estado es destacada como un componente central en el estudio de la educación en la Argentina. En tercer lugar, existe en los estudios referidos a este tema una hipótesis recurrente, aunque no testada sistemáticamente: el catolicismo está relacionado con esta tendencia descentralizadora y de crecimiento de la educación privada. Sin embargo, hasta ahora no se han detectado trabajos que reúnan y sistematicen las respuestas al interrogante de este capítulo de una manera replicable.

La pregunta acerca de la relación entre el catolicismo y la distribución del gasto educativo se estructura en función de tres ejes de explicaciones centrados en: a) la fortaleza de los actores; b) el peso de las instituciones c) la influencia del catolicismo en la política. Para responder al interrogante acerca de cómo inciden estos factores, observo y contrasto cinco hipótesis provenientes de estas tres perspectivas a partir de una estrategia cuantitativa con técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE).

II. 1. Introducción

El primer capítulo arrojó tres hallazgos importantes para esta tesis. Uno, las relaciones entre el catolicismo y el Estado en el ámbito educativo tienen una dinámica propia, es decir, no se explican necesariamente por los arreglos generales entre Iglesia católica y Estado. Dos, el contexto actual, caracterizado por la provincialización de la educación, requiere observar las relaciones entre las religiones (sobre todo el catolicismo) y la educación argentina, a través de las provincias. Tres, los principales ejes a través de los cuales el Estado se relaciona con el catolicismo en el ámbito educativo son la distribución del gasto educativo entre escuelas de gestión estatal y las de gestión privada, la presencia de educación religiosa en las escuelas estatales, y la circulación de funcionarios estatales provenientes de redes católicas. Este capítulo se centra en el primer eje.

La pregunta central que guía el presente capítulo puede formularse de la siguiente manera: ¿cómo inciden las religiones, específicamente el catolicismo, en la proporción del gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada⁸⁵? La literatura existente sobre el tema ofrece tres argumentos principales: a) a través del peso de los colegios católicos en los sistemas educativos provinciales; b) a través de las instituciones provinciales mismas; c) a través de la influencia de la religión en la política, que favorece el financiamiento del sector privado. A la luz de

⁸⁵ Utilizo indistintamente los términos “sector privado”, “sector de gestión privada”, “subsistema de gestión privada” y “educación privada” en referencia al gobierno de las escuelas de gestión privada.

estas tres variables, el interrogante central de este capítulo puede reformularse del siguiente modo: ¿en qué medida el peso del actor confesional (en especial, católico), las instituciones presentes en cada provincia y el *modus vivendi* entre el catolicismo y la política inciden en el porcentaje del gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada?

Para responder a esta pregunta, dimensionaré, por lo tanto, el grado de influencia de los actores, las instituciones y la cultura política en el porcentaje de gasto que los sistemas educativos provinciales transfirieron a las escuelas de gestión privada en las provincias argentinas en el período 1999-2016. Tal como lo adelanté en el primer capítulo, seleccioné este lapso de tiempo debido al contexto de provincialización de la educación abierto a partir de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias (N° 24.049/91) y la Ley Federal de Educación (N° 24.195/93). Los datos disponibles más antiguos, sistematizados por organismos públicos, son de 1999.

Para comprender la incidencia de cada uno de los factores mencionados, recurrí a una estrategia cuantitativa basada en una técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE). Construí los datos a partir de fuentes secundarias como la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). Además, construí dos índices a partir de documentos tales como las legislaciones provinciales sobre educación, trabajo, salud, sexualidad y otros temas, las Constituciones provinciales, y los diarios nacionales y provinciales.

La pregunta acerca de la incidencia del catolicismo en la distribución del gasto educativo es relevante en el marco del contexto de las últimas dos décadas. Siguiendo con las conclusiones del primer capítulo, existe un gran consenso en la literatura respecto a que la provincialización del gobierno de la educación y el crecimiento del sector privado son dos marcas del período abierto a partir de la sanción de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias y la Ley Federal de Educación.

La Ley Federal de 1993, con la última transferencia de establecimientos, culminó un proceso de provincialización de la educación iniciado durante el gobierno de Arturo Frondizi, cuando el Estado nacional acordó transferirles a once provincias las escuelas primarias que estaban bajo su jurisdicción. El convenio, en aquel entonces, solamente se concretó en la provincia de Santa Cruz. El golpe de Estado de 1962 interrumpió este proceso, reanudado en 1968 bajo el gobierno militar de Juan Carlos Onganía, que autorizó la transferencia de escuelas a todas las provincias (Ley N° 17.878). Sin embargo, solamente en Río Negro se transfirieron las escuelas primarias, las secundarias y las privadas. Estas últimas pasaron a ser supervisadas por la provincia (ya no por la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada). La Ley N° 18.586 de 1970 prescribió la descentralización de organismos y funciones nacionales hacia las provincias que llegaron a acuerdos con el Estado en ese sentido, pero careció de efecto dado que no se firmó ningún convenio. En 1972 se creó un Consejo

Federal de Educación con el objetivo de que las provincias formaran parte del diseño de las políticas educativas que, sin embargo, no tuvo un nivel significativo de actividad.

En 1978 se llevó adelante la primera descentralización educativa de importancia, al transferirse casi todas las escuelas primarias a las provincias y, junto con ellas, la matrícula, la administración, la supervisión y el plantel docente de cada provincia. De ese modo, las escuelas de gestión nacional pasaron de representar el 40,5 por ciento al 19,3 por ciento. Los alumnos que dependían del Estado nacional pasaron de representar el 32,8 por ciento a apenas el 4 por ciento. El porcentaje de docentes nacionales bajó de 35,6 por ciento a 5,7 por ciento. Y el gasto nacional en educación primaria bajó del 36,4 por ciento al 6,7 por ciento (Repetto et al., 2001).

En diciembre de 1991, la Ley 24.049, conocida como Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias, traspasó las escuelas medias de la administración nacional a las provincias. Al igual que lo sucedido en 1978 con las escuelas primarias, luego de la promulgación de esta ley disminuyó el porcentaje de escuelas secundarias en manos del Estado nacional (del 46,5 por ciento al 0,8 por ciento), el porcentaje de alumnos en escuelas secundarias nacionales (del 62,5 por ciento al 1,2 por ciento) y el gasto público en educación secundaria (de 42,4 por ciento a 25,2 por ciento).

La Ley de Transferencia y la Ley Federal de Educación, las dos leyes principales en la llamada “reforma educativa”, también descentralizaron explícitamente los aspectos curriculares de la gestión educativa, lo cual no había ocurrido con ningún intento descentralizador anterior. Como producto de todo este proceso, el cuadro institucional pasó a caracterizarse por un elevado grado de provincialización: alrededor del 80 por ciento de las decisiones en materia educativa quedaron en manos de los gobiernos provinciales (Narodowski y Andrada, 2000; Rivas, 2009). Por ello, algunos autores (Llach, 1999; Morduchowicz, 2009; Gvirtz, 2008) se refieren a este largo proceso como de “provincialización”, diferenciándolo de otros tipos de descentralizaciones (a escala municipal o comunitaria, por ejemplo). En consecuencia, las provincias son un ámbito privilegiado para analizar las políticas públicas educativas desde la sanción de la Ley de Transferencia; el período iniciado en 1994, con la implementación de este nuevo sistema, resulta especialmente provechoso para estudiar el tema.

En el largo proceso iniciado a fines de los años cincuenta, el sector privado creció cuantitativa y organizativamente hasta convertirse en un verdadero subsistema (Perazza y Suárez, 2011). Este crecimiento puede observarse a través de tres grandes incrementos: matrícula, oferta y subvenciones estatales destinadas a cubrir el salario de los docentes privados.

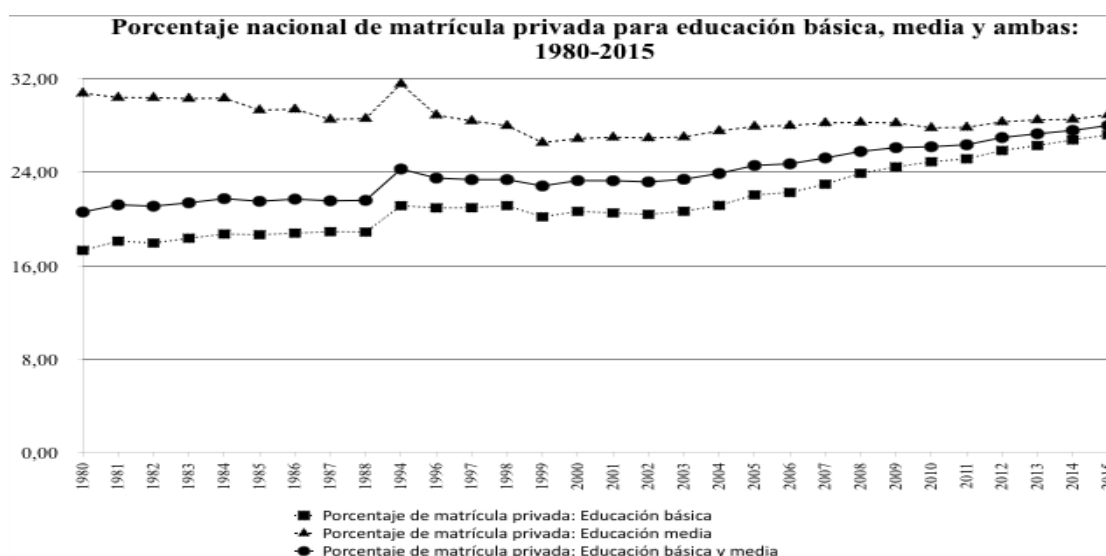
Los datos más antiguos relevados acerca del comportamiento de la educación privada están agregados a nivel nacional. La comparación de los mismos con los últimos datos disponibles resulta ilustrativa: la matrícula en la educación privada pasó de representar el 17,4 por ciento en 1962 (Bravo,

1984) al 27,96 por ciento en 2015 (DiNIECE, 2016); los establecimientos pasaron de representar el 18 por ciento en 1962 (Bravo, 1984) al 21,14 por ciento en 2015 (DiNIECE, 2016); y los subsidios al sector privado pasaron de comprometer el 6 por ciento en 1962 (Bravo, 1984) al 12,3 por ciento en 2014 (CGECSE, 2015).

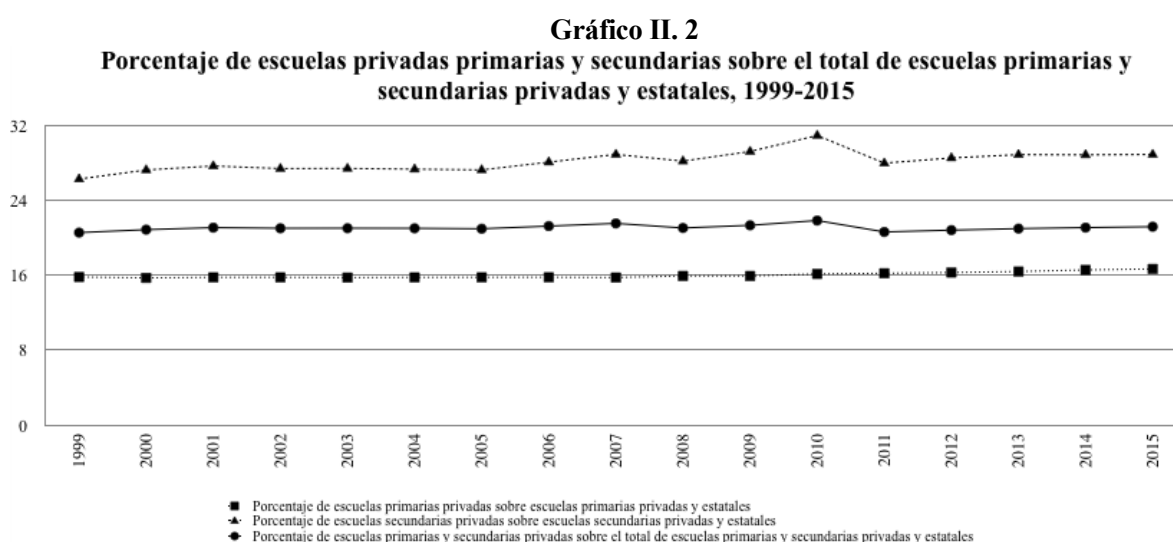
Los datos sobre la distribución de la matrícula correspondientes al período 1980-2015 (proporcionados por la DiNIECE) confirman esta tendencia en general, aunque hay un detalle al que vale la pena prestar atención: el crecimiento de la matrícula privada implicó, sobre todo, un incremento en la proporción de alumnos en el nivel primario que no se tradujo en un aumento en el nivel medio. La matrícula privada primaria como porcentaje de la matrícula de educación primaria total (ver Gráfico II.1) presenta un claro ascenso: de 17,5 por ciento en 1980 a 27,17 por ciento en 2015. En tanto, la curva de la educación secundaria muestra un descenso seguido de un estancamiento: de prácticamente el 31 por ciento al 28,87 por ciento en el período 1980-2015. De todos modos, el mayor peso relativo de la educación primaria privada hace que la tendencia general de la educación privada sea ascendente para todo el período.

Los datos disponibles para estudiar el porcentaje de las escuelas privadas sobre el total de escuelas abarcan un período más acotado, que va de 1999 a 2015 (Gráfico II.2). La tendencia también es creciente, leve pero sostenida, a lo largo de todo este lapso de tiempo. El porcentaje de escuelas secundarias privadas sobre el total de escuelas secundarias en 1999 fue de 26,22 por ciento; en 2015, 28,84 por ciento. El ritmo de crecimiento de las escuelas primarias privadas, en cambio, fue inferior: pasó de 15,78 por ciento a 16,73 por ciento en el período 1999-2015. Como consecuencia de estas dos tendencias, el porcentaje de escuelas primarias y secundarias privadas sobre el total de escuelas creció a un ritmo no muy acelerado pero constante. En 1999, las escuelas privadas representaban el 20,5 por ciento del total de escuelas; en 2015, 21,14 por ciento.

Gráfico II.1



A la luz de los datos sobre matrícula y cantidad de escuelas, es posible afirmar que la educación privada creció en el período de análisis, aunque no lo hizo en forma homogénea. Si se considera la matrícula como un indicador de la demanda educativa y la cantidad de escuelas como un indicador de la oferta, la demanda creció más que la oferta entre 1999 y 2015. La primera aumentó a lo largo de todo el período (más en el nivel primario que en el nivel medio), mientras que la segunda, si bien no disminuyó, mantuvo valores similares.

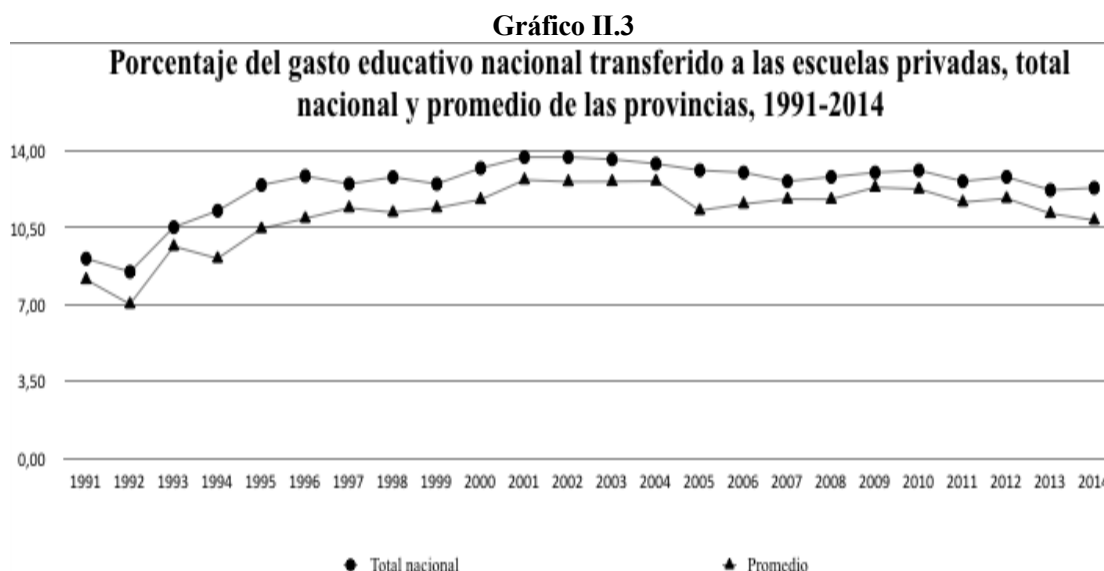


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la DiNIECE.

Un tercer indicador tomado habitualmente por la literatura para dar cuenta del crecimiento de la educación privada es el incremento del financiamiento estatal, medido a través del porcentaje de gasto educativo total que se transfiere a las escuelas privadas (Gráfico II.3). El análisis de los datos disponibles (1991-2014) permite observar que este porcentaje ascendió a partir de 1993, año en que se llevó a cabo la última transferencia de escuelas nacionales hacia las provincias por la Ley 24.049. El porcentaje del gasto educativo nacional transferido a las escuelas privadas pasó del 8,48 por ciento en 1992 al 13,7 por ciento en 2001. Este incremento es paralelo al promedio provincial del porcentaje de transferencia del gasto educativo al sector privado (7,01 por ciento en 1992, 12,66 por ciento en 2001). En 2001 este crecimiento se detuvo, a nivel tanto nacional como provincial. Sin embargo, el gasto educativo transferido al sector privado se mantuvo en niveles superiores a los porcentajes de 1992 a lo largo de todo el período estudiado.

En suma, los datos disponibles apoyan el diagnóstico de provincialización del gobierno de la educación y crecimiento de la educación privada, visible sobre todo en la matrícula y el financiamiento, y en menor medida en la cantidad de establecimientos. Teniendo en cuenta estas condiciones, el ámbito provincial es el más propicio para estudiar las razones por las cuales los sistemas educativos transfieren más o menos dinero para financiar el sector privado. Asimismo, el

período posterior a la Ley Federal de Educación aparece como el más adecuado. El objetivo al inicio de este trabajo era estudiar el comportamiento de las variables a partir de 1994, pero los datos sistematizados más antiguos disponibles en el Ministerio de Educación de la Nación, según las categorías de análisis trabajadas en este capítulo, datan de 1999. Del mismo modo, los datos sistematizados más actualizados al inicio de esta investigación eran de 2016. Por ese motivo el análisis empírico de la tesis está centrado en el período 1999-2016.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la CGECSE.

II.1.1. Entorno conceptual e hipótesis: peso del actor confesional, incidencia de las instituciones, influencia del catolicismo en la política y combinaciones entre estas variables

En el primer Capítulo, relevé los trabajos que tratan la incidencia de la religión en la proporción del gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada. Entre ellos se pueden distinguir cinco perspectivas. En primer lugar, están aquellos que enfatizan el rol de los colegios confesionales, especialmente el de los colegios católicos, en la distribución del gasto educativo (Rivas, 2004; Feldfeber, 2011; Tedesco, 1993, 2012; Marzoa y Mauceri, 2012). De acuerdo a estos estudios, los colegios confesionales son un actor social capaz de crear coaliciones distributivas y organizar la acción colectiva en función de la obtención de subvenciones. La variable explicativa principal es el peso del actor confesional. Más aún, el elemento que caracteriza la relación entre educación y religión (y que por lo tanto incide en la distribución del gasto de las provincias entre las escuelas públicas y las estatales) es el peso del catolicismo como actor social, traducido, en el caso de la educación, en los colegios católicos.

En segundo lugar, están los trabajos que le dan mayor importancia a las instituciones. De acuerdo a estos estudios, las instituciones pueden llevar a los actores que forman parte del sistema educativo hacia la cooperación o hacia a la competencia (Morduchowicz e Iglesias, 2012; Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe, 2011; Narodowski, Moschetti y Alegre, 2015). A grandes rasgos, los actores que forman parte del sistema son el gobierno, los colegios privados y los docentes. Para esta perspectiva, las relaciones tenderán a ser más cooperativas cuantas más instancias institucionalizadas de coordinación ofrezca el gobierno a los colegios privados, cuanto más organizados estén los colegios en cámaras o consejos, y cuanto más coordinadas estén las relaciones entre los colegios y los docentes. Esta cooperación sería el elemento central del vínculo entre educación y religión en las provincias. Por lo tanto, variaciones en las instituciones explicarían variaciones en el porcentaje del gasto educativo provincial que los gobiernos otorgan a las escuelas privadas. Las provincias en las cuales estas instituciones tiendan más hacia la cooperación destinarán un mayor porcentaje de su presupuesto al financiamiento de la educación privada que aquellas donde las instituciones no fomentan la cooperación.

Un tercer enfoque resalta la influencia del catolicismo en la política, influencia que impactaría en las leyes fundamentales, en las políticas públicas y en las culturas políticas de sus dirigencias políticas y religiosas (Paviglianiti, 1991, 1996; Bianchi, 2002; Esquivel, 2013) . De acuerdo a este último enfoque, la permeabilidad del Estado a los intereses, actores y símbolos religiosos, central en las relaciones entre educación y religión, incide en la distribución del gasto educativo entre escuelas estatales y privadas. Considero a continuación los entornos conceptuales de cada una de estas posiciones.

Estos son enfoques que enfatizan fuertemente una de las variables, pero también existen trabajos en los que se sostiene que la incidencia de la religión en la distribución del gasto educativo entre escuelas estatales y de gestión privada es una combinación del peso del actor confesional y las instituciones (Perazza y Suárez, 2011), y explicaciones que combinan los tres factores mencionados anteriormente (Puiggrós, 2003; Nosiglia y Zaba, 2003; Rodríguez, 2013; Torres, 2014; Correa y Giovine, 2010). En suma, se trata de cinco hipótesis dadas por tres variables y sus combinaciones.

Para abordar las explicaciones centradas en el peso del actor confesional, utilizaré la noción de actor entendida como “coalición distributiva” o “grupo de intereses especiales” (Olson, 1986). El término comprende a “las organizaciones para la acción colectiva dentro de la sociedad que consideramos están preponderantemente orientadas a la lucha por la distribución de la riqueza, y no necesariamente hacia el aumento de la producción en conjunto” (Olson, 1986: 66). Las subvenciones a la educación de gestión privada son el bien colectivo al que aspiran los establecimientos privados a fin de sustentarse. En consecuencia, la acción colectiva por parte del sector privado consiste en obtener, mantener e incrementar dichas subvenciones. Los colegios confesionales católicos como subgrupo del

sector privado cuentan con dos ventajas para encabezar la coalición distributiva: homogeneidad y distribución territorial. Ambas provienen del hecho de que estas escuelas pertenecen a una organización más amplia que la coalición distributiva conformada por el sector privado, que es la Iglesia católica. La homogeneidad facilita la acción colectiva porque es menos probable que los grupos socialmente heterogéneos se pongan de acuerdo acerca de la naturaleza exacta y la cantidad del bien colectivo que persiguen. A diferencia de sus pares no confesionales, los colegios católicos confesionales cuentan con una identidad común previa a los sistemas educativos provinciales y tienen más capacidades para encabezar la coalición y promover la acción colectiva. Por otro lado, la distribución a lo largo de todo el territorio de las escuelas confesionales católicas (pertenecientes a las órdenes o al Episcopado) equivale a la de los “grandes grupos ‘federales’” (Olson, 1986) constituidos por muchos grupos de miembros socialmente interactivos, que tienen una fuente adicional de incentivos selectivos de carácter social.

Estas dos características configuran las escuelas confesionales católicas como un subgrupo con incentivos para la acción colectiva dentro del grupo de las escuelas de gestión privada. En función de estos enunciados se desprende la primera hipótesis de trabajo:

El peso relativo de las escuelas confesionales influye sobre la distribución del gasto educativo entre las escuelas privadas y las estatales, de modo que, a mayor peso relativo de las escuelas confesionales en una provincia, mayor será el nivel de transferencia del gasto educativo a las escuelas privadas.

El segundo grupo de explicaciones le da importancia a la presencia de instituciones subnacionales tendientes a la cooperación. Para contrastar estas explicaciones me centraré en la noción de las “ventajas institucionales comparativas” (Hall y Soskice, 2001), es decir, las ventajas generadas por las instituciones para que los actores se comporten de manera cooperativa. La noción proviene de un enfoque creado por estos autores, denominado “variedades del capitalismo”.

El enfoque de variedades del capitalismo destaca la interacción estratégica entre los actores (Hall y Soskice, 2001: 5), donde los actores son individuos, firmas, grupos productivos o gobiernos (Hall y Soskice, 2001: 6). Lo más importante para esta perspectiva es caracterizar a las instituciones que condicionan las interacciones como competitivas o cooperativas. Desde este punto de vista, la perspectiva de variedades del capitalismo está centrada en las instituciones, en la medida que son las que condicionan las interacciones estratégicas entre los actores⁸⁶.

⁸⁶ Se entiende por “instituciones” la definición de North (1990): el conjunto de reglas formales o informales que los actores generalmente siguen, ya sea por razones normativas, cognitivas o materiales (North, 1990: 3, citado en Hall y Soskice, 2001: 9). Como este enfoque considera que las instituciones son un eje central de la organización de las economías, fue seleccionado para sintetizar las explicaciones que remarcen el peso de las instituciones como determinante del porcentaje de gasto que las provincias destinan a la educación privada. Para comprender las interacciones estratégicas de los actores de acuerdo a cómo están condicionadas por las instituciones, Hall y Soskice proponen lo que llaman “una mirada relacional” de los actores. Esta mirada comprende las relaciones “hacia adentro” de cada actor (es decir, entre los empleadores y los empleados, y entre los distintos niveles jerárquicos presentes en

En este marco, las “ventajas institucionales comparativas” son las ventajas generadas por las instituciones, que condicionan a los actores a comportarse o bien de un modo más competitivo o bien a partir de relaciones más tendientes a la cooperación. En otras palabras, “ventajas institucionales” es un término que refiere al modo en el cual las instituciones refuerzan las interacciones estratégicas entre los actores en un sentido o en otro.

Los autores plantean que existen cinco “esferas vitales” de relaciones en las que los actores resuelven sus problemas de coordinación: a) la esfera de “las relaciones laborales”, referida a las negociaciones salariales y los niveles de productividad; b) la esfera de entrenamiento vocacional y educación, es decir, el desarrollo de la oferta de mano de obra calificada y la capacitación de los trabajadores una vez contratados; c) la esfera de “gobierno corporativo”, en la que se resuelven los problemas de coordinación vinculados con el financiamiento y la información necesaria para acceder a él; d) la esfera de “relaciones inter-firmas”, que da cuenta de las relaciones entre los distintos actores; y e) la esfera donde se coordinan las relaciones entre empleadores y empleados a pequeña escala, que tiene relación con el modo en el que cada actor organiza las relaciones cotidianas de trabajo y liderazgo (Hall y Soskice, 2001:7). La forma en la cual los actores resuelven los problemas de coordinación en estas cinco esferas está definida por las instituciones que los condicionan⁸⁷.

Esta definición amplia del rol de las instituciones se seleccionó porque la literatura revisada (Morduchowicz e Iglesias, 2012; Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe Narodowski, Moschetti y Alegre, 2015) estudia estas diferentes esferas y señala que los vínculos de cooperación favorecen el crecimiento del sector privado en general y, en particular, del financiamiento que el Estado provee a las escuelas privadas.

cada organización) como las relaciones “hacia fuera” (es decir, de cada actor con los demás). Tal como lo interpretan Aguirre y Lo Vuolo (2013), por un lado, las instituciones emergen de la interacción estratégica de los actores, los cuales desarrollan “pautas regulares de vinculación” con el objetivo de coordinar sus actividades. Por otro lado, estas instituciones afectan las preferencias de los actores condicionando sus posibilidades. Este doble movimiento entre los actores y las instituciones genera un intercambio positivo a través del cual las instituciones se refuerzan. En suma, Hall y Soskice “toman la perspectiva de los actores y sus elecciones racionales y su conjugación con la teoría institucional” (Aguirre y Lo Vuolo, 2013: 12).

⁸⁷El entramado institucional que condiciona las interacciones de los actores es denominado “complementariedades institucionales” (Hall y Soskice, 2001: 17). La variación en las complementariedades institucionales lleva a los actores a resolver de manera distinta sus problemas de coordinación. Esa variación define el tipo de economía política de la unidad de análisis o, en términos de Hall y Soskice, la “variedad del capitalismo”. Según estas premisas, los autores construyeron dos tipos ideales de variedades del capitalismo: las economías de mercado liberal (*liberal market economies*, LME) y las economías de mercado coordinado (*coordinated market economies*, CME). En las primeras, los problemas de coordinación de los actores se resuelven a través de la competencia. En las segundas, estos problemas se resuelven fundamentalmente a través de la cooperación. Mientras que en las LME los contratos y las normas mercantiles son centrales para coordinar actividades, en las CME los actores tienden a recostarse más sobre las relaciones extramercantiles para hacerlo. Estas relaciones consisten en intercambios y negociaciones de tipo cooperativo basados en organizaciones y redes de organizaciones capaces de coordinar las acciones de los distintos actores (Hall y Soskice, 2001: 8-9). En función de cómo se refuerzan entre sí las instituciones y cómo estas condicionan el comportamiento de los actores en un sentido de competencia (LME) o de cooperación (CME), se crean “complementariedades institucionales” (Hall y Soskice, 2001: 17).

Para analizar las ventajas institucionales comparativas del sector privado en cada provincia, es posible indagar en tres de las “esferas vitales”⁸⁸ (Hall y Soskice, 2001) en las que las escuelas privadas establecen relaciones, a saber: a) la esfera de gobierno corporativo; b) la esfera de relaciones laborales; c) la esfera de relaciones inter-firmas⁸⁹.

Por este motivo, el argumento central de este capítulo sobre las ventajas institucionales comparativas es que, si las instituciones del subsistema de gestión privada tienden más a la cooperación, el porcentaje del gasto educativo destinado a las escuelas de gestión privada es más elevado. Al contrario, cuando las instituciones tienden a la competencia, el porcentaje del gasto educativo destinado a las escuelas de gestión privada disminuye. La segunda hipótesis, que exploraré para analizar el vínculo entre las instituciones y la distribución del gasto educativo es la siguiente:

Las instituciones influyen sobre la distribución del gasto educativo entre las escuelas privadas y las estatales, de modo que cuanto mayor es el nivel de ventajas institucionales comparativas, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.

Un tercer grupo de explicaciones hace referencia a la confesionalidad o influencia del catolicismo sobre la política. Un trasfondo conceptual complejo (Adcock y Collier, 2001) abarca dos términos principales que dan cuenta del problema de la relación entre el campo religioso y la esfera pública y social: *secularización* y *laicidad*. *Secularización* se refiere al grado de separación o autonomía de las distintas esferas de la vida social en relación con la esfera religiosa. Esta noción no está centrada en el campo político ni en el estatal (Wilson, 2008; Berger, 2006; Milot, 2008, 2009). Otros autores entienden por secularización la disminución en el nivel de prácticas, creencias y manifestaciones

⁸⁸ Si bien el enfoque plantea cinco esferas relacionales, dos de ellas no son factibles de ser analizadas en este trabajo. La “estructura interna de la firma” no varía dada la unidad de recolección de datos porque las escuelas se estructuran de la misma forma en todas las provincias y, más allá de que existen directores, vicedirectores y representantes legales, no existe una clara escala jerárquica de agencias en ellas para analizar los circuitos de toma de decisión. El sistema de educación y entrenamiento en cada una de las escuelas tampoco puede analizarse con los datos disponibles. Aunque sería coherente con la literatura y la teoría pensar que cuentan con vínculos informales tendientes a la cooperación las provincias en las que los Consejos de Educación Católica y el Consudec hacen más cursos, capacitaciones y encuentros, estos datos no están sistematizados y son inaccesibles si no se cuenta con la posibilidad de realizar entrevistas en todas las provincias.

⁸⁹ Hay tres supuestos teóricos importantes en la selección de estas ideas. El primero es que las hipótesis planteadas por Hall y Soskice, que están pensadas en función de unidades de análisis nacionales, pueden pensarse y estudiarse a escala subnacional. Algunos autores (Howell, 2003; Dekocker, 2014; Ebner, 2015) sostienen que en los países federales en los que los gobiernos subnacionales toman la mayoría de las decisiones concernientes al área de estudio, en los que además existe una variación entre estados subnacionales tanto en lo que refiere a las instituciones como a la cultura política, este enfoque puede adaptarse a una escala provincial. Si se toma en cuenta que la mayoría de las decisiones educativas desde la reforma de 1994 en adelante son tomadas en instancias provinciales (Narodowski y Andrada, 2010; Rivas, 2009; Gvirtz, 2008), se infiere que el enfoque de variedades del capitalismo en el área educativa puede pensarse en la Argentina a escala provincial. El segundo supuesto es que este enfoque puede aplicarse al mercado educativo. Si bien Hall y Soskice (2001) al analizar las firmas en general no se refieren a las instituciones educativas, existe una literatura interesante que está comenzando a incluir esta perspectiva en el análisis de los sistemas educativos (Graf, 2008, 2009; Bussemeyer y Goerres, 2014). El último supuesto es que, al igual que en los trabajos de Graf (2008, 2009), en este estudio no se considera que utilizar el enfoque de variedades del capitalismo y analizar las escuelas desde una mirada relacional implique un abordaje mercantilista de la educación. En otras palabras, la utilización de frases como “relaciones inter-firmas”, “gobierno corporativo” o “relaciones laborales”, vinculadas con el campo semántico empresarial, no implica que en este estudio las escuelas sean consideradas organizaciones empresariales.

religiosas individuales, es decir, como menor religiosidad (Norris e Inglehart, 2011), definición que tampoco está centrada en lo político o estatal.

La idea de *laicidad* que se acerca más al concepto desarrollado en este trabajo es un fenómeno de separación entre el campo religioso y el campo político estatal específicamente. Hay autores que entienden que la laicidad debe ser rastreada en la esfera estatal (Milot, 2009), más precisamente en el “arreglo” entre el Estado y la Iglesia en el momento de consolidación de los Estados nacionales. Esto permite establecer la existencia de distintos tipos de laicidad (Milot, 2009). Otros autores sostienen, en cambio, que la laicidad debe ser analizada en la esfera estatal y también en la política (Bauberot, 2013; Mallimaci, 2008). Un tercer grupo considera que la laicidad debe ser rastreada en la forma en la cual se construye la legitimidad (Blancarte, 2008; Esquivel, 2004, 2009, 2010)⁹⁰. La laicidad, desde esta perspectiva, contiene tres elementos centrales: a) el respeto a la libertad de conciencia; b) la autonomía de lo político frente a lo religioso; y c) la garantía de la igualdad y la no discriminación (Blancarte, 2012). Su opuesto, la confesionalidad o influencia de la religión en la política, implica los distintos niveles en los cuales esos tres elementos se incumplen. La influencia del catolicismo en la política como una de las variables que explican la variación en el gasto puede analizarse teniendo en cuenta dos cuestiones. Por un lado, la variable solo busca dar cuenta de la influencia del catolicismo en el ámbito estatal y político, y por lo tanto está desvinculada de la noción de *secularización*. Por otro lado, dado que las prácticas informales parecen ser relevantes en la influencia del catolicismo sobre la política, las mismas están incluidas en la variable. En función de todo esto, se puede desarrollar una tercera hipótesis, según la cual:

La influencia del catolicismo en la política afecta la distribución del gasto educativo entre las escuelas privadas y las estatales, de modo que cuanto mayor es la influencia del catolicismo en la política, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.

⁹⁰ Blancarte (2008) define *laicidad* como un “régimen social de convivencia” cuyas instituciones políticas están legitimadas principalmente por la soberanía popular y no por elementos religiosos, incluyendo a las prácticas informales (Blancarte, 2008: 29). Explicado en palabras del autor, “el criterio de la separación de los asuntos del Estado y los de las iglesias es confundido con el de laicidad, porque en la práctica los Estados laicos han adoptado medidas de separación, pero hay Estados que no conocen la separación formal y sin embargo sus formas de gobierno son esencialmente democráticas. [...] También puede haber países formalmente laicos, pero que sin embargo todavía están condicionados por el apoyo político proveniente de las principales Iglesias del país, o países que no son formalmente laicos pero que, en la práctica, por razones relacionadas con un histórico control estatal sobre las Iglesias, no dependen de la legitimidad proveniente de las instituciones religiosas” (Blancarte, 2008: 30-31). Esquivel (2010) retoma parcialmente estas nociones planteadas por Blancarte, y propone definir *laicidad* como la autonomía de lo político ante lo religioso: “en un régimen laico, el poder civil no se recuesta en elementos y factores religiosos para obtener su legitimidad” (Esquivel, 2010: 2). La dimensión de las prácticas informales a la que se refiere Blancarte (2008) es rastreada por Esquivel (2010) a partir de indicadores tales como la incursión más o menos naturalizada de sacerdotes en la arena electoral, el rol de mediadores de especialistas religiosos ante conflictos sociales dentro de un mismo país o entre países, la colocación de distintos funcionarios (sobre todo de la cartera educativa) en los gabinetes, la consulta a especialistas religiosos sobre las decisiones de política pública y gabinete por parte de los dirigentes, el incumplimiento de leyes y demandas del Poder Legislativo y Judicial debido a un acuerdo con grupos religiosos, entre otros.

Una cuestión a tener en cuenta es que la gran mayoría de los autores definen la laicidad y su contracara (la influencia de la Iglesia católica en la política) como un fenómeno multidimensional. En consecuencia, es relevante preguntarse cuáles son las dimensiones que lo componen. Con el objeto de discutir una definición común de laicidad y establecer una forma de medición, un grupo de investigadores latinoamericanos especializados en la cuestión está trabajando actualmente en la elaboración de un índice de laicidad. La primera serie de indicadores se organizó en función de tres esferas: legal, social y cultural. Estas dimensiones fueron redefinidas un tiempo después por el grupo que integra dicho equipo en la Argentina, que es el que lleva a cabo el proyecto de investigación PIP *Indicadores De Laicidad En La Argentina Democrática. Fundamentos Jurídicos, Políticos Y Culturales Para Evaluar La Relación Estado-Iglesias*. Con el acuerdo de los demás equipos de expertos, el grupo reformuló estos ejes en tres dimensiones más acordes a la noción de laicidad. Estas dimensiones son: a) la normatividad jurídica, entendida como la relación entre la religión y la legitimidad política en el marco de los textos de las leyes; b) las políticas públicas, entendidas como la relación entre la religión y la legitimidad en el marco del diseño y la implementación de políticas públicas; y c) la cultura política, entendida como la relación entre la religión y la legitimidad en el marco de la cultura de los dirigentes políticos y religiosos. Teniendo en cuenta esta agregación y que la relación con la variable dependiente puede ser diferente para cada conjunto de indicadores, la tercera hipótesis de trabajo implica a la vez tres subhipótesis:

- a. *Cuanto mayor es la influencia del catolicismo en la normatividad jurídica, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.*
- b. *Cuanto mayor es la influencia del catolicismo en las políticas públicas, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.*
- c. *Cuanto mayor es la influencia del catolicismo en la cultura política, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.*

Un cuarto grupo de explicaciones sobre la relación entre la religión y el porcentaje del gasto que los sistemas educativos provinciales destinan a las escuelas privadas indica que los factores institucionales y el peso del actor confesional se refuerzan mutuamente. Esto no significa que las variables interactúan, sino que ambas constituyen factores explicativos.

Estas perspectivas son coherentes con los enunciados planteados por el enfoque de variedades del capitalismo, en especial en lo que se refiere a la noción de “ventajas institucionales comparativas”, las cuales condicionan las interacciones estratégicas entre los actores. Por lo tanto, cuando el nivel de ventajas comparativas es elevado, el actor confesional se fortalece estableciendo vínculos cooperativos con los demás actores. Al mismo tiempo, la presencia de un actor confesional fuerte implica que existen muchos colegios confesionales con vínculos cooperativos entre sí que demandan al gobierno instancias cooperativas de negociación, intercambio de información y toma de decisiones

correspondientes al subsistema privado. Esta noción teórica coincide con lo planteado por Perazza y Suárez (2011) y Rivas (2004), cuando caracterizan a las escuelas católicas como centrales en la constitución de un subsistema propio. De estas nociones se desprende la cuarta hipótesis.

El peso del actor confesional y el nivel de ventajas institucionales comparativas influyen sobre la distribución del gasto educativo entre las escuelas privadas y las estatales, de modo que cuanto mayores son el peso del actor confesional y el nivel de ventajas institucionales comparativas, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.

Por último, hay explicaciones que prevén que tanto el peso del actor privado confesional como las ventajas institucionales comparativas y la influencia de la religión sobre la política inciden sobre la distribución del gasto educativo provincial. La implicancia teórica de este enunciado es que existen marcos institucionales de cooperación permeados por la incidencia del catolicismo en la política que promueven el fortalecimiento del actor confesional en las provincias. Los tres factores intervienen a la vez aumentando el nivel de escuelas subvencionadas y, por lo tanto, el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial al sector privado.

Este enunciado teórico es coherente con la literatura relevante en dos sentidos. Por un lado, la literatura indica que en los casos en los que existe una mayor influencia de la Iglesia católica en la política las ventajas institucionales tienden a ser mayores. Esto significa que las instituciones tienden a promover los intercambios estratégicos de tipo cooperativo y esto impacta positivamente en el nivel de transferencia del gasto educativo al sector privado (Abratte, 2007; Perazza y Suárez, 2011). De este modo, la influencia de la Iglesia y las ventajas institucionales comparativas se refuerzan mutuamente. Por otro lado, la literatura también señala que, en las provincias en las que existe una mayor influencia de la Iglesia católica en la política, también hay un elevado número de colegios católicos, es decir, el actor confesional tiene un peso comparativamente mayor (Rivas, 2004). A partir de estas conjeturas, se formula la quinta hipótesis:

Cuanto mayores son el peso del actor confesional, el nivel de ventajas institucionales comparativas y el nivel de influencia de la Iglesia católica en la política, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.

II.1.2. Abordaje metodológico, variables y operacionalización

Dado que el objetivo general de este capítulo es dimensionar la incidencia de diferentes variables sobre una variable continua, el abordaje metodológico seleccionado fue cuantitativo, de modo que se pudieran contrastar las hipótesis usando técnicas de datos de panel balanceado, y observar los efectos individuales de cada caso y la variación entre los casos y entre las variaciones. Las unidades de análisis fueron las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 1999 y

2016, lo que da un total de 432 unidades provincia-año. Las observaciones son anuales porque la recolección de gran parte de los datos utilizados es anual. Los datos se construyeron a partir de fuentes secundarias como la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). Además, se elaboraron dos índices.

Estos datos, utilizados para contrastar las hipótesis de trabajo, contienen a la vez cortes transversales (las provincias) y longitudinales (correspondientes a 18 años consecutivos), dado que todas las variables cambian año a año. En otras palabras, los datos tienen una estructura de time-series cross-section (TSCS). Por este motivo es relevante tener en cuenta el desarrollo de cada caso a lo largo del tiempo a la vez que la variación entre los casos. Esta operación implica una serie de riesgos: variables independientes correlacionadas entre sí, varianza de las perturbaciones aleatorias no constante o relaciones afectadas por cuestiones cíclicas exógenas a los modelos. En suma, el conjunto de datos puede contar con problemas de multicolinealidad, heterocedasticidad y estacionalidad, además de que las diferencias transversales entre provincias pueden sesgar los resultados.

Por tal razón, la técnica que se seleccionó para analizar la relación entre las variables fue la regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE), dado que es el más indicado para corregir al mismo tiempo los problemas de heterocedasticidad y multicolinealidad. Para resolver el problema del sesgo derivado de las diferencias entre las provincias, se incorporaron efectos fijos y se tomó como categoría la provincia con el mayor porcentaje de transferencia al sector privado (Córdoba). Además, como el período fue seleccionado a partir de un criterio teórico y por lo tanto la muestra no es aleatoria, los efectos fijos constituyen la técnica adecuada (Kunst, 2009; Schmidt, Oh y Hayes, 2009). No obstante, debido a que hay variables con poca variación longitudinal (es decir, que varían poco a lo largo del tiempo) se recurrió al test de Hausman para evaluar si era recomendable mantener los efectos fijos o estimar también con efectos aleatorios. Finalmente, en la mayoría de los modelos solo se hicieron estimaciones con efectos fijos. El test arrojó un valor p superior a 0,05 en dos de ellos, por lo que se consideraron efectos aleatorios únicamente en esos casos.

El indicador seleccionado para medir el nivel de transferencia del gasto educativo provincial al sector privado (variable dependiente) es el porcentaje del gasto educativo total provincial transferido a las escuelas primarias y secundarias de gestión privada.

Los gastos comprenden las erogaciones registradas en la función Educación de los Ministerios y/o Consejos Generales de Educación, Direcciones Generales de Escuelas u organismos equivalentes a la CGECSE, y corresponden a la etapa de registro del gasto de devengado. Asimismo se contempla el gasto en infraestructura escolar realizado por otros organismos. Los datos publicados para cada una de las provincias corresponden al gasto financiado con recursos provinciales y nacionales.

Cuadro II.1. Estadísticas descriptivas de la variable dependiente

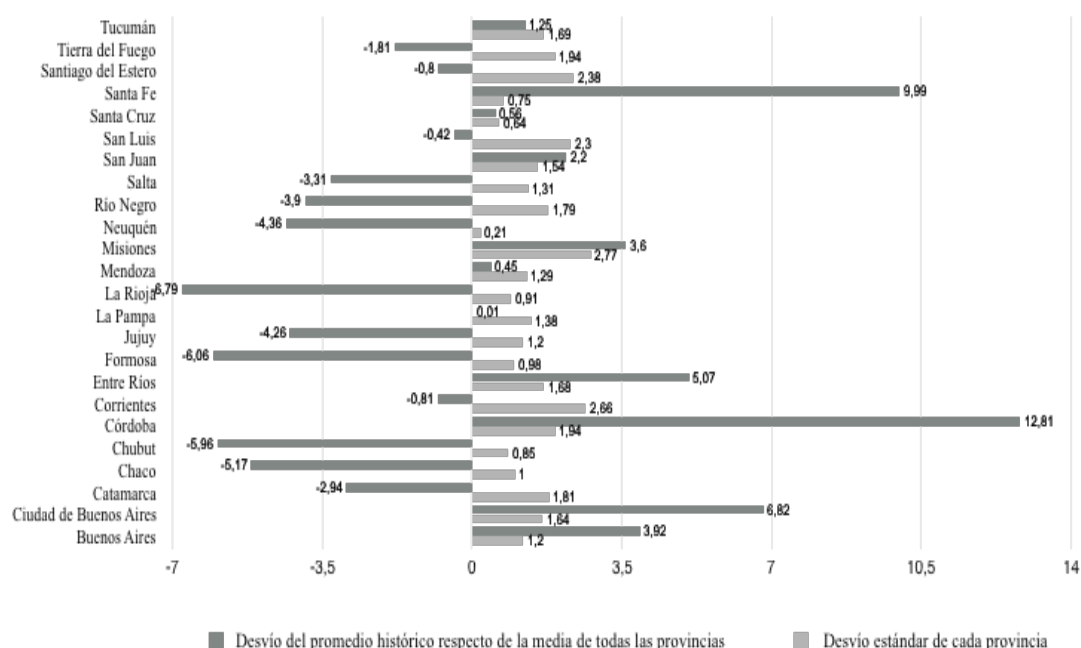
Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Porcentaje de transferencia del gasto educativo al sector privado	432	10,287	5,279	2,1	26,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la CGECSE.

Como puede observarse en el Cuadro 1, el nivel de variación es elevado. El valor mínimo (2,1 por ciento) corresponde a La Rioja en el año 2000; el máximo (26,5 por ciento), a Córdoba en 2004.

Tal como se observó en la introducción, este nivel de variación se debe, sobre todo, a la variación interprovincial, mucho mayor que la experimentada por cada provincia a lo largo del tiempo. El Gráfico II.4 ilustra este punto. Las líneas más claras señalan el desvío estándar de cada provincia respecto de su propio promedio histórico y funcionan como un indicador del nivel de variación longitudinal de cada provincia. Como se trata de variaciones en el tiempo, sus valores siempre son positivos. Para la mayoría de las provincias, estos valores oscilan entre 1 y 3 puntos porcentuales. Las líneas más oscuras, en cambio, indican el desvío de cada provincia respecto del promedio histórico de todas ellas. En casi todos los casos, son más largas que las líneas claras. Como algunas variaciones están por encima de la media de todas las provincias y otras por debajo, los valores pueden ser tanto positivos como negativos.

Gráfico II.4
Desvíos respecto de la media de todas las provincias y desvíos estándar de cada provincia (1999-2016)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la CGECSE.

De acuerdo a los tres tipos de explicaciones que se extraen de la literatura, las variables independientes son el peso del actor confesional, el nivel de ventajas institucionales comparativas y el grado de influencia de la Iglesia católica en la política.

Para medir el peso relativo del actor confesional (primera variable independiente), se calculó el porcentaje de establecimientos confesionales sobre el total de establecimientos de gestión privada y estatal de nivel primario y secundario.

La categoría *confesional* es conflictiva dado que el relevamiento está basado en datos autorreportados. Las escuelas confesionales para la DiNIECE son en realidad escuelas que se consideran a sí mismas confesionales. Por este motivo, los últimos datos disponibles se compararon con: datos sobre escuelas diocesanas de la Guía Eclesiástica (AICA, 2012), el listado de escuelas de la Red Judía publicado en la web de la AMIA, datos sobre educación evangélica provenientes de un artículo reciente (Tatángelo, 2015) y datos sobre educación islámica (Brieger y Herszkowich, 2003). El cotejo arrojó cifras similares a las de los últimos datos disponibles; la diferencia de 199 escuelas representa apenas un 5 por ciento del total de 3448 escuelas confesionales contabilizadas por el Ministerio de Educación (Cuadro II.2). Las jurisdicciones donde hubo más diferencias entre los datos recolectados de estas distintas fuentes y los recopilados por el Ministerio fueron los distritos con las mayores matrículas del sistema educativo del país (Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe). De acuerdo a este recuento no oficial, las escuelas católicas constituyen el 95,81 por ciento de las escuelas primarias y secundarias confesionales en la Argentina.

Cuadro II.2. Escuelas católicas, protestantes, judías, musulmanas y confesionales según la DiNIECE

Católicas	Protestantes	Judías	Musulmanas	Confesionales	Confesionales según la DiNIECE	Diferencia
3113	99	35	2	3249	3448	199

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de AICA, web de la AMIA, Tatángelo (2015), y Brieger y Herszkowich (2003).

Las estadísticas descriptivas de esta variable (Cuadro II.3) muestran que también posee un elevado nivel de variación.

Cuadro II.3. Estadísticas descriptivas de la variable independiente “peso del actor confesional”

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Peso del actor confesional	288	8,49285	6,095387	1,85	32,2

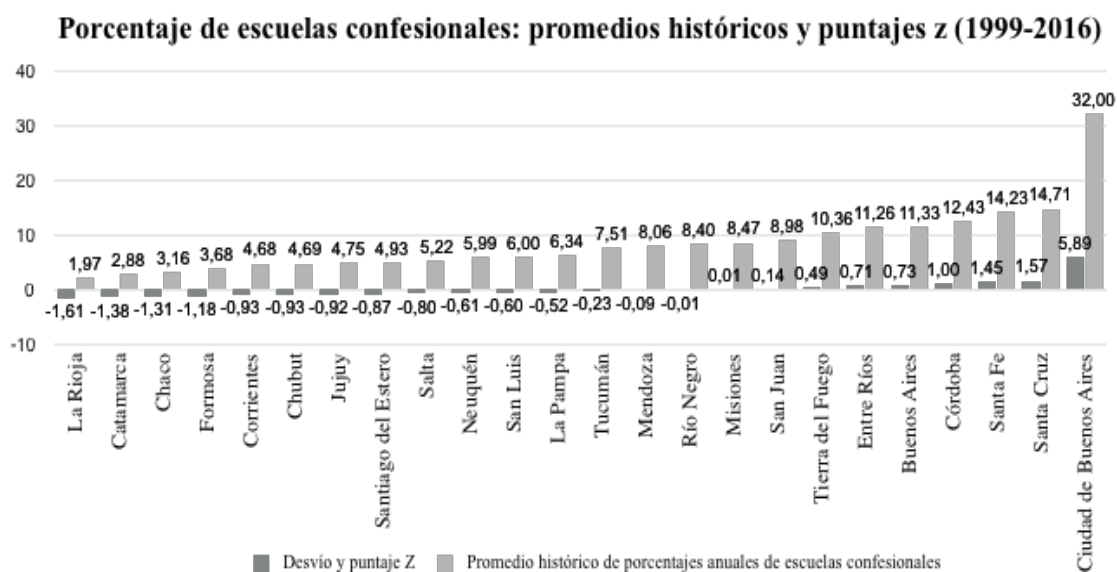
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE.

Al igual que la variable dependiente, la variable “peso del actor confesional” posee una mayor variación transversal que longitudinal, aunque varía en ambos sentidos. En el Gráfico II.5 se puede

observar que los promedios históricos de los porcentajes de escuelas confesionales en las provincias varían entre 2 por ciento (La Rioja) y 32 por ciento (Ciudad de Buenos Aires).

Un análisis de los puntajes z permite clasificar a las provincias en cuatro grupos. Un primer grupo está formado por La Rioja, Catamarca, Chaco y Formosa, provincias cuyos promedios se encuentran a más de un desvío estándar por debajo de la media de los promedios históricos de los porcentajes de confesionalidad. Un segundo grupo (Corrientes, Chubut, Jujuy, Santiago del Estero, Salta, Neuquén, San Luis, La Pampa, Tucumán, Mendoza y Río Negro) incluye provincias cuyos promedios se encuentran a menos de un desvío estándar por debajo de la media. En un tercer grupo, formado por provincias que se encuentran casi sobre la media o a menos de un desvío estándar por encima de la media, se puede ubicar a Misiones, San Juan, Tierra del Fuego, Entre Ríos y la provincia de Buenos Aires. Por último, hay un grupo formado por Córdoba, Santa Fe, Santa Cruz y la Ciudad de Buenos Aires, provincias que se encuentran a más de un desvío estándar por encima de la media del porcentaje de escuelas confesionales. El valor en la Ciudad de Buenos Aires es particularmente elevado (se encuentra a casi 6 desvíos estándar de la media de las provincias).

Gráfico II.5



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE.

Para observar el nivel de ventajas institucionales comparativas para el sector privado (segunda variable independiente) en cada provincia, elaboré un índice en función de las tres dimensiones de las esferas vitales de las firmas que pueden rastrearse con los datos disponibles (sintetizado en el Cuadro II.4).

La primera esfera es la correspondiente al “gobierno corporativo”, que identifica el nivel de acceso de los dueños, directivos y representantes legales de las escuelas a información sobre subsidios, subvenciones, aumentos salariales, cuestiones de política pública y financiamiento estatal. Para este tipo de información, considerada como “capital paciente” (Hall y Soskice, 2001: 22), tomé como

indicador la existencia de consejos asesores o consultivos, comisiones y mesas con menor grado de institucionalización, creados desde el ámbito estatal con el objetivo de coordinar la demanda de información y financiamiento por parte de las escuelas. El subíndice correspondiente a esta dimensión varía entre 0 y 2, de modo que:

0: no existe ningún órgano de este tipo.

1: existe una instancia poco institucionalizada⁹¹.

2: existe una instancia institucionalizada⁹².

Los datos de esta dimensión surgen del análisis de la normativa educativa provincial correspondiente o equivalente a la Ley de Educación provincial y a la Ley de Educación privada de cada provincia, además de sus decretos y resoluciones reglamentarias.

En segundo lugar, para dar cuenta de la configuración de las relaciones laborales, tomé como indicador la existencia de una ley de paritaria docente provincial, debido a que la remuneración de los docentes en el ámbito de la gestión privada debe ser idéntica a la de los docentes estatales (Ley 14.473 de 1958), principio reiterado por todas las leyes de educación provincial. Si bien las paritarias provinciales de los maestros son un fenómeno bastante reciente como para establecer regularidades y generalizaciones, existe una fuerte evidencia (Chiappe, 2011) de que en las provincias con paritaria docente tiende a haber menos huelgas y conflictos gremiales que en aquellas sin paritaria docente. Además, esto tiene relación con el grado en el cual estas paritarias están institucionalizadas. En las provincias en las que la paritaria docente está incluida en la paritaria del sector público, hay menos conflictos que en las provincias sin ningún tipo de regulación de las paritarias, pero más que en aquellas provincias con una ley o decreto de paritaria estrictamente docente. La creciente capacidad de negociación de los gremios docentes requiere de un nivel cada vez mayor de institucionalización para evitar decisiones discrecionales por parte de los gobiernos provinciales. Los consensos conseguidos en mesas de diálogo se pueden romper pero la homologación de un convenio alcanzado a través de mecanismos institucionalizados abre la puerta a negociaciones más transparentes (Chiappe, 2011). Este subíndice varía entre 0 y 2, de modo que:

0: no existe ley de paritaria docente provincial ni ninguna normativa similar.

1: la paritaria docente está incluida en la paritaria del sector público, por ley o decreto.

2: existe ley de paritaria docente en la provincia.⁹³

⁹¹ De acuerdo a los datos relevados, elegí considerar como “poco institucionalizados” los casos en los que una normativa crea una instancia de este tipo, pero no establece quiénes la integran, cada cuánto tiempo deben reunirse o cuáles son sus funciones.

⁹² La normativa establece quiénes la integran, cada cuánto deben reunirse y establece con claridad cuáles son sus funciones.

⁹³ Los datos correspondientes a esta dimensión se obtuvieron de Chiappe (2011).

En tercer lugar, para definir las relaciones interfirmas en cada subsistema educativo, se tomó como indicador la presencia en la provincia de organizaciones de las dos cámaras que nuclean a nivel nacional a todo el sector educativo de gestión privada (COORDIEP y ADEEPRA), dado que no existen organizaciones o cámaras empresariales que estén por fuera de estas dos estructuras corporativas (Rivas, 2004; Perazza y Suárez, 2012). Este subíndice varía entre 0 y 2, según la cantidad de cámaras de este sector presentes a nivel provincial. Los datos se recabaron de las páginas web de COORDIEP y ADEEPRA.

Se podría poner como objeción que la presencia de dos cámaras en lugar de una cámara única puede significar una fragmentación de intereses y, por lo tanto, dar cuenta de una tendencia a la competencia más que a la complementariedad. Sin embargo, para el caso del sector educativo privado, mayor unidad no significa necesariamente mayor cooperación. Mientras que la COORDIEP congrega, sobre todo, a organizaciones católicas (como el Consudec y la Vicaría Episcopal de Educación del Arzobispado de Buenos Aires) y escuelas católicas, ADEEPRA aglutina a las escuelas privadas laicas. En general, estos dos tipos de instituciones no compiten entre sí dado que sus demandas, propuestas y estrategias son distintas. La presencia de dos cámaras, en lugar de significar fragmentación, da cuenta de un mayor nivel de organización y, desde el punto de vista de las escuelas, colaboración.

Los subíndices correspondientes a las tres dimensiones de la variable “ventajas institucionales comparativas” se suman, dado que no se considera que ninguna de estas tres dimensiones deba ponderarse sobre las otras (Hall y Soskice, 2001). El índice de ventajas institucionales comparativas, por lo tanto, tiene un rango que va de 0 a 6. En el siguiente cuadro se resumen las dimensiones, indicadores, categorías y puntajes de la variable.

Las estadísticas descriptivas de la variable (Cuadro II.5) muestran que su variación empírica coincide con su variación teórica, dado que el valor mínimo y el valor máximo arrojados por las estadísticas descriptivas son 0 y 6, respectivamente.

Dado que la variable mide la variación entre las instituciones, presenta una mayor variación transversal que longitudinal, debido a que las instituciones no tienden a cambiar demasiado a lo largo del tiempo. De todos modos, la variación longitudinal resulta significativa por los cambios que ocurrieron en los últimos años en las tres esferas. En la esfera “gobierno corporativo”, la adaptación de la mayoría de las provincias a la Ley Nacional de Educación (N° 26.206). En la esfera de relaciones laborales, la sanción de varias leyes provinciales de paritaria docente o la inclusión de los docentes en las leyes de paritaria estatal (Chiappe, 2011). En la esfera de relaciones interfirmas, la creciente organización del sector privado luego de la Ley Federal de Educación.

Cuadro II.4. Dimensiones, indicadores, categorías, puntajes y fuentes para la variable “ventajas institucionales comparativas”

Dimensión	Indicador	Categorías	Puntajes	Fuente
1. Esfera de “gobierno corporativo”	Presencia de consejos consultivos, comisiones, mesas de aranceles	No existe ningún órgano de este tipo	0	Normativa educativa provincial: Ley de Educación, Ley de Educación privada, decretos y resoluciones reglamentarias
		Existe un órgano poco institucionalizado	1	
		Existe un órgano institucionalizado	2	
2. Esfera de “relaciones laborales”	Nivel de regulación de las relaciones laborales docentes	No existe ley de paritaria docente provincial ni ninguna normativa similar	0	Chiappe (2011)
		La paritaria docente está incluida en la paritaria del sector público, por ley o decreto	1	
		Existe ley de paritaria docente en la provincia	2	
3. Esfera de “relaciones interfirmas”	Presencia de cámaras patronales	Ninguna	0	Webs de COORDIEP Y ADEEPRA
		Una	1	
		Dos	2	

Fuente: elaboración propia.

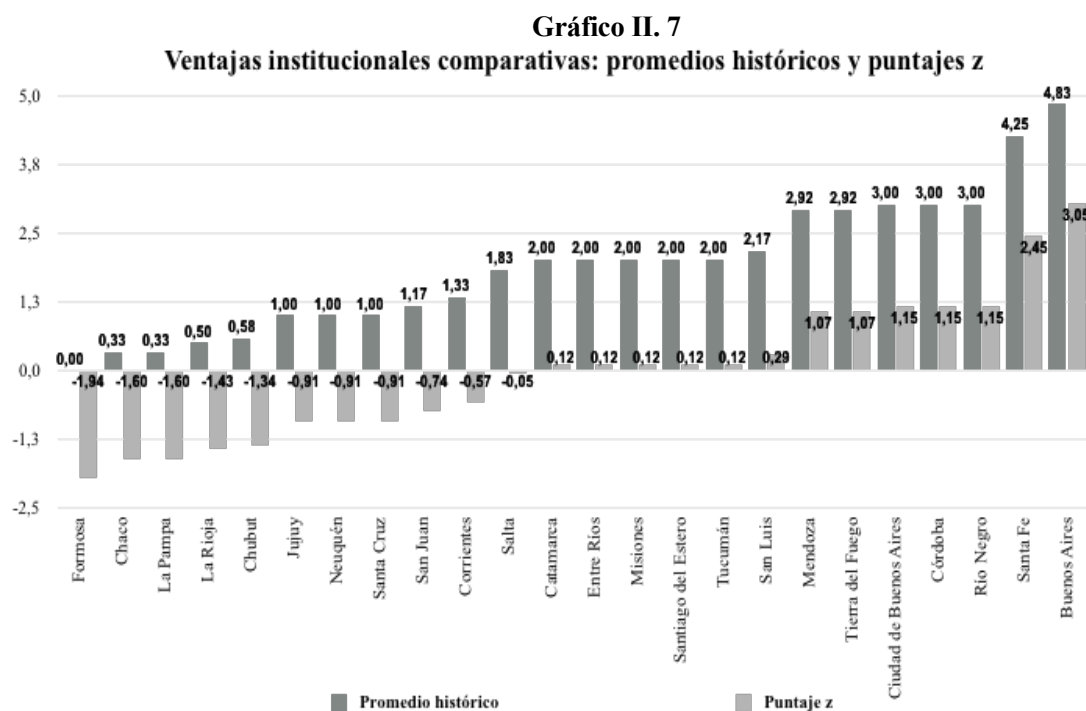
Cuadro II.5. Estadísticas descriptivas para la variable independiente “ventajas institucionales comparativas”

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Ventajas institucionales comparativas	432	1,798611	1,320331	0	6

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la variación transversal de la variable, si se clasifican las provincias a partir de los puntajes z de sus promedios históricos, pueden distinguirse cuatro grandes grupos (Gráfico II.7). Formosa, Chaco, La Pampa, La Rioja y Chubut se encuentran a más de un desvío estándar de la media de los promedios históricos. Jujuy, Neuquén, Santa Cruz, San Juan, Corrientes y Salta, a menos de un desvío histórico por debajo de la media. A menos de un desvío histórico por encima de la media, Catamarca, Entre Ríos, Santiago del Estero, Tucumán y San Luis. Por último, a más de un desvío por

encima de la media, Mendoza, Tierra del Fuego, la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro, Santa Fe y la provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia.

Por último, para medir la influencia del catolicismo en la política en función de las definiciones desarrolladas en el marco conceptual (tercera variable dependiente), se utilizó el índice de laicidad mencionado anteriormente (Blancarte, 2012; PIP *Indicadores de Laicidad...*, 2014) adaptado a los escenarios provinciales en la Argentina. Se descartaron los indicadores vinculados a cuestiones de materia penal (tales como si está penada la homosexualidad o no, si se puede experimentar con células madres o no, si está permitida la eutanasia o no, etcétera) porque no son competencia de las provincias. Dado que el índice mide la laicidad de los países y el objetivo de este capítulo es detectar la influencia del catolicismo o confesionalidad (es decir, la falta de laicidad), se invirtieron los valores asignados a cada categoría.

Los indicadores seleccionados miden la influencia de la Iglesia católica en la política en función de tres grandes dimensiones. La primera, denominada “normatividad jurídica”, está vinculada con el texto de las Constituciones provinciales y apunta a captar la relación entre religión y legitimidad política. Con tal objetivo se rastrea el modo en el cual estos textos prescriben cuestiones como: a) la invocación al origen del Estado (referida a fundamentos religiosos o de orden trascendente, a fundamentos democráticos tales como la soberanía popular, o a ambos); b) la definición del Estado en materia religiosa; c) el financiamiento para fines religiosos; d) el modo en el cual se enuncia o no la

libertad religiosa; e) el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica⁹⁴; f) el reconocimiento de la vida desde la concepción⁹⁵.

La segunda dimensión, “políticas públicas”, atiende más el seguimiento en cuestiones de políticas públicas que se pusieron en discusión en las últimas dos décadas y representaron temas sensibles para la Iglesia. Con esta dimensión pretendo rastrear y clasificar la relación entre la religión y la legitimidad en el marco del diseño y la implementación de las políticas públicas en las distintas provincias. Los indicadores considerados son: a) la presencia o no de protocolo para casos de aborto no punible en la provincia y, de existir protocolo, las prescripciones que plantea⁹⁶; b) el acceso gratuito a diferentes métodos anticonceptivos; c) la presencia de legislación sobre Derechos Sexuales y Reproductivos (DDSSyRR) y Educación Sexual Integral (ESI); d) la incursión o no de la enseñanza religiosa en las escuelas y el tipo de incursión⁹⁷; e) la presencia de capellanías (participación de agentes religiosos en hospitales públicos, cárceles y fuerzas de seguridad)⁹⁸; f) la presencia o no de políticas de multiculturalismo educativo en la legislación provincial⁹⁹.

La tercera dimensión del índice, “cultura política”, se refiere a las prácticas y comportamientos que hacen que la cultura política de una determinada jurisdicción sea más o menos permeable a la legitimidad religiosa. Busca medir la relación entre la religión y la legitimidad política en el marco de la cultura de los dirigentes políticos y religiosos. Por ello tomé como indicadores: a) las declaraciones de los obispos acerca de las políticas provinciales; b) sus reuniones con autoridades, gobernadores y candidatos; c) su participación en ámbitos de diseño y gestión de políticas públicas y legislación; d) las reuniones en las que, en el marco de distintos conflictos sociales, políticos o sindicales, los obispos tuvieron un rol de mediadores; e) sus incursiones electorales; f) las movilizaciones, actos y misas en el espacio público encabezadas por obispos y centradas en temas políticos y sociales concernientes a la política provincial.

Los puntajes de cada dimensión se ponderaron buscando respetar lo máximo posible las ponderaciones del índice nacional, asignando el 50 por ciento del valor total a los indicadores correspondientes al bloque de “políticas públicas”, y el 25 por ciento a cada uno de los otros bloques. Dentro de cada bloque no se realizaron ponderaciones. Ante posibles riesgos o problemas de

⁹⁴ El indicador refiere a la “garantía de la igualdad y la no discriminación” (Blancarte, 2012: 236), la cual es un elemento central de la definición de laicidad (Blancarte, 2012).

⁹⁵ Luego de la Reforma Constitucional de 1994, en la cual la Iglesia no logró incorporar el derecho a la vida desde la concepción, los obispos intentaron, en algunas oportunidades de manera exitosa, incorporar esta cuestión en las Constituciones provinciales.

⁹⁶ El activismo de la Iglesia católica en las distintas provincias en relación con este tema es diferenciado.

⁹⁷ La presencia de la educación religiosa en las escuelas estatales da cuenta de una mayor influencia de la Iglesia. Las disputas que se dieron sobre este punto en los debates de las leyes de educación en distritos diferentes como Salta, Córdoba, Catamarca y la Ciudad de Buenos Aires indican que este supuesto es válido.

⁹⁸ Este punto constituye una influencia efectiva de la Iglesia en la esfera pública estatal dado que los capellanes perciben salarios equivalentes a los de los trabajadores de esas instituciones.

⁹⁹ Indicador seleccionado por la garantía de la igualdad y la no discriminación que está presente en la definición de laicidad de Blancarte (2012).

ponderación, una versión de la base fue guardada con las categorías nominales, sin asignación de puntajes, y otra fue guardada con los puntajes sin ponderar, ante la posible necesidad de utilizar las tres dimensiones por separado.

Los indicadores de cultura política fueron relevados a partir de los diarios nacionales *La Nación* y *Página 12* del período estudiado y se centran en las acciones de los obispos, quienes en general tienen mayor visibilidad pública que los sacerdotes (Donatello, 2002; Esquivel, 2004). Luego de este primer relevamiento, se rastrearon las noticias destacadas en los diarios provinciales más vendidos en cada provincia. La selección de *La Nación* y *Página 12* obedece al intento de contrapesar sesgos ideológicos en la cobertura de las noticias dado que cada diario otorga visibilidad a diferentes obispos y referentes religiosos (*La Nación*, por ejemplo, al obispo Jorge Casaretto, en tanto que *Página 12* al obispo Juan Carlos Maccarone).

Los indicadores seleccionados, junto con sus categorías, puntajes y fuentes de donde se obtuvieron los datos, se resumen en el Cuadro II.6.

Cuadro II.6. Indicadores, categorías, puntajes y fuentes para la variable “influencia del catolicismo en la política”

Dimensión	Indicador	Categorías	Puntajes	Fuente
1. Normatividad jurídica	1.1. Tipo de invocación al origen del Estado	Dios	1	Constitución provincial
		Dios y soberanía popular	0,5	
		Soberanía popular	0	
	1.2. Definición en materia religiosa	Religión oficial	1	
		Religión privilegiada	0,5	
		Laica o sin mención	0	
	1.3. Financiamiento para fines religiosos	Sostenimiento	1	
		No se prescribe	0,5	
		No se sostiene ninguno	0	
	1.4. Reconocimiento de libertad de conciencia y/o de creencia y culto	No se prescribe	1	
		Sesgo católico	0,875	
		Sesgo monoteísta	0,75	
		Derecho a profesar libre y públicamente	0,625	
		Protección de la privacidad	0,5	
		Autolimitación del Estado	0,375	
		Garantía por parte del Estado	0,25	
		Derecho a cambiar de religión	0,125	
		Derecho a ser diferente	0	
	1.5. Reconocimiento de la diversidad cultural	Nada	1	
		Protección tutelar	0,75	

	(pueblos originarios)	Respeto de su identidad	0,5	
		Reconocimiento de identidad étnica y cultural	0,25	
		Reconocimiento de identidad étnica, cultural y espiritual	0	
	1.6. Reconocimiento de la vida desde el momento de la concepción	La reconoce	1	
		No la reconoce	0	
2. Políticas públicas	2.1. Protocolo sobre aborto no punible	No hay	1	Decreto, resolución o ley provincial
		Requiere representante legal en caso de tratarse de una menor de 18 años	0,5	
		Solo requiere autorización de la paciente (salvo menores de 14 años)	0	
	2.2. Acceso gratuito a métodos anticonceptivos y de emergencia	Ninguno	1	Ley de salud sexual y reproductiva o procreación responsable
		Acceso restringido (no incluye de emergencia)	0,66	
		Acceso a todos los reversibles	0,33	
		Acceso a todos, incluyendo métodos no reversibles	0	
	2.3. Legislación sobre Derechos Sexuales y Reproductivos (DDSSyRR) y Educación Sexual Integral (ESI)	Ninguna de las dos	1	Decretos, resoluciones o leyes provinciales
		Sólo DDSSyRR o sólo ESI	0,66	
		Legislación sobre DDSSyRR que incluye ESI	0,33	
		Legislación sobre DDSSyRR y ESI	0	
	2.4. Incursión religiosa en las escuelas públicas	Incursión religiosa dentro del horario de clases y obligatoria	1	Constitución provincial y ley de educación provincial
		Optativa y fuera del horario de clases	0,75	
		No está aclarada	0,5	
		Sugiere laicidad	0,25	
		Autoproclamada laica	0	
	2.5. Participación de agentes religiosos en hospitales públicos, cárceles y fuerzas de seguridad	Participación en tres instancias	1	Ley orgánica de policía, ley penitenciaria o del servicio penitenciario, y normativa en
		Dos instancias	0,66	
		Una instancia	0,33	

		No está prevista	0	salud
	2.6.Multiculturalismo educativo	No está previsto en la legislación	1	Ley de educación
		Está previsto en la legislación	0	
3. Cultura política	3.1. Declaraciones de obispos acerca de las políticas provinciales	Satura en 5	0:0; 1:0,2; 2:0,4; 3:0,6; 4:0,8; 5:1	Relevamiento de <i>La Nación</i> y <i>Página 12</i> en el período estudiado, y a partir de ese relevamiento diarios provinciales
	3.2. Reuniones con autoridades y candidatos	Satura en 4	0:0; 1:0,25; 2:0,5; 3:0,75; 4:1	
	3.3. Participación en ámbitos de gestión legislativos o ejecutivos	Satura en 3	0:0; 1:0,33; 2:0,66; 3:1	
	3.4. Reuniones en el marco de una mediación en un conflicto	Satura en 2	0:0; 1:0,5; 2:1	
	3.5.Incursiones electorales de obispos y/o sacerdotes	No-Sí	0;1	
	3.6. Movilizaciones, actos y misas en el espacio público sobre temas políticos y sociales	Satura en 5	0:0; 1:0,2; 2:0,4; 3:0,6; 4:0,8; 5:1	

Fuente: elaboración propia.

Las estadísticas descriptivas de la variable (Cuadro II.7) muestran que su variación empírica no coincide con su variación teórica. Los valores mínimo y máximo arrojados por las estadísticas descriptivas son respectivamente 3,21 y 13,33 (valor mínimo teórico: 0; valor máximo teórico: 18).

Cuadro II.7. Estadísticas descriptivas de la variable independiente “influencia del catolicismo en la política”

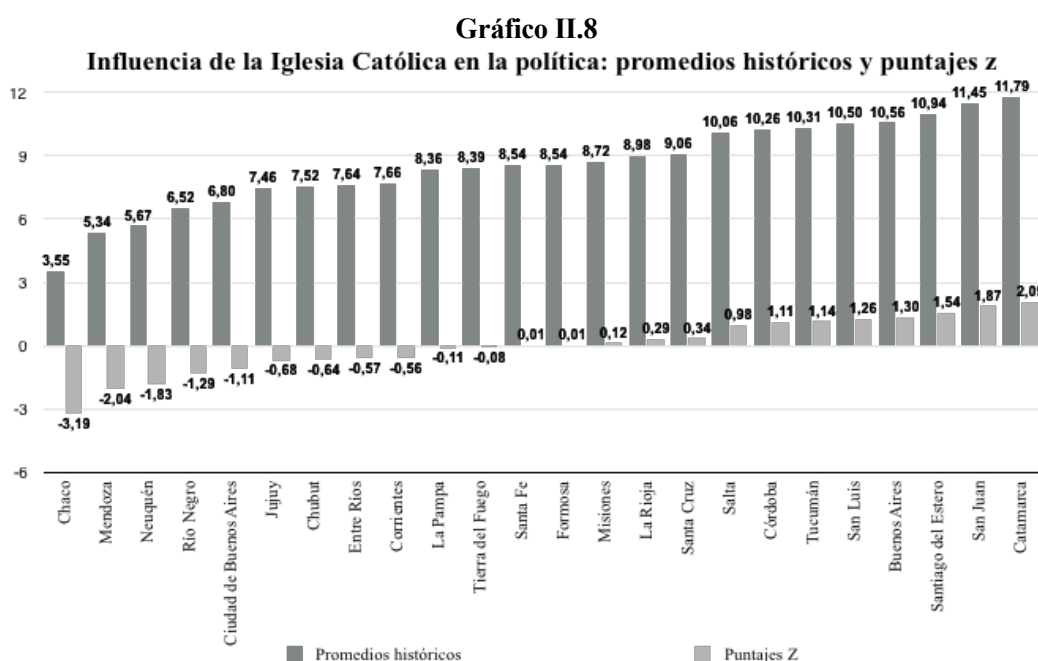
Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Influencia del catolicismo en la política	432	8,526276	2,139928	3,21375	13,33875

Fuente: elaboración propia.

El análisis del comportamiento del índice ponderado (Gráfico 8) permite distinguir cuatro grupos de provincias de acuerdo al desvío de sus promedios históricos respecto de la media de todas las provincias. Primer grupo: Chaco, Mendoza, Neuquén, Río Negro y la Ciudad de Buenos Aires

(promedios históricos a más de un desvío por debajo de la media). Segundo grupo: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, Corrientes, La Pampa y Tierra del Fuego (promedios históricos a menos de un desvío por debajo de la media). Tercer grupo: Santa Fe, Formosa, Misiones, La Rioja, Santa Cruz y Salta (a menos de un desvío por encima de la media). Cuarto grupo: Córdoba, Tucumán, San Luis, provincia de Buenos Aires, Santiago del Estero, San Juan y Catamarca (a más de un desvío por encima de la media). Con un promedio histórico de 11,79 puntos, Catamarca se encuentra a más de dos desvíos estándar por encima de la media y posee el promedio más elevado de influencia del catolicismo sobre la política.

Varios de estos puntajes difieren de algunas nociones intuitivas respecto de la influencia de la Iglesia católica sobre la política de ciertas provincias. Por ejemplo, a menudo Mendoza es representada como una provincia muy católica y sin embargo es la segunda con menor influencia de la Iglesia en la política. En el otro extremo, no resulta convincente, desde el sentido común, que en la provincia de Buenos Aires la influencia sea más significativa que en Salta. Resulta necesario estudiar brevemente los promedios históricos obtenidos para cada provincia en relación con cada una de las dimensiones del índice de influencia de la Iglesia, más allá del modo en el cual estos valores fueron ponderados posteriormente. Este análisis breve puede resultar útil para distinguir qué tipo de laicidad está presente en cada provincia.



Fuente: elaboración propia.

El análisis de las provincias respecto a las tres dimensiones, sin tener en cuenta la ponderación de una de ellas por sobre las demás, permite distinguir analíticamente ocho grupos de provincias (Cuadro II.8) de acuerdo a la distancia del valor de cada una de las dimensiones en relación con la media. De estos grupos, siete se pueden observar empíricamente en los valores obtenidos por cada provincia (Gráficos II.9 y II.10). Este estudio del índice, de manera desagregada por dimensiones, es útil además

para analizar las provincias de acuerdo a su tipo de laicidad y no únicamente de acuerdo a su grado de laicidad. Distinguir los posibles tipos de laicidad o de influencia de la Iglesia católica resulta importante dado que, al existir tres dimensiones claramente diferenciadas, la influencia de la Iglesia puede ser heterogénea en algunas provincias.

Cuadro II.8. Tipos de laicidad y grupos de provincias correspondientes a cada uno

Normatividad jurídica	Políticas públicas	Cultura política	Provincias
Menor a la media	Menor a la media	Menor a la media	Chaco, Mendoza, Neuquén, Chubut, Corrientes, Río Negro y La Pampa
Menor a la media	Menor a la media	Mayor a la media	Jujuy, Entre Ríos y la Ciudad de Buenos Aires
Mayor a la media	Menor a la media	Menor a la media	Tierra del Fuego y Santa Fe
Mayor a la media	Menor a la media	Mayor a la media	Formosa y La Rioja
Menor a la media	Mayor a la media	Mayor a la media	Misiones
Mayor a la media	Mayor a la media	Menor a la media	Salta, Tucumán, San Juan y Catamarca
Mayor a la media	Mayor a la media	Mayor a la media	Santa Cruz, Córdoba, San Luis, Santiago del Estero y la provincia de Buenos Aires
Menor a la media	Mayor a la media	Menor a la media	No hay provincias con estas características

Fuente: elaboración propia.

El primer grupo (Chaco, Mendoza, Neuquén, Chubut, Corrientes, Río Negro y La Pampa) incluye a provincias que podrían considerarse laicas y prescindentes de la Iglesia en todas las esferas.

El segundo grupo (Jujuy¹⁰⁰, Entre Ríos y la Ciudad de Buenos Aires) es de provincias laicas con gran presencia pública de la Iglesia, sobre todo a través de la intervención activa de los obispos en determinados conflictos¹⁰¹. En el tercer grupo, formado por Tierra del Fuego y Santa Fe, podría considerarse que existe un catolicismo “patrimonializado” (Hervieu-Léger, 2005) o inercial, asociado a través del texto de las Constituciones con una tradición más que con las prácticas concretas¹⁰².

¹⁰⁰ La presencia de Jujuy en este grupo puede resultar extraña. Su ley de educación posibilitaba la enseñanza optativa de religión en las escuelas públicas. Sin embargo, las leyes de salud sexual y reproductiva y de educación sexual integral se sancionaron antes que en la mayoría de las provincias. Por lo tanto, el acceso gratuito a todos los métodos anticonceptivos está cubierto desde hace relativamente más tiempo. Esto contribuye a que sus valores en la dimensión de políticas públicas sean bajos.

¹⁰¹ En Jujuy, la intervención de los obispos ocurrió durante los conflictos sociales de fines de los años noventa y en 2001. En la Ciudad de Buenos Aires, este nivel elevado de incidencia se debió al liderazgo de Jorge Lozano, obispo auxiliar de Buenos Aires, ante la tragedia de Cromañón en 2004. Este liderazgo influyó fuertemente sobre las estrategias y movilizaciones de los familiares de las víctimas y sobre el debate público acerca de si el Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, debía ser destituido o no. En el caso de Entre Ríos, los obispos tuvieron un rol importante como mediadores en el conflicto iniciado en 2005 por las plantas de celulosa de Fray Bentos (Uruguay).

¹⁰² En el caso de Santa Fe, esta tradición se remonta a un pasado más empírico de la provincia, dado que su Constitución data de 1962 y los indicadores considerados remiten a partes del texto que provienen de la Constitución de 1856 (Raggio, 2007). En el caso de Tierra del Fuego, donde la Constitución data de 1991, esta tradición católica remite a un imaginario nacional según el cual la Argentina es una nación católica (Zanatta, 1999). Las Constituciones de Tierra del Fuego y Santa Fe registran mayores valores de influencia de la Iglesia debido a cuatro motivos. Primero, ambas reconocen sólo a Dios en la invocación al origen del Estado. Segundo, Santa Fe reconoce al catolicismo como religión oficial y Tierra del Fuego lo hace como religión privilegiada. Tercero, ninguna de las dos contempla la diversidad cultural como un valor. Por último, Tierra del Fuego forma parte del reducido grupo de Constituciones provinciales que reconocen la vida desde la concepción.

Formosa y La Rioja conforman el cuarto grupo; son provincias donde, debido a una suerte de inercia, las políticas públicas tienen un sesgo católico¹⁰³.

En el quinto grupo solamente se encuentra Misiones, la única provincia para la que se registra un valor inferior a la media en la dimensión de normatividad jurídica junto con valores superiores a la media en las dimensiones de políticas públicas y cultura política¹⁰⁴. Las provincias que integran el sexto grupo, Salta, Tucumán, San Juan y Catamarca, cuentan con un “catolicismo estatal”, donde a menudo no es necesaria la movilización e intervención activa de los obispos porque el propio Estado lleva adelante por sí mismo políticas que concuerdan con la doctrina católica¹⁰⁵.

En el séptimo grupo (Santa Cruz, Córdoba, San Luis, Santiago del Estero y la provincia de Buenos Aires), los valores están por encima de la media en las tres dimensiones. En comparación con las demás provincias, se las puede considerar como provincias confesionales¹⁰⁶.

De acuerdo a esta clasificación, no hay provincias con valores superiores a la media en normatividad jurídica y cultura política, pero inferiores a la media en la dimensión de políticas públicas.

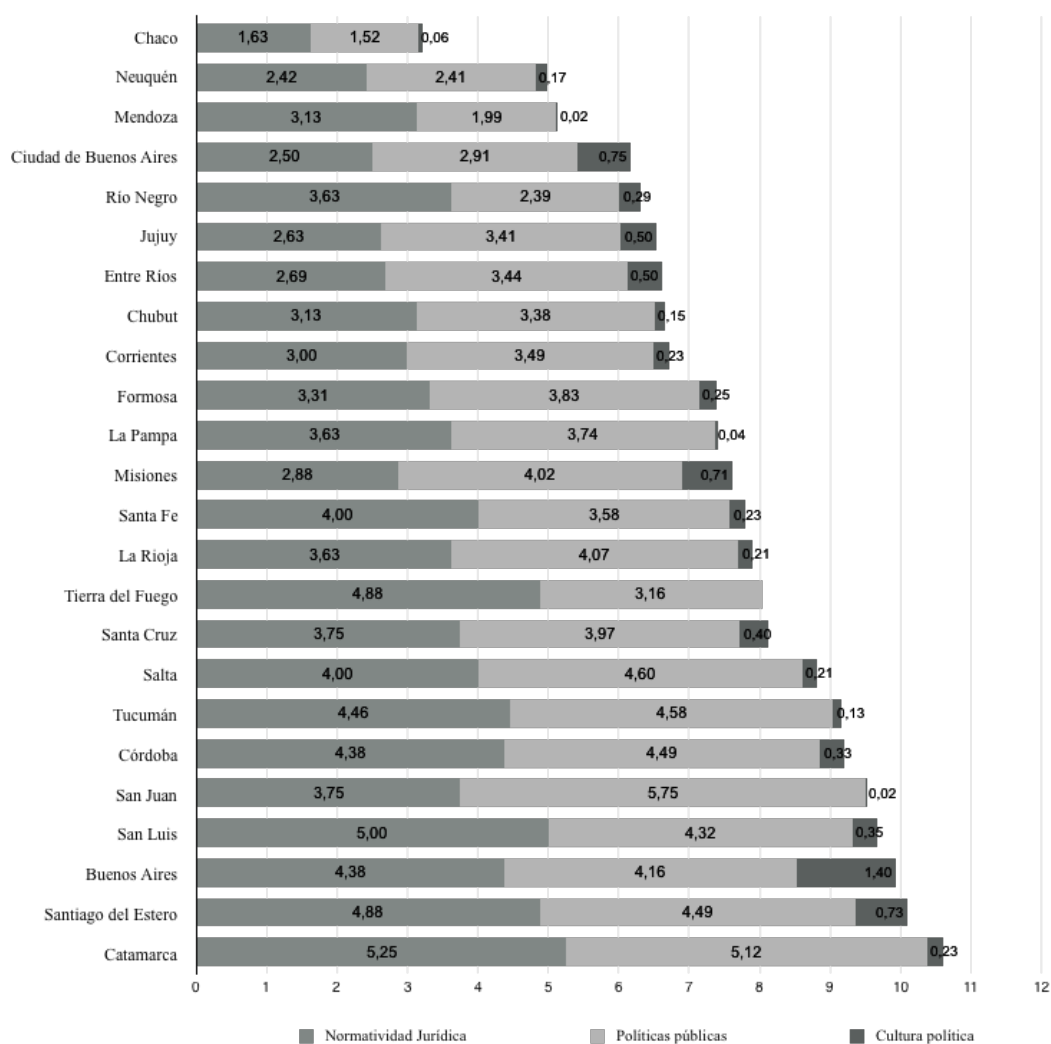
¹⁰³ Hasta la actualidad, Formosa no ha sancionado leyes sobre salud sexual y reproductiva ni sobre educación sexual, razón por la cual la legislación de la provincia no garantiza el acceso gratuito a métodos anticonceptivos. En La Rioja, la ley de salud sexual y reproductiva se sancionó en 2002, momento a partir del cual se implementó el acceso gratuito a métodos anticonceptivos, pero hasta ahora no se sancionó ninguna ley de educación sexual. Además, en ninguna de las provincias se registra la sanción de legislación o normativa alguna que establezca protocolos para tratar casos de aborto no punible.

¹⁰⁴ En Misiones se sancionaron leyes tanto de salud sexual y reproductiva como de educación sexual, y se garantizaba el acceso a todos los métodos anticonceptivos. Sin embargo, la legislación en materia de educación no contempla la educación intercultural bilingüe, a pesar de la importante población guaraní de la provincia. Además, la legislación provincial establece, a diferencia de otras provincias, la presencia de capellanías en el sistema penitenciario, en el de salud y en el policial. La elevada incidencia de la Iglesia en la cultura política de la provincia se explica a partir del protagonismo que el obispo de Puerto Iguazú, Joaquín Piña, tuvo en 2006, cuando encabezó un frente electoral que impidió al gobernador Carlos Rovira modificar la Constitución y ser reelecto. Esta incursión electoral fue el punto más alto de exposición política de Piña, quien ya tenía considerable influencia pública.

¹⁰⁵ Los elevados valores que registran estas provincias en la dimensión “políticas públicas” se deben a distintos factores. Primero, las leyes de educación de las cuatro establecen algún tipo de incursión religiosa en la educación estatal: Salta y Tucumán prescriben la enseñanza religiosa obligatoria en la escuela primaria, mientras que Catamarca y San Juan prevén la enseñanza religiosa de manera optativa. Segundo, la legislación no dispone el acceso a métodos anticonceptivos en Catamarca, Tucumán y San Juan, mientras que en Salta este acceso es restringido dado que solo contempla los métodos reversibles. Y tercero, las provincias no sancionaron leyes de salud sexual y reproductiva ni de educación sexual integral, con excepción de Salta, que sí cuenta con una ley de salud sexual y reproductiva. Los valores de estas provincias para la dimensión “normatividad jurídica” son altos fundamentalmente porque todas prescriben el sostenimiento del culto católico y reconocen la vida desde la concepción.

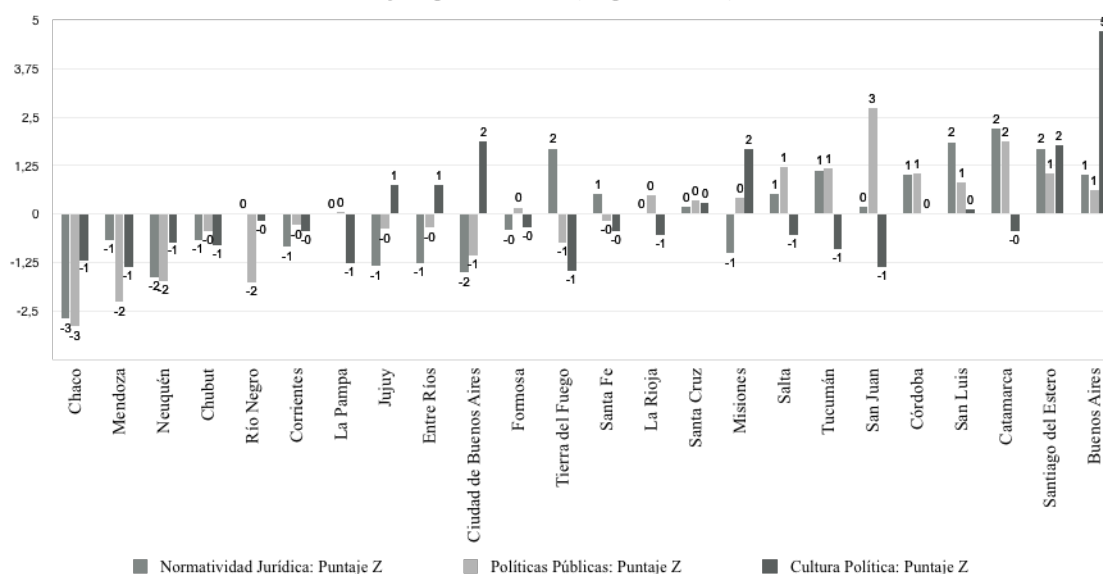
¹⁰⁶ Aunque en distinto grado, todas estas provincias tienen puntajes que se encuentran por encima de la media en las tres dimensiones. Esto se debe a cuatro motivos. Primero, las Constituciones de Córdoba, San Luis, Santiago del Estero y Buenos Aires reconocen la vida desde la concepción. Segundo, Córdoba, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero prevén la enseñanza religiosa de manera optativa en sus leyes de educación. Tercero, estas mismas provincias, a través de su Constitución, dotan al catolicismo de un estatus de religión privilegiada. Por último, en todas las provincias los obispos tienen gran visibilidad. En Buenos Aires hay muchos más obispos que en cualquiera de las demás provincias, pero además hay diócesis (como Quilmes o La Matanza) en las que a menudo los obispos funcionan como mediadores legítimos ante los conflictos sociales. En San Luis y Santiago del Estero, en cambio, la alta visibilidad de los obispos en la esfera política se debe sobre todo a los fuertes conflictos que mantuvieron con los gobernadores. En San Luis, el conflicto se debió en un principio a la decisión del gobernador de expulsar a una congregación. En Santiago del Estero, en cambio, estos conflictos se mantuvieron debido a la fuerte oposición de la diócesis de Santiago del Estero a las políticas autoritarias del juarismo. Esta oposición social favoreció un proceso que culminó con la intervención federal de la provincia (Martínez, 2009). En Santa Cruz, la presencia fuerte de la Iglesia en la cultura política se debe a que el obispo de Río Gallegos, Juan Carlos Romanín, apoyó en 2007 a los docentes en un conflicto por las paritarias provinciales.

Gráfico II.9
Promedios históricos por dimensión (sin ponderación) 1999-2016



Fuente: elaboración propia.

Gráfico II.10
Puntajes z por dimensión (sin ponderación) 1999-2016



Fuente: elaboración propia.

La variable de control seleccionada fue el gasto educativo total per cápita de cada provincia en cada año deflactado por inflación de acuerdo a datos del INDEC y, en los años posteriores a su intervención, de acuerdo a los datos de la consultora Buenos Aires City. Los datos anuales de gasto educativo total per cápita fueron obtenidos de la CCSE al igual que los datos sobre la variable dependiente, por lo que les caben las mismas aclaraciones.

Las estadísticas descriptivas de la variable de control se presentan en el Cuadro II.9; en el Cuadro II.10 se muestran los coeficientes de correlación entre las variables independientes. La media del gasto educativo per cápita deflactado por inflación es 420,5 pesos; su valor mínimo corresponde a Tucumán en el año 2000 y su valor máximo, a Tierra del Fuego en 2010. Los niveles de correlación entre las variables independientes, y entre las mismas y la variable de control, son en general bajos.

Cuadro II.9. Estadísticas descriptivas de las variables independientes

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Gasto educativo per cápita	432	420,50	356,80	56,64	3816,23

Fuente: elaboración propia

Cuadro II.10. Correlación entre variables independientes y de control

	Peso relativo del actor confesional	Ventajas institucionales comparativas	Influencia del catolicismo en la política	Gasto educativo per cápita
Peso relativo del actor confesional	1			
Ventajas institucionales comparativas	0,3334	1		
Influencia del catolicismo en la política	-0,0511	0,2328	1	
Gasto educativo per cápita	0,0135	-0,0491	-0,0341	1

Fuente: elaboración propia.

II.2. Análisis empírico

El trabajo empírico de este Capítulo contrasta las cinco hipótesis de trabajo planteadas en el entorno conceptual. Los resultados se estimaron con efectos fijos en todos los modelos excepto en los dos últimos, donde se obtuvieron valores p superiores a 0,05 en el test de Hausman y consideré más adecuado estimar y reportar los resultados también con efectos aleatorios.

II.2.1. Peso del actor confesional (hipótesis 1)

La primera hipótesis de trabajo de este capítulo sostiene que cuanto mayor es el peso del actor confesional, mayor es el porcentaje del gasto educativo que las provincias transfieren a las escuelas privadas. El análisis de regresión (Cuadro II.11) confirma esta hipótesis: por cada punto porcentual en el que se incrementa el porcentaje de escuelas confesionales sobre el total de escuelas en una provincia, el gasto educativo provincial que se transfiere al sector privado aumenta 0,33 por ciento. Esta relación es estadísticamente significativa: el intervalo de confianza resulta enteramente positivo, el error estándar puede entrar 4,74 veces en el coeficiente de regresión y la posibilidad de que la hipótesis sea nula es cercana a cero. Este coeficiente se mantiene casi constante, además, al ingresar la variable de control (el gasto educativo total per cápita) y la relación sigue siendo estadísticamente significativa. Este primer modelo explica alrededor del 38 por ciento de la variación total de la variable dependiente tal como lo expresa su R cuadrado.

Este impacto del peso del actor confesional sobre la proporción de transferencia del gasto educativo al sector privado, a simple vista, podría parecer débil. Sin embargo, al observar la variación total de cada una de las variables, esta apreciación se modifica por dos motivos. Por un lado, el nivel de transferencia del gasto educativo provincial hacia el sector privado es una variable continua que varía de 2,1 por ciento (valor mínimo histórico de transferencias) a 26,5 por ciento (valor máximo), por lo que su variación total es de 24,4 puntos porcentuales. Por otro lado, el porcentaje de escuelas confesionales sobre el total de escuelas de cada provincia varía de 1,85 por ciento a 32,2 por ciento de acuerdo a los datos recabados, por lo que su variación total es de 30,35 puntos porcentuales. Por lo tanto, teniendo en cuenta el coeficiente arrojado por la regresión, el incremento del porcentaje de escuelas confesionales desde su valor mínimo hasta su valor máximo implicaría un aumento en el gasto educativo provincial que se transfiere al sector privado de más de 10 puntos porcentuales, lo que significa aproximadamente un 42 por ciento de la variación total de la variable dependiente. Por lo tanto, el impacto resulta relevante.

Cuadro II.11. Peso relativo del actor confesional con efectos fijos, sin y con variable de control

Hipótesis 1 con efectos fijos, sin variable de control						
	Coeficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Actor confesional	0,3391	0,0936	3,62	0,000	0,1547	0,5235
Constante	7,405	0,7990	9,27	0,000	5,831	8,978
R cuadrado	0,382					
Hipótesis 1 con efectos fijos, con variable de control						
Actor confesional	0,3379	0,0938	3,60	0,000	0,1532	0,5226
Gasto educativo PC	0,0001	0,0002	0,49	0,622	-0,0004	0,0006
Constante	7,358	0,8057	9,13	0,000	5,771	8,944
R cuadrado	0,377					

Ahora bien, a pesar de que los coeficientes son robustos y se mantienen constantes ante el control por gasto educativo per cápita, se podría argumentar que quizás esta relación se explica por la proporción de establecimientos privados sobre el total, más allá de su confesionalidad. Atendiendo a esta posible objeción, se realizó el análisis de regresión incorporando al modelo el peso relativo del sector privado (Cuadro II.12). En este caso, la relación resultó positiva, pero estadísticamente no significativa. El coeficiente de regresión fue notablemente inferior al arrojado por el peso del actor confesional. Además, la incorporación de esta variable afectó muy poco el coeficiente de peso del actor confesional, que bajó de 0,33 a 0,29.

En suma, el peso del actor confesional (y no el del sector privado) explica la variación en el porcentaje del gasto educativo que las provincias destinan a las escuelas privadas.

Cuadro II.12. Influencia del porcentaje de escuelas confesionales y de escuelas privadas en el porcentaje del gasto transferido al sector privado

	Coeficiente	Error estándar	T	P	IC al 95%	
Matrícula confesional	0,2967	0,1146	2,59	0,010	0,0719	0,5214
Matrícula privada	0,0940	0,0763	1,23	0,218	-0,05568	0,2437
Gasto deflactado PC	0,0000	0,0002	0,34	0,733	-0,0004	0,0006
Constante	6,273	1,173	5,32	0,000	3,938	8,601
R cuadrado	0,347					

Esta relación robusta entre el peso del actor confesional y el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado también podría deberse a la alta proporción de colegios confesionales subsidiados. Parte de la literatura, la evidencia y la teoría coinciden con esta posibilidad. Existen dos estudios (Rivas, 2004; CIPPEC, 2007) que destacan que el coeficiente de correlación entre porcentaje de establecimientos confesionales y porcentaje de establecimientos subvencionados (CIPPEC, 2007: 26) es elevado (0,52). Varios autores (Suárez y Perazza, 2012; Rivas, 2004; Puiggrós, 2003) plantean además que el sector privado confesional, en su afán de ampliación de la cobertura en niveles y territorio, ofrece cuotas más bajas y está presente en lugares en los que quizás ni siquiera existe la competencia estatal como en muchas zonas de la Patagonia (Suárez y Perazza, 2011). Por lo tanto, posee más establecimientos subsidiados que el resto del sector.

En consecuencia, se analizó el número de escuelas subvencionadas total o parcialmente según su confesionalidad según datos de todas las provincias provistos por la DiNIECE. De este conjunto de datos se excluyeron los correspondientes a Santa Fe y Buenos Aires debido a que presentan fuertes

inconsistencias¹⁰⁷. Un primer hallazgo es que la mayoría de las escuelas subsidiadas, total o parcialmente, son confesionales (Cuadro II.13). Del total de escuelas en las que el 100 por ciento de los salarios de los docentes están subvencionados por el Estado, el 75 por ciento son confesionales. Las escuelas confesionales también representan el 60 por ciento del total de escuelas con salarios docentes subvencionados parcialmente. Esta proporción es más significativa en las escuelas primarias que en las secundarias. Entre las primarias totalmente subvencionadas, las escuelas confesionales representan el 83,5 por ciento; las no confesionales, apenas el 15,7 por ciento. En el nivel secundario, si bien la diferencia no es tan pronunciada, las escuelas confesionales también reciben los mayores subsidios.

Cuadro II.13. Medias de los porcentajes de escuelas confesionales y no confesionales según tipo de subvención (total o parcial) y nivel (primario o secundario). 1999-2016

	Primaria		Secundaria		Primaria y secundaria	
	Escuelas con subvención total	Escuelas con subvención parcial	Escuelas con subvención total	Escuelas con subvención parcial	Escuelas con subvención total	Escuelas con subvención parcial
Porcentaje de escuelas confesionales	83,49	65,49	68,47	56,30	75,00	60,59
Porcentaje de escuelas no confesionales	15,69	31,26	29,55	40,01	23,53	35,96
Porcentaje de escuelas sobre las que no hay información	0,82	3,24	1,99	3,69	1,46	3,46
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE.

Otro hallazgo es que la mayoría de las escuelas confesionales se encuentran subvencionadas (Cuadro II.14). Del total de escuelas confesionales primarias y secundarias, más del 90 por ciento poseen algún tipo de subvención. Entre las escuelas no confesionales, en cambio, solo la mitad está subvencionada.

¹⁰⁷ La base proporcionada por DiNIECE arroja que en 2008 las escuelas confesionales y no confesionales subvencionadas, tanto en forma total como parcial, se reducen aproximadamente al 10% del total del año anterior en Santa Fe. No obstante, los datos proporcionados por la CGECSE indican que para ese momento no se modificaron las transferencias a las escuelas de gestión privada. Se consultaron fuentes secundarias (*Rosario 12*, *La Capital* y *El Litoral*) y no se detectaron referencias a conflictos o disputas entre el gobierno de la provincia y los colegios de gestión privada ese año. Se consultaron informalmente fuentes del Ministerio de Educación de la provincia, que tampoco identificaron un cambio en la política respecto a las subvenciones en ese período. Lo que puede explicar esta inconsistencia es la modificación del sistema de información estadística (ver la sección estadística del Ministerio de Educación:

https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103367).

Con respecto a los datos de DiNIECE para la provincia de Buenos Aires existe un problema similar: en 2005 se observa un incremento de más del 1200% para todas las categorías (escuelas confesionales y no confesionales, con subvención total o parcial), sin que el incremento esté acompañado por un aumento en las transferencias según datos de CGECSE.

Las escuelas que cuentan con subvenciones totales constituyen casi el 62 por ciento de las escuelas confesionales, mientras que las que cuentan con subvenciones parciales son apenas el 28,71 por ciento. Las escuelas con subvención total representan sólo el 27,11 por ciento de las escuelas no confesionales; las que cuentan con subvención parcial, el 24,08 por ciento.

Cuadro II.14. Medias de los porcentajes de escuelas confesionales

	Escuelas confesionales			Escuela no confesionales		
	Primaria	Secundaria	Primaria y secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria y secundaria
Con subvención total	59,29	63,27	61,77	17,75	34,60	27,11
Con subvención parcial	28,75	28,67	28,71	21,93	25,76	24,08
Sin subvención	10,57	7,89	9,24	59,47	39,40	48,30
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE.

En suma, el gasto educativo provincial se transfiere al sector privado principalmente a través de las escuelas confesionales. Este argumento refuerza la hipótesis según la cual el nivel de transferencia del gasto provincial al sector privado aumenta a medida que se incrementa el peso del actor confesional, dado que especifica por qué existe esta relación. Mientras las escuelas no confesionales tienden a sostenerse sin subvenciones estatales, las escuelas confesionales, en un altísimo porcentaje, obtienen aportes del Estado. Por tal motivo, el porcentaje del gasto educativo provincial que se transfiere a las escuelas privadas está relacionado con el porcentaje de escuelas confesionales y no con el porcentaje de escuelas privadas.

Esta diferencia tiene una explicación posible: las escuelas confesionales son un *actor*, a diferencia de las escuelas privadas, que funcionan como un *sector*. Los actores, tal como fueron definidos en el marco teórico, constituyen agregados homogéneos con capacidad para la acción colectiva, preponderantemente orientados a la lucha por la distribución de la riqueza; los sectores, en cambio, son un agregado analítico. En este sentido, la literatura indica que el sector privado no confesional cuenta con algunas características en común con el actor confesional, tales como la pertenencia a una organización que los aglutina, pero los lazos entre las escuelas privadas laicas son menos estrechos que los que existen entre las confesionales. Las escuelas confesionales católicas se asemejan a lo que Olson (1986) denomina “grandes grupos federales”, constituidos por muchos grupos de miembros socialmente interactivos que tienen una fuente adicional de incentivos selectivos de carácter social. Más allá de que los resultados empíricos confirman la hipótesis 1, son varios los elementos teóricos que le dan sentido a esta relación.

Hasta aquí, se explicó en qué medida el peso del actor confesional impacta sobre la distribución del gasto educativo provincial y cuáles son los mecanismos a través de los que dicho impacto se produce. Sin embargo, más allá de la capacidad de acción colectiva de los colegios, algunos autores (Gamallo, 2011; Narodowski, 2002) enmarcaron este fenómeno en la dinámica educativa y social más amplia que motiva la inclinación de los padres de los alumnos hacia las escuelas confesionales¹⁰⁸. Estos argumentos explicitan la hipótesis al nivel de la demanda educativa. ¿Qué debería ocurrir para que esta primera hipótesis no se confirme al nivel de la demanda? El nivel de relación de la matrícula privada en general con el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado debería ser mayor al nivel de relación entre la matrícula confesional y el porcentaje de gasto educativo transferido a las escuelas privadas.

Sin embargo, esto no ocurre. La relación entre el porcentaje de matrícula confesional y el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado resulta positiva y estadísticamente significativa; la relación entre el porcentaje de matrícula privada en general y el porcentaje del gasto transferido a las escuelas privadas, en tanto, resulta mucho más pequeña y estadísticamente no significativa (Cuadro II.15). Por cada punto porcentual en el que crece la matrícula confesional sobre el total de la matrícula de una provincia, el porcentaje del gasto educativo provincial que se transfiere al sector privado aumenta el 0,23 por ciento. El intervalo de confianza es enteramente positivo, el error estándar puede entrar 2,78 veces en el coeficiente de regresión y la posibilidad de que la hipótesis sea nula es cercana a cero. Esto no ocurre al estudiar la relación entre el peso de la matrícula privada sobre la matrícula total de una provincia.

El análisis de los datos disponibles respecto a gasto, escuelas y matrícula coinciden con lo planteado en la primera hipótesis de trabajo: el peso del actor confesional influye sobre el porcentaje del gasto educativo que las provincias destinan al financiamiento de la educación privada. El peso del sector privado en general no resulta influyente.

¹⁰⁸ Gamallo (2011) estudió por qué las familias del primer y segundo quintil de ingresos (es decir, los sectores populares) optan por este tipo de escuelas. El régimen social de acumulación aperturista (Torrado, 2010) de la última dictadura, junto con la reforma educativa de los años noventa, promovieron un proceso de mercantilización de la educación, que implica la satisfacción de la necesidad educativa de las familias a partir de su capacidad económica y el posicionamiento de los padres como consumidores más que como ciudadanos. En este nuevo contexto, las escuelas confesionales ofrecen una opción accesible y contenedora para los dos quintiles de menores ingresos. Narodowski (2002), por su parte, halló que, cada vez más, los padres eligen la educación de sus hijos a pesar de las barreras institucionales. El crecimiento de la matrícula en el ámbito del sector privado mostraría que las familias optan entre distintas posibilidades. Están las que pueden elegir dentro del sector privado, capaces de prescindir de la ayuda estatal, y las que eligen dentro del sector público. Las escuelas confesionales, al estar en su mayoría subvencionadas total o parcialmente por el Estado, forman parte en cierto modo del sector público y constituyen la principal alternativa a las escuelas estatales para los sectores de menores ingresos.

Cuadro II.15. Influencia de la matrícula confesional y la matrícula privada en el porcentaje de gasto transferido a las escuelas privadas

	Coefficiente	Error estándar	T	P	IC al 95%	
Matrícula confesional	0,2315	0,0831	2,78	0,006	0,0677	0,3952
Matrícula privada	0,0752	0,0385	1,95	0,052	-0,0005	0,1511
Gasto deflactado PC	0,0000	0,0002	0,09	0,930	-0,0005	0,0005
Constante	6,245	1,037	6,02	0,000	4,203	8,287
R cuadrado	0,643					

II.2.2. Incidencia de las instituciones (hipótesis 2)

La segunda hipótesis, según la cual a medida que aumenta el nivel de ventajas institucionales comparativas se incrementan los niveles de transferencia, resulta también confirmada a partir del análisis de regresión (Cuadro II.16). Por cada punto de aumento del nivel de ventajas institucionales comparativas en una provincia dada, la proporción del gasto educativo tiende a aumentar alrededor de 0,26 por ciento. La relación resulta significativa al 95 por ciento dado que el intervalo de confianza comprende sólo valores positivos, el valor estándar cabe casi tres veces en el coeficiente y la posibilidad de que la hipótesis sea nula es inferior al 0,05 por ciento. El valor de este coeficiente se mantiene constante cuando se controla la relación por el gasto educativo provincial per cápita y en los dos casos la variable explica alrededor del 33 por ciento de la variación total del porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial.

Cuadro II.16. Ventajas institucionales comparativas con efectos fijos, sin y con variable de control

Hipótesis 2 con efectos fijos, sin variable de control						
	Coefficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Ventajas	0,2618	0,0988	2,65	0,008	0,0681	0,4555
Constante	4,575	0,1179	38,80	0,000	4,343	4,806
R cuadrado	0,332					
Hipótesis 2 con efectos fijos, con variable de control						
Ventajas	0,2574	0,0991	2,60	0,009	0,0631	0,4517
Gasto PC	0,0000	0,0003	0,26	0,794	-0,0006	0,0008
Constante	4,539	0,1776	25,56	0,000	4,191	4,888
R cuadrado	0,313					

Sin embargo, el impacto de esta variable por sí misma no es demasiado relevante: el pasaje del valor mínimo al valor máximo de ventajas institucionales comparativas (de 0 a 6) representa un incremento de apenas 1,56 puntos porcentuales en el nivel de transferencia al sector privado. Si se tiene en cuenta que el intervalo del porcentaje de transferencia al sector privado va de 2,1 por ciento a 26,5 por ciento, un incremento de 1,56 puntos porcentuales es menor. Esto resulta más claro en la comparación con el

primer modelo: la variación total de la variable independiente (el peso del actor confesional) del mínimo valor posible al máximo valor posible implicaba más de 10 puntos porcentuales.

Este bajo nivel de incidencia también señala un problema para medir el impacto de las complementariedades institucionales sobre el porcentaje del gasto que se transfiere al sector privado. Si bien es posible que las ventajas institucionales comparativas no tengan demasiado impacto en el modo en el cual los sistemas educativos provinciales distribuyen su gasto, también cabe la posibilidad de que otro tipo de instituciones impacten sobre dicha distribución y no estén contempladas en la variable. De la bibliografía surge que las instituciones contempladas son relevantes para el gobierno de la educación en general y en particular para el porcentaje de gasto que se destina a cada subsistema de la educación. De todos modos, los estudios que tratan este tema aún son incipientes; es probable que, a medida que este campo se vaya desarrollando, surjan nuevas explicaciones.

Más allá de que el impacto de la variable es acotado, el sentido de la relación y su significación estadística permiten reflexionar acerca dos cuestiones. La primera es qué tipo de instituciones son las que impactan en la proporción del gasto educativo provincial que se transfiere a las escuelas privadas. La segunda es el significado de este resultado en una discusión más amplia en el campo de la educación argentina, que es el debate en torno a la desregulación.

Según Hall y Soskice (2001), las ventajas institucionales comparativas son ventajas generadas por las instituciones que condicionan a los actores a comportarse o bien de modo competitivo o bien de modo cooperativo. De acuerdo al análisis de la literatura sobre el tema, trabajé sobre la hipótesis de que los vínculos de cooperación favorecen el crecimiento del sector privado en general y, en particular, del financiamiento que el Estado provee a las escuelas privadas. El sentido positivo del resultado confirma esta hipótesis. El análisis de regresión no solo indica que las instituciones inciden en la distribución del gasto, sino también muestra que las instituciones que condicionan a los actores a comportarse de manera cooperativa inciden positivamente en dicha distribución. Cuanto más cooperativas son las relaciones, mayor es la proporción del gasto que se destina al sector privado; cuanto más competitivas, menores transferencias a dicho sector. El resultado coincide con Graf (2009). En un estudio comparado entre los sistemas universitarios de Alemania y Gran Bretaña, Graf (2009) halló que el sistema universitario alemán recibe mayores fondos estatales en comparación con el sistema británico por estar inscripto en la lógica de una economía coordinada donde las instituciones promueven la cooperación entre los actores.

Este hallazgo se introduce en un campo de discusión más amplio, que es el debate en torno a cómo los diferentes niveles de regulación y desregulación afectan las dinámicas de crecimiento del subsistema de educación privada. Algunos trabajos (Narodowski, 1999; Narodowski y Andrada, 2000; Narodowski y Andrada, 2001; Narodowski, 2002; Narodowski, 2010) sostienen que el crecimiento de la educación privada se debe a que, en comparación con las escuelas del sistema estatal, las privadas

están más desreguladas pedagógica, administrativa y financieramente. Estos trabajos destacan, sobre todo, la posibilidad de estas escuelas de elegir a su plantel docente, definir su ideario y su proyecto institucional, e inscribir a los alumnos que lo deseen, sin importar su domicilio de residencia. De acuerdo a lo planteado por los autores que sostienen esta idea, como las escuelas privadas tienen un mayor “margen de maniobra” (Narodowski y Andrada, 2001), se convierten en una opción atractiva para los padres que quieren y pueden elegir la educación de sus hijos (Narodowski, 2002). Por esa razón, en la Argentina se configuró un importante “sector de salida” (Narodowski, 2010) de la educación pública hacia la educación privada, encabezado por los sectores medios y altos, que son los que pueden costear una educación arancelada. En cambio, las escuelas estatales, al no contar con ese margen de maniobra, fueron crecientemente abandonadas por los sectores medios y altos. El resultado ha sido una privatización de la matrícula por hiperregulación del sector estatal.

Otros autores consideran que las crecientes regulaciones en la educación privada funcionaron como catalizadoras del financiamiento estatal a las escuelas privadas. Parte de estos trabajos fue mencionada en la revisión bibliográfica. Morduchowicz e Iglesias (2012) sostienen que las regulaciones estatales, tanto nacionales como luego las provinciales, que se sancionaron crecientemente a partir de la descentralización total de las escuelas en los años noventa, funcionaron como "señales" del Estado al sector privado educativo. Es decir que estas regulaciones, lejos de responder a una lógica compensatoria, ubicaron al Estado en una posición de liderazgo en la generación de las condiciones para su crecimiento. Gamallo (2015), quien denomina al proceso de creciente regulación de la educación privada por parte del Estado como “publicación de la educación privada”, también concluye que este proceso implicó que el Estado destinara una parte creciente del gasto educativo al financiamiento de las escuelas privadas. A estos trabajos se les suman los que tratan la cuestión laboral docente en las provincias (Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe, 2011), los cuales sostienen que a medida que se regulan más las relaciones laborales, el gasto destinado a salarios se incrementa. Si se tiene en cuenta que la mayor parte del gasto que se transfiere a las escuelas privadas se destina al salario docente, la mayor regulación de las relaciones laborales se traduce en un mayor financiamiento del sector privado.

Uno de los resultados de la presente investigación es que las provincias en las cuales las instituciones promueven un comportamiento cooperativo entre los actores destinan una parte comparativamente mayor de su gasto educativo al financiamiento de la educación privada. La presencia de este tipo de instituciones implica, en parte, una mayor regulación, dado que dos de sus dimensiones son la presencia de consejos o instancias consultivas en las que participan representantes del sector privado y la presencia de paritarias docentes. En este sentido, este capítulo se enmarca en el segundo grupo de trabajos, que hacen hincapié en el modo en el cual las regulaciones concernientes a la educación privada incrementan su financiamiento estatal.

Pero aunque estas dos perspectivas parecen opuestas, es importante tener en cuenta que los trabajos que destacan la relevancia de la desregulación de las escuelas privadas como un factor que explica el crecimiento de este sector, están centrados en la demanda educativa. En cambio, los trabajos que subrayan la importancia de la regulación de la educación privada como un factor que explica el crecimiento de este sector están enfocados en su financiamiento. Teniendo en cuenta que la matrícula privada comenzó su ciclo de crecimiento en la década de 1960, mientras que el salto cuantitativo en el financiamiento estatal a la educación privada ocurrió en la década de 1990, es factible suponer que la dinámica de la demanda y la del financiamiento son diferentes entre sí. Por lo tanto, la desregulación de la educación privada favorecería el incremento en la matrícula privada, a la vez que las regulaciones estatales de la misma favorecerían su financiamiento estatal.

II.2.3. Influencia del catolicismo en la política (hipótesis 3)

La tercera hipótesis de trabajo no es respaldada por el análisis de regresión (Cuadro II.17). La relación tiene signo negativo, es decir, la transferencia del gasto educativo al sector privado disminuye a medida que aumenta la influencia del catolicismo en la política. Sin embargo, la relación es muy débil y no resulta estadísticamente significativa.

Al desagregar la variable en sus tres componentes sin ponderarlas, se observa que la influencia del catolicismo en la normatividad jurídica y en las políticas públicas tiene relaciones estadísticamente significativas con el nivel de transferencia del gasto provincial hacia el sector privado. Estos resultados se mantienen constantes al ingresar la variable de control.

La relación entre la influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica y la variable dependiente parece fuerte a primera vista, dado que por cada punto en el que aumenta la influencia de la Iglesia sobre la normatividad jurídica, el gasto educativo se incrementa en 2,35 puntos porcentuales. Para sopesar este resultado correctamente, no obstante, se debe considerar el intervalo concreto de la variable: teniendo en cuenta que el valor mínimo que presenta esta variable en el universo de datos a estudiar es 1,65 y que el valor máximo es 5,25, el pasaje de la influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica desde su valor mínimo hasta su valor máximo implicaría un incremento de alrededor de 8 puntos en el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado, lo que constituye alrededor de un tercio de la variación. Es decir, es superior a los resultados arrojados por los modelos correspondientes a las hipótesis 2 y 4 sobre el impacto de las ventajas institucionales comparativas, pero al mismo tiempo es inferior a los resultados obtenidos para la variable que mide el peso relativo del actor confesional. Más allá de la magnitud con la que esta variable incide sobre el fenómeno a explicar, lo que sí se puede afirmar es que la relación entre influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica y el porcentaje de transferencia del gasto educativo hacia el sector

privado coincide con lo formulado en la hipótesis 3a. Además, el coeficiente permanece constante al ingresar la variable de control.

No ocurre lo mismo con el componente que mide la influencia del catolicismo sobre las políticas públicas: esta variable tiene una relación inversa a la propuesta en 3b, estadísticamente significativa al 0,05. De acuerdo al análisis de regresión, por cada punto en el que aumenta la influencia del catolicismo en las políticas públicas, el porcentaje del gasto educativo que se transfiere al sector privado disminuye 0,39 por ciento. En otras palabras, cuanto más confesionales son las políticas públicas de una provincia, menor es el porcentaje del gasto educativo que esta provincia transfiere al sector privado. O, a la inversa, cuanto más laica es una provincia en sus políticas públicas, mayor es el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado. A pesar de que este resultado contradice gran parte de la bibliografía, es importante tener en cuenta que la variable incide muy poco en la variación total del porcentaje del gasto destinado a la subvención de las escuelas privada. Esto se debe a que el índice de influencia del catolicismo sobre las políticas públicas varía teóricamente entre 0 y 6, y empíricamente entre 1,33 y 5,75. Es decir, su variación empírica total es de 4,42 puntos. Dado que la pendiente de la regresión es 0,33, la incidencia en el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado es de menos de 1,5 puntos porcentuales.

El tercer componente del índice (la influencia del catolicismo sobre la cultura política) también presenta una relación negativa, en contra de la hipótesis de trabajo, pero en este caso la relación no resulta estadísticamente significativa.

Aun cuando las dos primeras variables que componen el índice son significativas estadísticamente, el R cuadrado del modelo es muy pequeño (0,02). En otras palabras, estas tres variables prácticamente no explican la variación total de la variable dependiente.

Cuadro II.17. Influencia del catolicismo con efectos fijos e influencia del catolicismo desagregada por dimensión del índice

Hipótesis 3 con efectos fijos, sin variable de control						
	Coeficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Influencia del catolicismo	-0,0622	0,0980	-0,64	0,525	-0,2544	0,1298
Constante	10,817	1,345	8,04	0,000	8,1807	13,455
R cuadrado	0,0647					
Hipótesis 3a, 3b y 3c con efectos fijos, sin variable de control						
Influencia en la normatividad jurídica	2,353	0,7529	3,13	0,002	0,8775	3,828
Influencia en las políticas públicas	-0,3907	0,1773	-2,20	0,028	-0,7384	-0,0431
Influencia en la cultura política	-0,0260	0,1507	-0,17	0,863	-0,3215	0,2694
Constante	1,347	1,210	1,11	0,265	-1,024	3,719

Hipótesis 3a, 3b y 3c con efectos fijos, con variable de control						
Influencia en la normatividad jurídica	2,353	0,6729	3,50	0,001	1,0287	3,821
Influencia en las políticas públicas	-0,3785	0,1927	-1,96	0,051	-0,7339	-0,0231
Influencia en la cultura política	-0,0273	0,1529	-0,18	0,858	-0,3254	0,2708
Gasto educativo PC	0,0001	0,0003	0,43	0,669	-0,0006	0,0008
Constante	3,080	2,373	1,30	0,195	-1,109	3,680
R cuadrado	0,027					

Si dejamos a un lado los problemas de medición que puede tener una variable tan compleja como esta, los resultados plantean un interrogante relacionado con la teoría: ¿qué tipo de influencia del catolicismo mide este índice? Una conclusión de la literatura relevante sobre el tema de la influencia del catolicismo en la educación es que existen distintos tipos de catolicismo y que estos inciden sobre los sistemas educativos a través de mecanismos diferentes. Por otro lado, de acuerdo a las discusiones planteadas en el marco conceptual, también existen diferentes tipos de laicidad. En tercer lugar, la propia descripción empírica de la variable “influencia del catolicismo en la política” en el apartado metodológico arrojó que en las provincias argentinas existen siete tipos distintos de influencia del catolicismo (o, a la inversa, de laicidad) de acuerdo al comportamiento de cada una de las dimensiones del índice.

En el relevamiento de la literatura, muchos autores (Puiggrós, 2003; Nosiglia y Zaba, 2003; Roitemburd, 2001) hablan de dos catolicismos que, cíclicamente y a través de distintos dispositivos y circuitos (Rivas, 2004), participan del gobierno de la educación. Por un lado, el “nacionalismo católico” (Nosiglia y Zaba, 2003), también llamado “catolicismo integral” (Mallimaci, 2015) o “catolicismo intransigente” (Mallimaci, 1992), que aspira a permear el Estado de modo que formar católicos y formar ciudadanos sea una misma cosa. Este catolicismo, si bien tuvo su auge en la década de 1930, siguió estando presente en el Estado hasta la recuperación de la democracia y permanece como tradición en el campo católico argentino y en el campo de la educación. Por otro lado, el “catolicismo liberal” (Nosiglia y Zaba, 2003), “catolicismo de conciliación” (Mallimaci, 1993) o “catolicismo de la diversidad” (Mallimaci, 1996), que aspira a crecer como sector en el marco de un pluralismo educativo y cultural. Este catolicismo también está presente en el campo educativo actual.

En el marco conceptual, se destacó la posición de autores como Blancarte (2008), Milot (2009) y Esquivel (2009), quienes entienden la laicidad como el “arreglo” dinámico entre el Estado y la Iglesia en el momento de consolidación de los Estados nacionales. Existen tantos tipos de laicidad como arreglos posibles entre los Estados y las Iglesias¹⁰⁹. En el apartado metodológico de la presente

¹⁰⁹ Milot (2009) considera que hay seis tipos ideales de laicidad: separatista, anticlerical, autoritaria, de fe cívica, de reconocimiento y de colaboración. En la primera, la separación entre Estado e Iglesias es representada como un fin en

investigación se describieron distintos tipos de laicidad subnacional, de acuerdo a los valores de las provincias en las distintas dimensiones (cfr. 4.2.3).

En suma, tanto la literatura específica sobre influencia de la Iglesia en la educación como las teorías sobre la laicidad y la propia evidencia empírica confirman que existen distintos tipos de laicidad y, por lo tanto, de influencia del catolicismo en la política. El índice, por lo tanto, puede estar detectando un tipo de laicidad y omitiendo otros, como la llamada “laicidad subsidiaria” o “laicidad de subsidiariedad” (Esquivel, 2009).

Esquivel (2012) plantea que en la Argentina existe una laicidad subsidiaria. En el proceso de consolidación democrática y de ampliación acelerada de derechos individuales de las últimas décadas, conviven políticas nacionales de mayor autonomía civil y estatal respecto de las instituciones, prácticas y legitimidades religiosas, junto con resabios de institucionalidades previas. La laicidad subsidiaria “supone el correlato de un Estado con una fuerte matriz católica en su génesis e historia que, a su vez, coexiste con procesos de democratización y secularización que habilitan la emergencia de reconocimientos a los formatos plurales de las sociedades contemporáneas” (Prieto y Mosqueira, 2015). El resultado de esta conjunción es que el Estado nacional, por un lado, impulsa “nuevos derechos cristalizados en instituciones inéditas en términos de libertad individual y movilización de sujetos en la arena pública” (Esquivel, 2009)¹¹⁰. Por otro lado, el mismo Estado reproduce una lógica de subsidiariedad en la implementación de algunas políticas y en la apelación a referentes religiosos para mediar ante conflictos sociales y políticos, contener la conflictividad social y sumar apoyos¹¹¹.

La noción de laicidad subsidiaria, llevada a la escala de las provincias, puede dar algunas claves acerca de por qué las distintas dimensiones del índice que mide la influencia del catolicismo en la política van en sentidos opuestos respecto a la variable dependiente. El hecho de que la variable que mide la influencia del catolicismo en la normatividad jurídica tenga una relación directa y robusta con el porcentaje del gasto educativo que se transfiere al sector privado, mientras que la variable que mide la influencia en las políticas públicas tiene una relación inversa con dicho porcentaje, podría indicar que en muchas provincias existe una laicidad subsidiaria en la que conviven instituciones de fuerte raigambre católica con políticas de reconocimiento de nuevos derechos. De acuerdo a estudios

sí mismo, por lo que se radicaliza la ruptura entre la esfera privada y la pública. En la laicidad anticlerical, la religión es excluida del espacio público como consecuencia de los procesos nacionales de emancipación. En la laicidad autoritaria, el Estado tiende a suprimir o controlar grupos religiosos a los que considera políticamente amenazantes. En la laicidad de fe cívica, el Estado exige a todos los ciudadanos la adhesión a una serie de valores sociales y políticos, más allá de sus preferencias religiosas. En la de reconocimiento, el componente central es el derecho individual de los ciudadanos a expresar sus creencias públicamente. Finalmente, en la laicidad de colaboración, el Estado se reconoce autónomo de las autoridades religiosas pero solicita su colaboración para llevar adelante distintas políticas (Milot, 2009).

¹¹⁰ Las leyes matrimonio igualitario, muerte digna, fecundación asistida, identidad de género, educación sexual, y salud sexual y reproductiva, se inscriben en esta matriz, dado que promueven niveles elevados de autonomía de las personas en las decisiones sobre sus cuerpos.

¹¹¹ Las políticas en las cuales el Estado nacional y también los provinciales se apoyan sobre actores religiosos son fundamentalmente las políticas sociales (vivienda, comedores, centros de tratamiento para personas con adicciones, hogares, etc.) y educativas.

recientes (Mosqueira y Prieto, 2015), esta condición se verificaría en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires.

Ahora bien, si existe una laicidad de tipo subsidiario, ¿cuáles son los beneficios que la Iglesia y el Estado obtienen de esta matriz? En otras palabras, ¿por qué la Iglesia y el Estado reproducen este “arreglo” (Milot, 2009)? En el caso de la educación, la complementariedad entre el Estado y la Iglesia se debe probablemente a una dinámica inercial. En la década de 1990, particularmente luego de la descentralización de las escuelas desde el Estado nacional a las provincias, el nivel de transferencia del gasto educativo nacional hacia las escuelas privadas se incrementó notablemente, lo que implicó un crecimiento en la cantidad de escuelas subvencionadas y en los porcentajes de subvención de cada escuela. Tal como se analizó en el subapartado 5.1, la gran mayoría de las escuelas subvencionadas son católicas. Con leves cambios, estas subvenciones se mantuvieron a lo largo de todo el período analizado. Esto significa que el salto de autonomía de la política con respecto a la religión que se dio con las políticas de reconocimiento de nuevos derechos (matrimonio igualitario, identidad de género, etc.) no colisionó con el elevado porcentaje de escuelas católicas subvencionadas por los Estados provinciales. Este fenómeno coincide con la definición de laicidad subsidiaria.

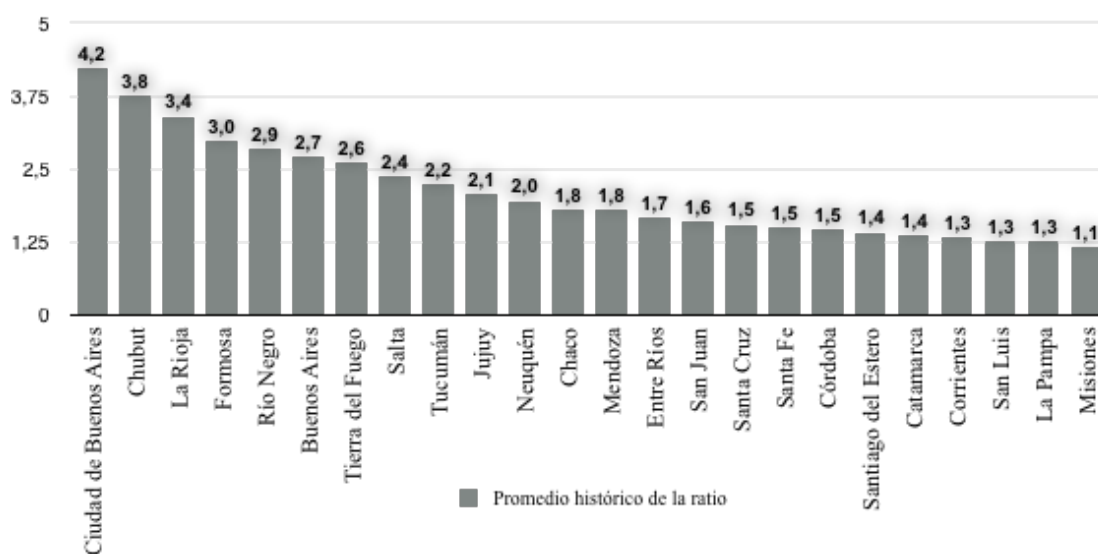
Más allá de la inercia, hay un punto clave que mantiene vigente esta relación entre el Estado y la Iglesia: las escuelas católicas subvencionadas permiten, en algunas provincias, bajar los costos de los sistemas educativos provinciales por dos razones. En primer lugar, ante un incremento en la matrícula como el que ocurrió luego de la sanción de la Ley Federal, siempre es más conveniente para el Estado en términos de costos subvencionar a una escuela que ya existe que crear una nueva (Rivas, 2000). En segundo lugar, las escuelas confesionales subvencionadas, al cobrar aranceles bajos en comparación con las demás escuelas privadas, permiten sustentar sistemas educativos en los que el costo por alumno de escuela privada es muy inferior al costo por alumno de escuela estatal (Gráfico II.11). El caso de la Ciudad de Buenos Aires es paradigmático respecto a este punto porque es uno de los distritos que registra valores más bajos de influencia del catolicismo pero, a la vez, es la tercera jurisdicción en transferencia del gasto educativo a las escuelas privadas. Esto se debe a que cada alumno que asiste a la escuela en el subsistema estatal equivale, en términos de gasto estatal, a 4,2 alumnos que asisten a escuelas privadas. A la luz de este fenómeno también se pueden comprender casos como el de Mendoza y Entre Ríos. Estas provincias poseen valores relativamente bajos en el nivel de influencia del catolicismo pero relativamente elevados en el porcentaje de transferencia al sector privado. En ambas provincias, la relación entre gasto por alumno privado y gasto por alumno estatal es casi de 2 a 1. En suma, la laicidad subsidiaria en el ámbito de la educación es un arreglo que se explica, en algunas provincias, porque permite al Estado reducir costos.

Sin embargo, la relación entre el gasto por alumno estatal y el gasto por alumno privado no explica, por sí sola, el porcentaje del gasto educativo transferido a las escuelas privadas. Si bien hay provincias

en las que un elevado cociente en la relación entre el gasto por alumno estatal y gasto por alumno privado se corresponde con un elevado porcentaje de transferencia, también hay provincias con elevados niveles de transferencia en donde esta relación es más pequeña. Un ejemplo en este sentido es el caso de Córdoba, que transfiere alrededor de un cuarto del gasto educativo provincial a las escuelas de gestión privada aunque el cociente entre el gasto por alumno estatal y el gasto por alumno privado sea apenas 1,5.

La relación entre esta ratio y el porcentaje del gasto educativo provincial transferido a las escuelas privadas se testeó, al igual que las demás relaciones, a través de la técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE) y no resultó estadísticamente significativa. El impacto de la ratio sobre el porcentaje de transferencia fue estimado con efectos fijos y con efectos aleatorios sin arrojar resultados estadísticamente significativos en ninguna de las dos estimaciones. En suma, si bien la idea de laicidad subsidiaria se puede aplicar a algunos casos, la caracterización no es extensiva a todas las provincias.

Gráfico II.11
Relación entre gasto por alumno estatal y gasto por alumno privado.
Promedios históricos (1999-2016)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE y la CGECSE.

II.2.4. Peso del actor confesional e incidencia de las instituciones (hipótesis 4)

Tal como mencioné anteriormente, el resultado del análisis de regresión utilizado para testear la cuarta hipótesis se estimó con efectos fijos y con efectos aleatorios debido a que el test de Hausman arrojó tanto para los datos controlados por gasto educativo per cápita como para la regresión estimada sin variable de control resultados con un p valor mayor a 0,05 (Kunst, 2009).

Los resultados (Cuadro II.18) apoyan lo enunciado en la hipótesis 4. De acuerdo a los modelos con efectos aleatorios, por cada punto porcentual en el que aumenta el peso del actor confesional, el nivel

de transferencia provincial del gasto educativo hacia el sector privado aumenta 0,44 puntos porcentuales. Este resultado es estadísticamente significativo dado que la probabilidad de que la hipótesis nula sea cierta es cercana a cero y el intervalo de confianza es enteramente positivo. El valor no se modifica cuando se lo controla por el gasto educativo provincial per cápita, es decir que la relación se mantiene constante al aplicar la variable de control.

El impacto del peso del actor confesional sobre el nivel de transferencia es notoriamente mayor al estimado en el primer modelo pero, dado que el valor del coeficiente no difiere demasiado del estimado con efectos fijos, esta diferencia no se debe al cambio en el tipo de estimación sino a la presencia de las dos variables. De este modo, si en el primer modelo la variación total (desde el valor mínimo al máximo) del peso del actor confesional implicaba un incremento de alrededor de 10 puntos porcentuales en el nivel de transferencia del gasto educativo provincial, en este modelo dicho aumento llegaría a los 13,35 puntos porcentuales, más de la mitad de la variación máxima de los niveles de transferencia.

Lo mismo se observa para la relación entre el nivel de ventajas institucionales comparativas y la variable dependiente. De acuerdo a estos resultados, por cada punto de aumento en el nivel de ventajas institucionales comparativas de una provincia, el porcentaje gasto educativo que se transfiere al sector privado aumenta en aproximadamente 0,35 puntos porcentuales, un impacto mucho más importante que el arrojado por el segundo modelo. En otras palabras, a una variación máxima (de 0 a 6 puntos) en el nivel de ventajas institucionales comparativas, corresponde un incremento de 2 puntos. Si bien el impacto de esta variable sobre el gasto sigue siendo bajo, hay un cambio importante respecto al segundo modelo. Más allá de la magnitud del coeficiente, la relación sigue resultando estadísticamente significativa: su intervalo de confianza es enteramente positivo y el valor p es cercano a cero. El R cuadrado también es ligeramente superior al de los modelos anteriores y expresa que más del 44 por ciento de la variación total del nivel de transferencias al sector privado es explicado por estas dos variables al mismo tiempo.

Ahora bien, más allá del análisis estadístico de estos coeficientes, el hecho de que ambas variables expliquen el fenómeno a estudiar en mayor medida que cada una de ellas por separado tiene sentido, además, desde el punto de vista de la literatura. A pesar de que algunos autores enfatizan más el peso del actor confesional y otros le dan mayor importancia a las instituciones, ninguno afirma de manera taxativa que la variación en el nivel de transferencias está explicada por una sola variable y no por varias.

Lo mismo puede decirse sobre el sentido de estos resultados a la luz de la teoría. La idea de que ambas variables configuran la distribución del gasto implica que los actores generan coaliciones distributivas con el objetivo de incrementar su acceso a los bienes colectivos, pero no lo hacen en

vacíos institucionales sino en contextos institucionalmente delimitados, determinados por las ventajas institucionales comparativas, más favorables o mayores en algunas provincias, menores en otras.

Por otra parte, el resultado es coherente con la idea de “ventajas institucionales comparativas” en el marco del enfoque de variedades del capitalismo. Según esta noción, las ventajas institucionales comparativas de una economía condicionan las interacciones estratégicas entre los actores para que estos se comporten de manera más cooperativa o más competitiva. En las provincias en las cuales el nivel de ventajas institucionales comparativas es elevado, el actor confesional se fortalece estableciendo vínculos cooperativos con los demás actores y el Estado. A la vez, la presencia de muchos colegios confesionales que establecen fuertes vínculos cooperativos entre sí refuerza los rasgos institucionales que condicionan la interacción estratégica de modo que esta tienda a la cooperación.

Los resultados son coherentes, por otra parte, con lo planteado por Rivas (2000). Este autor sostiene que las provincias en las cuales el peso del actor confesional es más importante los arreglos institucionales tienden a favorecer a este sector en términos de aportes estatales para el sostenimiento de las escuelas. También coinciden con la idea de Perazza y Suárez (2012) de que, luego de la transferencia de los años noventa, los colegios católicos contaron con contextos cada vez más favorables para que sus intereses fueran tenidos en cuenta por los Estados provinciales y, sobre la base de este mejoramiento, comenzaron a demandar crecientemente aportes estatales.

Cuadro II.18. Peso relativo del actor confesional y ventajas institucionales comparativas con efectos fijos y aleatorios: sin control por gasto y con control por gasto

Hipótesis 4 sin variable de control, con efectos fijos						
	Coficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Actor confesional	0,3935	0,0763	5,16	0,000	0,2439	0,5430
Ventajas	0,3561	0,1101	3,23	0,001	0,1402	0,5720
Constante	3,330	0,2756	12,08	0,000	2,789	3,870
R cuadrado	0,442					
Hipótesis 4 sin variable de control, con efectos aleatorios						
Actor confesional	0,4360	0,0747	5,83	0,000	0,2894	0,5826
Ventajas	0,4090	0,1149	3,56	0,000	0,1837	0,6342
Constante	5,846	1,019	5,73	0,000	3,847	7,845
R cuadrado	0,444					
Hipótesis 4 con variable de control, con efectos fijos						
Actor confesional	0,3927	0,0776	5,06	0,000	0,2405	0,5450
Ventajas	0,3539	0,1096	3,23	0,001	0,1390	0,5688
Gasto educativo PC	0,0000	0,0003	0,13	0,900	-0,0006	0,0006
Constante	6,294	0,8704	7,23	0,000	4,580	8,008
R cuadrado	0,440					

Hipótesis 4 con variable de control, con efectos aleatorios						
Actor confesional	0,4373	0,0744	5,87	0,000	0,2913	0,5832
Ventajas	0,4117	0,1158	3,55	0,000	0,18467	0,6387
Gasto educativo PC	-0,0000	0,0027	-0,05	0,960	-0,0005	0,0005
Constante	5,836	1,009	5,78	0,000	3,857	7,815
R cuadrado	0,440					

II.2.5. Peso del actor confesional, incidencia de las instituciones e influencia del catolicismo (hipótesis 5)

Los resultados empíricos respaldan la hipótesis según la cual el nivel de transferencia del gasto educativo al sector privado está influido positivamente por el peso relativo del actor confesional, las ventajas institucionales comparativas y la influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica (Cuadro II.19). Se excluyeron del modelo las otras dos dimensiones de la influencia del catolicismo sobre la política debido a que una de ellas (políticas públicas) tiene una relación negativa con la variable dependiente y la otra (cultura política) no tiene una relación estadísticamente significativa con la variable dependiente. Debido a que el test de Hausman arrojó un valor p superior a 0,05, los resultados se estimaron y reportaron con efectos fijos y aleatorios.

La variable influencia de la normatividad jurídica resulta estadísticamente significativa solo al 0,05 y su intervalo de confianza posee valores tanto positivos como negativos en la estimación con efectos fijos. Además, al incluirla en este modelo, su coeficiente se redujo en un punto respecto al modelo anterior, lo cual representa una disminución de un 50 por ciento en relación con la medición correspondiente a la hipótesis 3.

En cambio, las variables que miden el peso del actor confesional y el nivel de ventajas institucionales comparativas se mantienen, tanto en el testeo con efectos fijos como en el testeo con efectos aleatorios, en valores similares a los arrojados en los modelos mediante los cuales se testearon las hipótesis 1, 2 y 4. Además, las relaciones son estadísticamente significativas: las dos tienen intervalos de confianza enteramente positivos y sus valores p son cercanos a 0. Los coeficientes se mantienen constantes luego de ingresar la variable de control. El R cuadrado del modelo es de alrededor de 48 por ciento, similar al del modelo 4, lo que indica que la mayor parte de la variación explicada por el modelo se debe a la presencia de las dos primeras variables, aunque la variable influencia del catolicismo tiene un R cuadrado de 0,03 que puede incrementar ligeramente el R cuadrado de las tres variables.

Al igual que en el análisis de regresión de la hipótesis 4, en el que también se reportaron los resultados con efectos aleatorios, los coeficientes son similares para ambas estimaciones, aunque los valores obtenidos para las estimaciones con efectos aleatorios son ligeramente superiores a los valores obtenidos a partir de las estimaciones con efectos fijos.

Estos resultados son coherentes con la literatura por dos razones. Primero, parte de la literatura relevante indica que, en los casos en los que existe una mayor influencia de la Iglesia católica en la política, las ventajas institucionales tienden a ser mayores, es decir, las instituciones tienden a promover los intercambios estratégicos de tipo cooperativo, los cuales impactan positivamente en el nivel de transferencia del gasto educativo al sector privado (Abratte, 2007; Nosiglia y Zaba, 2003). Segundo, la literatura también marca que en las provincias en las que existe una mayor influencia de la Iglesia católica en la política también hay un elevado número de colegios católicos, es decir, el actor confesional tiene un peso comparativamente mayor (Rivas, 2004).

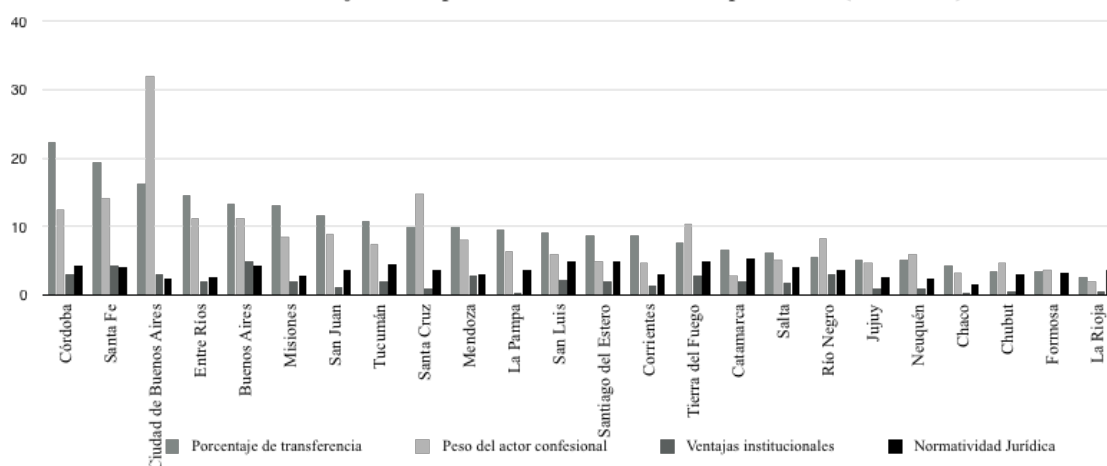
Cuadro II.19: Peso del actor confesional, ventajas institucionales comparativas e influencia del catolicismo en la política (normatividad jurídica) con efectos fijos y aleatorios: sin control por gasto y con control por gasto

Hipótesis 5 sin variable de control, con efectos fijos						
	Coefficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Actor confesional	0,3286	0,0991	3,32	0,001	0,1335	0,5238
Ventajas	0,3494	0,1171	2,98	0,003	0,1187	0,5801
Influencia del catolicismo en la normatividad jurídica	1,315	0,6689	1,97	0,050	-0,0021	2,632
Constante	2,080	0,6689	0,90	0,370	-2,477	6,638
R cuadrado	0,480					
Hipótesis 5 sin variable de control, con efectos aleatorios						
Actor confesional	0,4045	0,0758	5,33	0,000	0,2558	0,5531
Ventajas	0,4000	0,1140	3,51	0,000	0,1765	0,6234
Influencia del catolicismo en la normatividad jurídica	1,184	0,5149	2,30	0,021	0,1755	2,194
Constante	1,819	2,033	0,89	0,371	-2,165	5,804
R cuadrado	0,493					
Hipótesis 5 con variable de control, con efectos fijos						
Actor confesional	0,3268	0,0994	3,29	0,001	0,1309	0,5227
Ventajas	0,3456	0,1181	2,93	0,004	0,1129	0,5782
Influencia del catolicismo en la normatividad jurídica	1,326	0,6713	1,98	0,049	0,0046	2,648
Gasto educativo PC	0,0000	0,0002	0,29	0,776	-0,0004	0,0006
Constante	2,028	2,325	0,87	0,384	-2,551	6,608
R cuadrado	0,476					
Hipótesis 5 con variable de control, con efectos aleatorios						
Actor confesional	0,4089	0,0747	5,47	0,000	0,2624	0,5555
Ventajas	0,4039	0,1150	3,51	0,000	0,1784	0,6294
Influencia del catolicismo en la normatividad jurídica	1,182	0,1150	2,33	0,020	0,1868	2,177
Gasto educativo PC	4,87e-06	0,0002	0,02	0,986	-0,0005	0,0005
Constante	1,782	0,0002	0,89	0,374	-2,148	5,712
R cuadrado	0,493					

Estas nociones que aparecen en la literatura y son coherentes con los resultados del análisis de regresión se pueden observar empíricamente cuando se analizan los promedios históricos para cada variable (Gráfico II.12). Las provincias en las que el porcentaje de transferencia del gasto educativo es más elevado son provincias en las que el peso del actor confesional es alto. En la Ciudad de Buenos Aires, la tercera jurisdicción que mayor parte de su presupuesto educativo destina a la subvención de escuelas privadas, el 32 por ciento de las escuelas primarias y secundarias son confesionales. En menor medida, son provincias en las que los niveles de ventajas institucionales comparativas son relativamente altas. La provincia de Buenos Aires posee un promedio histórico de ventajas institucionales comparativas de casi 5 puntos y es la quinta jurisdicción que mayor porcentaje del gasto educativo transfiere al sector privado. Por último, en los casos de Córdoba, Santa Fe y especialmente la provincia de Buenos Aires, los niveles del índice de influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica son relativamente altos. Las tres pertenecen al grupo de provincias en las que los porcentajes de transferencia del gasto educativo a las escuelas privadas son más elevados.

Gráfico II.12

Porcentajes de transferencia, peso del actor confesional, ventajas institucionales comparativas y normatividad jurídica: promedios históricos de las provincias (1999-2010)



Fuente: elaboración propia.

Vale la pena remarcar tres cuestiones a la luz de los resultados. En primer lugar, este es un modelo que, al igual que el que se utilizó para testear la hipótesis de peso del actor confesional e incidencia de las instituciones (hipótesis 4), reafirma la multicausalidad del fenómeno estudiado.

En segundo lugar, los presentes resultados son coherentes con la hipótesis de que el peso del actor confesional y la influencia del catolicismo en la política son variables que impactan sobre el porcentaje del gasto educativo que las provincias transfieren al sector privado, más allá de la incidencia de las instituciones. Esta hipótesis no fue trabajada sistemáticamente en el entorno conceptual porque solamente es planteada en los trabajos referidos al caso cordobés (Abratte, 2007; Servetto, 2014). En estos trabajos, los autores sostienen que el elevado peso del actor confesional explica el alto nivel de influencia del catolicismo en la política de esa provincia. En palabras de Servetto (2014: 26):

La Iglesia lleva 400 años de presencia y cubre casi todos los intersticios de la vida social. Así el catolicismo logra configurarse como un ethos moral con énfasis en lo sagrado y divino. Esta configuración sociocultural no es producto de la magia social o de la adhesión tácita a sus argumentaciones y creencias sino el resultado de un largo trabajo que la Iglesia católica construyó en la sociedad cordobesa, sobre la base de su actividad educativa y pastoral fundamentalmente.

Por último, los resultados de la presente medición deben ser interpretados desde la noción de laicidad subsidiaria porque dan cuenta de un esquema en el cual el peso del actor confesional, las ventajas institucionales comparativas y, en menor medida, la influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica impactan sobre el porcentaje del gasto educativo que los Estados provinciales destinan al financiamiento de la educación privada. En este marco, la Iglesia católica puede sostener, mediante el apoyo estatal, su influencia sobre la educación. A la vez, los Estados provinciales pueden solventar sistemas educativos en los que el gasto por alumno estatal es superior al gasto por alumno privado, disminuyendo los costos totales. Esta dinámica existe a pesar de que las políticas públicas sean cada vez más laicas. Tal esquema coincide con la definición de laicidad subsidiaria entendida como una laicidad en la cual el Estado impulsa nuevos derechos en términos sexuales, reproductivos, médicos y de libertad individual pero, a la vez, reproduce una lógica subsidiaria en la implementación de algunas políticas y el sostenimiento de algunos servicios públicos.

II.3. Recapitulación y discusión

El interrogante de este Capítulo ha sido en qué medida el peso del actor confesional, las ventajas institucionales comparativas y la influencia del catolicismo sobre la política inciden en el porcentaje del gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada en la Argentina reciente. En cierta forma, la pregunta remite a tres perspectivas diferentes sobre los resultados de las políticas educativas y las políticas en general. Una enfatiza la puja entre los actores sociales como principal motor o explicación de los resultados políticos (Olson, 1986); otra le da mayor peso a las instituciones (Hall y Soskice, 2001); la tercera le otorga relevancia a la cultura política (Milot, 2009; Esquivel, 2009; Blancarte, 2008).

Si bien la variable “influencia del catolicismo en la política” no coincide exactamente con la definición de cultura política, dado que se centra en un solo eje que es el tipo de convivencia entre la política y la religión, se asemeja mucho a esta noción. Almond y Verba (1992) definen a la cultura política como un “sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población” (Almond y Verba, 1992: 180). La variable “influencia del catolicismo en la política” rastrea el modo en el cual el catolicismo atraviesa la normatividad jurídica de las provincias, sus políticas públicas y las prácticas informales de sus dirigentes políticos y religiosos, orientando al sistema político en un sentido más laico o más confesional. Esta semejanza es lo que permite plantear que el presente capítulo rastrea en qué medida la distribución del gasto educativo provincial entre el

subsistema de educación estatal y el de educación privada es explicada por los actores, por las instituciones y por la cultura política.

Para responder a este interrogante, y al mismo tiempo dar cuenta de un período particular para la educación argentina con establecimientos educativos y el gobierno de la educación primaria y secundaria totalmente provincializados, desarrollé un análisis empírico sobre el modo en el cual las provincias distribuyen su gasto educativo entre el sector público y el sector privado en Argentina entre 1999 y 2016.

Dado que la pregunta está enmarcada dentro de un tema más amplio que es el de los vínculos entre la educación y la religión, en especial el catolicismo, este análisis no buscó una respuesta a la pregunta sobre cuáles son los determinantes de la transferencia del gasto al sector privado en general. Si bien es imprescindible contestar esa pregunta para entender cómo funciona el federalismo educativo en la Argentina, focalicé el trabajo de este Capítulo estuvo puesto en un punto en particular y específico.

La confirmación de la hipótesis sobre la importancia del peso del actor confesional representa, más allá de una continuidad con la literatura, un aporte para dimensionar qué significa la educación confesional en el marco de los determinantes de la subvención a la educación privada en las provincias de manera sistemática y replicable. Esto se debe a tres motivos. En primer lugar, a la sistematización de los datos actuales sobre las escuelas confesionales, un aporte relevante porque, como la confesionalidad de una escuela es una categoría reportada por la propia escuela ante el Ministerio de Educación, comúnmente existen dudas acerca de la consistencia de esos datos. Al contrastar los datos con las fuentes de las instituciones religiosas y encontrar resultados similares, se pueden descartar estas dudas y confiar en los datos provistos por la DiNIECE. Además, se pudo calcular el porcentaje de escuelas confesionales correspondiente a cada religión. A partir de este estudio se puede afirmar con un grado importante de certeza que el 95,81 por ciento de las escuelas confesionales argentinas son católicas.

En segundo lugar, la confirmación de esta hipótesis constituye un aporte respecto a los trabajos recientes. Los resultados de las estimaciones del impacto del peso del actor confesional sobre la transferencia del gasto educativo al sector privado mostraron ser robustos en distintos modelos (los coeficientes se mantuvieron casi constantes para modelos tanto con efectos fijos como con efectos aleatorios), controlados por distintas variables (no se modificaron cuando se los controló por gasto educativo per cápita ni por porcentaje de escuelas privadas, este último estadísticamente no significativo) e incluso utilizando distintos indicadores (cuando se comparó la incidencia de la matrícula confesional con la incidencia de la matrícula privada sobre la distribución del gasto educativo provincial). Esto representa un paso adelante en relación con el estado de la cuestión dado que no existen otros trabajos en los que esta incidencia del peso del actor confesional haya sido tratada y medida sistemáticamente.

En tercer lugar, la confirmación de esta hipótesis constituye un avance en la investigación sobre los factores que explican la distribución del gasto educativo porque se inscribe en la discusión acerca del crecimiento de la educación privada en la Argentina, aunque este no es el foco central de este Capítulo. De acuerdo a los resultados de este trabajo, el peso del actor confesional, medido por porcentaje de escuelas o por porcentaje de la matrícula, explica parte de los determinantes de la distribución del gasto educativo en las provincias argentinas.

Los hallazgos también confirmaron varias nociones que aparecen en la literatura sobre la influencia de las instituciones provinciales sobre la distribución del gasto educativo (Morduchowicz e Iglesias, 2012; Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe, 2011). La confirmación de esta hipótesis representa un aporte en tres sentidos. En primer lugar, el índice de ventajas institucionales comparativas es la primera medición de este tipo en el marco de los estudios sobre variedades del capitalismo y su operacionalización puede funcionar como un insumo para estudiar otros temas a través de la creación de índices de ventajas institucionales.

En segundo lugar, la confirmación de esta hipótesis representa un aporte porque implica que las provincias en las que las instituciones promueven en mayor medida las interacciones estratégicas de tipo cooperativo entre los actores destinan porcentajes comparativamente mayores de sus gastos educativos al financiamiento de las escuelas privadas. El coeficiente que mide la incidencia de las ventajas institucionales comparativas sobre el gasto educativo, al igual que el del peso del actor confesional, arrojó valores similares para las estimaciones con efectos fijos y para las estimaciones con efectos aleatorios. Además, dicho coeficiente no varió al ser controlado por el gasto educativo per cápita ni al incorporar otras variables. En suma, los resultados indican consistentemente que esta variable influye positivamente sobre el porcentaje del gasto educativo destinado a la educación privada. Este hallazgo coincide con el análisis de Graf (2009) para el sistema universitario alemán a través de una metodología diferente y analizando un nivel educativo diferente.

En tercer lugar, la confirmación de la hipótesis de que las instituciones inciden de manera positiva sobre la proporción del gasto que los Estados provinciales destinan a la educación privada se inscribe en una discusión más amplia en torno a cómo inciden los diferentes niveles de regulación sobre la distribución del gasto educativo. Algunos trabajos sostienen que la desregulación de la educación privada es el factor que más favorece su crecimiento en términos de demanda educativa (Narodowski, 1999; Narodowski y Andrada, 2000; Narodowski y Andrada, 2001; Narodowski, 2002; Narodowski, 2010). Otros, en cambio, sostienen que las regulaciones favorecen el crecimiento de la educación privada en términos de financiamiento estatal (Morduchowicz e Iglesias, 2012; Gamallo, 2015; Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe, 2011). La confirmación de la hipótesis de incidencia positiva de las ventajas institucionales comparativas posiciona al presente trabajo dentro de este segundo conjunto de explicaciones.

Más allá de que las estimaciones son robustas, y se confirman líneas presentes en la literatura y cuestiones relevantes de la teoría, el modo de estudiar el comportamiento de las instituciones puede considerarse un paso novedoso. El aporte teórico del enfoque de variedades del capitalismo (Hall y Soskice, 2001) aplicado a la educación y el índice para medir las ventajas institucionales comparativas de las provincias pueden resultar herramientas explicativas que también sirvan para trabajar comparaciones entre países con diferentes sistemas educativos.

Por último, la refutación de la hipótesis de que la influencia del catolicismo en la política incide sobre la distribución del gasto educativo también representa un aporte a la investigación de las relaciones entre política y religión por tres motivos. En primer lugar, el índice de influencia del catolicismo en la política de las provincias es la primera medición de este tipo, aunque existen algunos antecedentes. En 2008, Jonathan Fox publicó un índice de influencia de los gobiernos en la religión. Este estudio es muy ambicioso porque contiene valores para 175 países entre 1990 y 2002. Sin embargo, el trabajo está enfocado en la presentación del índice y la descripción cualitativa de sus valores, sin observar la incidencia de dicho índice sobre otras variables. Además, se centra en el estudio de la influencia de los gobiernos en la religión, y no a la inversa. Luego, en 2012, Blancarte publicó un artículo en el que presenta el índice de laicidad en el que está inspirada la variable “influencia del catolicismo en la política” que se estima en este capítulo. Dicho artículo solamente le asigna valores a cinco países (Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú) y esos valores se refieren solamente al año en el que se hizo el relevamiento. Al igual que el trabajo de Fox (2008), el de Blancarte (2012) se centra en la presentación del índice y no observa el comportamiento de la laicidad en relación con otras variables. La medición de la influencia de la religión en la política de las provincias es la primera medición a escala subnacional, con valores para un período relativamente prolongado de tiempo, que funciona como variable explicativa.

En segundo lugar, la refutación de esta hipótesis es relevante porque contradice a buena parte de la literatura que sostiene que esta incidencia es considerable. Si bien los resultados obtenidos de este análisis no anulan los trabajos que sostienen que existe una incidencia del catolicismo sobre el gobierno de educación en general, sí se apartan de las hipótesis según las cuales la influencia del catolicismo en la política impacta sobre la distribución del gasto educativo provincial.

En tercer lugar, los resultados del análisis de regresión de esta variable representan un aporte porque confirman las hipótesis sobre la presencia de una laicidad subsidiaria en la Argentina. Varios estudios recientes identifican esta lógica de la subsidiariedad. En el campo de la política y de las políticas públicas, a través de los cruces de legitimidad entre el campo propiamente político y el religioso (Mallimaci, 2010; Esquivel, 2012; Mallimaci, 2015; Prieto, 2014a; Prieto y Mosqueira, 2015). En el campo de las políticas sociales, a través de la presencia en el territorio de organizaciones parroquiales que llevan adelante tareas propias de la órbita del Estado (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2015;

Prieto, 2012). Y en el campo de la educación, a partir del sostenimiento del subsistema de educación privada a través de subvenciones a las escuelas confesionales (Esquivel, 2009; Prieto, 2014; Torres, 2014).

Ahora bien, en este Capítulo pude dar cuenta de cómo diferentes variables asociadas al catolicismo inciden en la distribución del gasto educativo entre las escuelas de gestión estatal y las escuelas de gestión privada en las provincias argentinas. Esto constituye, tal como lo marqué en el Capítulo, una de las tres principales dimensiones en las que pueden rastrearse y estudiarse las vinculaciones entre catolicismo y gobierno de la educación. En el próximo Capítulo, estudiaré estas vinculaciones a través de una segunda dimensión, a saber, el modo en el cual las legislaciones provinciales prescriben la presencia (o no) de enseñanza religiosa en las escuelas estatales.

CAPÍTULO III

Catolicismo y legislación educativa:

El debate público social de las leyes de educación en Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires

Resumen

El objetivo de este capítulo es describir de manera comparada el proceso de debate previo a la sanción (o no sanción, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires) de las leyes de educación provincial en cuatro provincias argentinas. La pregunta que guía este capítulo es: ¿de qué manera las características del proceso de debate público social de las leyes inciden sobre el tipo de presencia de la educación religiosa definido en las mismas? Para responder a este interrogante, en los que la principal variable a estudiar es de tipo nominal, se seleccionó una estrategia comparativa en base a cuatro casos: Salta, Córdoba, Chaco, y la Ciudad de Buenos Aires.

Para ordenar el análisis comparado se exploraron ocho dimensiones: a) las modificaciones (o no) respecto de las leyes previas, específicamente en lo que refiere a la forma de encuadrar la relación entre religión y educación en las escuelas estatales; b) el tiempo que duró la discusión y la cronología de dicho proceso; c) las referencias, si las hubiera, al factor religioso; d) los puntos de conflicto presentes en la discusión. e) la modalidad en la cual esta discusión se dio, contando tanto instancias institucionalizadas (tales como audiencias públicas, reuniones en escuelas, etcétera) como no institucionalizadas (reuniones, movilizaciones, paros, tomas de establecimientos educativos, etc.); f) el orden de dichas instancias, observando específicamente si las instancias participativas ocurren con anterioridad a la toma de decisión o como producto de una demanda social; g) el o los actores que tuvieron mayor iniciativa. h) el o los actores con mayor capacidad y ejercicio de veto, entendiendo por veto no al veto meramente legislativo (aunque está incluido dentro de la definición) sino al veto político de la iniciativa de sanción de una nueva ley de educación.

Para conocer cómo se desarrollaron estos procesos se relevaron los dos diarios principales de cada una de estas provincias, se recabaron datos de fuentes secundarias y se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios y actores, a partir de la técnica de rastreo de procesos o “process- tracing” (Mahoney y Goertz, 2006). Para dar sentido al relevamiento que se hace a través de estas dimensiones se recupera el Enfoque de las Coaliciones Defensoras (“Advocacy Coalition Framework”), sobre todo con el objetivo de describir los actores inmersos en el debate de las leyes.

III.1. Introducción

El análisis de los múltiples vínculos entre catolicismo y gobierno de la educación que se sucedieron a lo largo de la historia argentina (Capítulo I) me permitió llegar, entre otras conclusiones, a que existen tres dimensiones principales a través de las cuales se pueden los vínculos entre el catolicismo y el gobierno de la educación. Estas dimensiones son la distribución del gasto educativo entre las escuelas de gestión privada y la de gestión estatal, la presencia de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales y la circulación de funcionarios y actores provenientes de redes católicas en la gestión educativa. El Capítulo II intentó responder a los interrogantes acerca de cuáles son los factores relacionados al catolicismo que inciden en la variación interprovincial del porcentaje del gasto educativo que se transfiere a las escuelas de gestión privada. Como resultado del análisis de los datos, encontré que el peso del actor católico (la proporción de colegios confesionales) es el factor que más

incide en la distribución del gasto, seguido por la incidencia de las instituciones y, por último, de la cultura política.

El objetivo de este capítulo y del próximo es estudiar cómo incide el catolicismo en la forma en la cual las legislaciones educativas de las diferentes provincias prescriben la presencia o no de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. ¿Por qué las leyes de algunas provincias establecen la presencia de la enseñanza religiosa como materia curricular, otras como materia extracurricular, otras prevén la presencia de la enseñanza religiosa sin aclarar de qué modo se impartirá y otras establecen que la educación estatal es laica? ¿Qué incidencia tiene el catolicismo en esta variación? Estos son los interrogantes que articulan este capítulo y el próximo. En este me centraré en el debate público social de las leyes de educación. Con esto, me refiero a las discusiones y acuerdos que se dan por fuera de los recintos de las Legislaturas provinciales¹¹².

Si bien la sanción de las leyes educativas provinciales es vista a menudo como una traducción automática de las definiciones nacionales, tomadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo, el análisis cuidadoso de cada proceso da cuenta de que esto no es así. Si bien los debates nacionales trazan ciertos márgenes respecto de algunas cuestiones centrales, como la estructura de ciclos y niveles, el mapa político de cada provincia define una serie de particularidades. Los actores relevantes en las definiciones de política educativa en cada provincia, su historia, e incluso las memorias colectivas (las oficiales, las de los grupos políticos y sociales, las memorias que se encuentran en pugna con otras memorias, etcétera) marcan estas particularidades y delimitan los límites dentro de los cuales estos debates tomarán forma. Esto es visible particularmente en las discusiones sobre el modo en el cual el lenguaje legal debe encuadrar la relación entre las religiones y la educación en las escuelas estatales.

Los sistemas educativos subnacionales pueden agruparse, desde el punto de vista de la presencia o ausencia de educación religiosa en la legislación que rige el sistema educativo provincial, en cuatro tipos: a) laico, donde se establece explícitamente que la educación provincial es laica o no dogmática, o bien no se establece ningún tipo de incursión de la educación religiosa en la escuela pública; b) con incursión religiosa en las escuelas de gestión estatal fuera del horario de clase; c) con incursión religiosa en las escuelas de gestión estatal sin especificar si los contenidos se dictan curricular o extracurricularmente; d) con incursión religiosa en las escuelas públicas dentro del horario de clase¹¹³. Dentro del primer grupo se encuentran Formosa, La Rioja, Neuquén, Chubut, Chaco, Mendoza, Río Negro, Tierra del Fuego, Corrientes, Santa Cruz, Misiones, la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Santa Fe, y Entre Ríos. Dentro del segundo grupo están Córdoba, La Pampa, San Juan y San Luis. En

¹¹² Incluyo en estas instancias a las audiencias públicas por tratarse de ámbitos participativos y abiertos a la sociedad civil.

¹¹³ En esta enumeración hice algunas simplificaciones que están desarrolladas en detalle en el Anexo I.

el tercer grupo se encuentran Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero, mientras que el último grupo comprende a Salta y Tucumán.

Para comprender por qué las provincias se inscriben en cada tipo, el proceso de sanción de las leyes se dividió analíticamente en dos momentos: el momento de debate entre actores sociales (Capítulo III), al que denomino debate público social, y el momento de debate en el plenario de las legislaturas (Capítulo IV). La división es analítica porque estos momentos no son cronológicos; no necesariamente la discusión social (entre los actores) termina en el momento en el que el proyecto llega al plenario o cuando la ley finalmente se sanciona. Como se verá en el caso salteño, los debates pueden prolongarse incluso mucho tiempo después de la sanción y la promulgación de la ley.

Para estudiar estos procesos de discusión pública o social, recurrí al enfoque conceptual de coaliciones defensoras desde una perspectiva comparada (Mahoney, 2007) para la cual seleccioné los casos de Salta, Córdoba, Chaco, y la Ciudad de Buenos Aires y los estudié a partir de la técnica de rastreo de procesos (Collier, 2011; Mahoney y Goertz, 2006).

El argumento que guía este estudio es que el *statu quo* del encuadramiento de la relación entre religiones y educación en las escuelas estatales, la presencia del catolicismo en la coalición defensora de la ley y el tipo de participación (restringida o ampliada) son factores importantes para dar cuenta de la variación en los procesos de debate público social y en los resultados legislativos.

III. 1.1. Entorno conceptual: enfoque de coaliciones defensoras y participación política

El análisis inductivo de los casos me llevó a detectar tres factores principales capaces de dar cuenta de la variación en los resultados legislativos: el *statu quo* respecto al encuadramiento de la relación entre religiones y educación; las coaliciones defensoras, enfocándome en la presencia o no de la Iglesia en la coalición a favor de la ley; y el carácter (ampliado o restringido) de la participación. El *statu quo* es el modo en el cual la relación entre religiones y educación está prescripto en la ley previa. En este apartado definiré lo que entiendo por enfoque de coaliciones defensoras y formas de participación política.

Las políticas públicas que un Estado intenta implementar no son nunca una traducción automática de las peticiones de un grupo de interés particular, una clase, una etnia o un sector productivo, pero tampoco son una decisión enteramente autónoma del actor estatal. En toda decisión pública hay un conjunto de grupos e instituciones que tienen demandas, intereses, y capacidades políticas y económicas diferenciadas. A partir de estas características se producirán alianzas o conflictos, según el tema del que se trate (Estévez, 1999: 7-8).

Habitualmente, la ciencia política aborda los procesos legislativos desde el enfoque del cartel, centrado en el rol del bloque mayoritario (Cox, 2006; Cox y McCubbins, 1993), en la distribución del poder de veto en el plenario (Tsebelis, 2006) o en las instancias concretas o empíricas de distribución

de este poder en cada Parlamento (Calvo y Tow, 2009). Si bien estos enfoques son útiles para comprender la dinámica parlamentaria, resultan insuficientes a la hora de comprender el modo en el cual las pujas y acuerdos sociales condicionan dicha dinámica. Esta imposibilidad se hace más evidente en la sanción de leyes que tienen implicancias directas sobre sectores amplios y organizados de la sociedad, como las leyes de educación. Por ello, las mismas muchas veces son precedidas debates amplios dentro de la comunidad educativa en la que los distintos actores (educativos y relativamente externos a la educación) despliegan su capacidad de condicionar las políticas educativas de acuerdo a sus intereses (Archer, 1989). Estos debates son a veces más y a veces menos abiertos por los gobiernos. Por lo tanto, un análisis comparativo de cuatro resultados legislativos educativos, debería poder ir más allá del plenario parlamentario.

El Enfoque de las Coaliciones Defensoras ideado por Sabatier y Jenkins-Smith (1999) resulta adecuado para este tipo de análisis. Su objetivo es estudiar los cambios que se producen en las políticas públicas a partir del análisis de los valores, las ideas, las creencias y, principalmente, el aprendizaje y conocimiento que surge al interior de una determinada coalición o grupo de interés. En particular promueve el subsistema o dominio de políticas públicas (*policy subsystem*) como arena de conflicto. En tales sistemas se engloban aquellos actores (tanto públicos como privados) que, por propio interés, se comprometen activamente en un área temática particular de las políticas públicas. Dichos subsistemas de políticas públicas están definidos por un asunto (*issue*) en torno al cual se agrupan los actores de interés (*stakeholders*) que compiten entre sí para que la acción gubernamental sea funcional a sus intereses políticos particulares (Sabatier y Weible, 2007).

Según Chen (2000), los subsistemas presentan un amplio radio de actores (individuales, organizaciones, instituciones gubernamentales, etcétera) involucrados en un debate sobre una política pública puntual. Como tales actores no pueden ser estudiados de manera individual y/o aislada, Sabatier y Jenkins-Smith (1999) proponen el concepto de coalición defensora (*advocacy coalition*) como una agregación “teórica” de los diferentes actores con intereses y criterios similares. El enfoque otorga un papel central a las creencias, percepciones, ideologías y valores para explicar la aglutinación de los actores en cada coalición. La afinidad de valores entre actores resulta en coaliciones relativamente homogéneas y estables en el tiempo (Nowlin, 2013). Una coalición no se forma de manera aleatoria sino en torno a un sistema de creencias (*belief system*) que actúa manteniéndolas unidas a lo largo del tiempo. Sabatier y Jenkins-Smith (1999) conciben a dichos sistemas como una estructura tripartita, en la que cada una de esas capas está compuesta de valores que poseen un rango distinto de importancia. Dentro del nivel más abstracto y general, se encuentra el núcleo duro (*deep core*) de creencias, conformado por axiomas profundamente arraigados y raramente negociables. El segundo tipo de creencias, llamadas núcleo político (*policy core beliefs*) reúne las creencias de una coalición sobre qué debe hacerse con respecto a un dominio determinado de políticas públicas. Por

último, los aspectos secundarios (*secondary aspects*) tratan simplemente sobre cómo debe implementarse una política formulada. Más allá de los aspectos específicos del enfoque de coaliciones defensoras, lo central en el análisis comparado de las coaliciones fue identificar, para cada caso, a los actores que más promovieron la sanción. Adelantando lo observado en este Capítulo, a grandes rasgos se puede distinguir entre gobiernos que impulsan fuertemente la sanción de la ley y gobiernos que, por acción u omisión, delegan esta tarea en otros órganos, tales como los Consejos Educativos o las Legislaturas.

Por último, al hablar de participación política en la discusión de las leyes educativas me refiero un largo proceso en el cual el sistema educativo argentino pasó de ser pensado como un dispositivo de homogenización cultural y ciudadana en el siglo XIX (Tedesco, 2003) a una esfera de participación del conjunto de la sociedad civil desde la recuperación democrática en 1983 (Larrondo, 2015). Desde esta última perspectiva, la educación también se concibe como un dispositivo de creación de ciudadanía y república pero ya no a través de la introyección de normas culturales y mandatos sociales sino a través de la propia participación social como una faceta más tanto del proceso pedagógico como de la construcción democrática.

En este largo proceso, pero fundamentalmente a partir de la apertura democrática, la promoción de la participación de la sociedad civil y el respeto a la diversidad dieron lugar a tensiones y resistencias vinculadas con las diversas ideas e imaginarios que existen a la hora de definir qué es una democracia, qué elementos hacen que una práctica o una discusión sean democráticas, y cómo se administra la palabra autorizada sobre la educación en espacios (como las escuelas medias) en los cuales existe una asimetría fundamental entre los docentes y los estudiantes, pero a la vez esta asimetría no es tan marcada como en la escuela primaria o en la educación inicial (Larrondo, 2017).

Estas tensiones ponen de manifiesto, por un lado, las distintas maneras en las que pueden articularse y pensarse los vínculos entre Estado y sociedad y, por otro, la inexistencia de una frontera clara entre el Estado y la sociedad, lo cual lleva a pensar que, así como para Archer (1989) los sistemas educativos tienen un origen social, el desarrollo de los sistemas educativos en Argentina, cristalizado a través de sus leyes de educación, es también social.

Entender esta dinámica implica comprender al gobierno de la educación como un conjunto de relaciones sociales entre actores que se dan adentro y afuera de los espacios identificados clásicamente como de diseño de las políticas públicas tales como el Poder Ejecutivo (el Ministerio de Educación) y el Poder Legislativo. Las políticas educativas que a partir de la recuperación democrática buscaron crecientemente la democratización educativa y escolar dan cuenta de esto (Larrondo y Vommaro, 2013). Por este motivo, y en el marco de la profundización de esta tendencia, en las últimas décadas la discusión de las leyes provinciales pasó a ser diferente de la discusión de cualquier ley de otro tipo: el reconocimiento de los actores de la sociedad civil en el diseño de las políticas educativas requiere de

un reconocimiento por parte de las agencias estatales de estos actores. Desde esta perspectiva, un Gobierno o una Legislatura provincial no tienen habilitado socialmente redactar una ley y simplemente sancionarla, sino que deben abrir el debate a la sociedad civil, sobre todo a la comunidad educativa. Adelantando los casos estudiados en este capítulo, el grado de apertura no es uniforme: existen provincias en las cuales la participación es más restrictiva y otras en la cual es ampliada, ya sea por decisión de las agencias estatales o como consecuencia de la propia disputa social.

III.1.2. Abordaje metodológico y dimensiones

Para describir el proceso que da cuenta de esta variación en los resultados legislativos recurrí a un enfoque comparado en el que el énfasis del análisis está puesto justamente en el resultado (Mahoney y Rueschemeyer, 2008). Elegí un abordaje comparado fundamentalmente debido a las dos ventajas principales que esta tiene en comparación con una estrategia cuantitativa como, por ejemplo, la desarrollada en el Capítulo II de esta tesis. En primer lugar, el análisis comparado permite tanto diseñar hipótesis inductivamente como refinarlas deductivamente. En segundo lugar, porque permite estudiar con cuidado las secuencias entre hechos y de ese modo resolver problemas de conceptualización que podrían derivar, si se utilizaran otras metodologías, en problemas de relaciones causales (Mahoney, 2007).

El criterio de selección de los casos fue, como lo marqué en la introducción, la variación en la variable dependiente, es decir, la variación en el resultado legislativo. Por este motivo seleccioné a Salta (ley que incluye la enseñanza religiosa obligatoria y curricular en la escuela estatal), Córdoba (ley que incluye la enseñanza religiosa, pero de manera optativa y extracurricular), Chaco (ley que prescribe que la enseñanza estatal es “laica”) y la Ciudad de Buenos Aires (donde la educación estatal es laica por la constitución, pero nunca se arribó a una ley de educación)..

Ahora bien, una vez seleccionado un abordaje comparado, la técnica que utilicé para desarrollar esta estrategia fue la del rastreo de procesos. Entiendo por rastreo de procesos el análisis sistemático de evidencia seleccionada y analizada a la luz de las preguntas de investigación y las hipótesis propuestas por el investigador (Collier, 2011). Esta técnica está compuesta por dos componentes principales (Mahoney, 2012:125-131). En primer lugar, la descripción entendida como el análisis cuidadoso de cada fenómeno evitando errores de conceptualización. En segundo lugar, la secuencia, entendida como el énfasis en las secuencias de las variables independientes, dependientes e intervinientes.

Para llevar adelante este rastreo de procesos, relevé primero toda la información secundaria (artículos académicos principalmente) que existiera sobre cada caso. Con excepción del caso de Córdoba, que fue estudiado por varios investigadores, y en menor medida la Ciudad de Buenos Aires, en general no hallé trabajos académicos sobre los casos seleccionados. Luego recurrí al rastreo de procesos a través de los diarios de cada provincia, que seleccioné de acuerdo a, por un lado, la

posibilidad de acceder a todos los diarios de cada período de análisis, es decir, la completitud del material; y, por otro lado la relevancia del medio de comunicación en la esfera provincial. Luego triangulé esta información básica con distintas fuentes: documentos oficiales (tales como los proyectos en debate, actas de comisión, documentos políticos, etcétera) y páginas web de los Ministerios de Educación y las Legislaturas provinciales. Por último, una vez triangulada la información de la prensa y de los medios oficiales, realicé entrevistas en profundidad a diversos actores que participaron del debate en cada provincia o que, por su rol, accedieron a información clave acerca del modo en el cual se dio este debate. Estas entrevistas se desarrollaron, sobre todo, durante el primer semestre de 2016. El producto de este rastreo fueron cuatro cronologías (una para cada jurisdicción) del debate público social de las posibles leyes de educación.

Para realizar una primera sistematización y análisis de esta información a partir de la cual se pudieran articular los procesos y de este modo volverse sistemáticamente comparables entre sí, construí ocho dimensiones que surgieron del análisis inductivo de los casos como patrones comunes de variación. Estas dimensiones fueron las siguientes: a) las modificaciones (o no) respecto de las leyes previas, específicamente en lo que refiere a la forma de encuadrar la relación entre religión y educación en las escuelas estatales ; b) el tiempo que duró la discusión y la cronología de dicho proceso; c) las referencias –si las hubiera– al factor religioso; d) los puntos de conflicto presentes en la discusión; e) la modalidad en la cual esta discusión se dio, contando instancias institucionalizadas (tales como audiencias públicas, reuniones en escuelas) como no institucionalizadas (reuniones, movilizaciones, paros, tomas de establecimientos educativos); f) el orden de dichas instancias, observando específicamente si las instancias participativas ocurren con anterioridad a la toma de decisión o luego de que se formalicen los proyectos de ley de educación, como producto de una demanda social; g) el o los actores que tuvieron mayor iniciativa; h) el o los actores con mayor capacidad y ejercicio de veto, entendiendo por veto no al veto meramente legislativo, aunque está incluido dentro de la definición–, sino al veto político de la iniciativa de sanción de una nueva ley de educación.

III.2. Análisis empírico

III.2.1. Salta

III.2.1.1. Presentación del caso: mantenimiento del *statu quo*

La Ley de Educación provincial de Salta (N° 7.546/09), sancionada en diciembre de 2008, prescribe la educación religiosa como materia obligatoria y curricular. De acuerdo al inciso ñ del Artículo 27, uno de los objetivos de la educación primaria en esa provincia es “brindar enseñanza religiosa, la cual integra los planes de estudio y se imparte dentro de los horarios de clase, atendiendo a la creencia de

los padres y tutores quienes deciden sobre la participación de sus hijos o pupilos”. De acuerdo al mismo inciso, los contenidos y la habilitación docente requieren del aval de “la respectiva autoridad religiosa”.

Con la sanción de esta ley se derogó la Ley N° 6.829, que fue sancionada en 1995 no por la legislatura provincial sino a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 58/95, firmado por el gobernador Juan Carlos Romero. El artículo 14 de esta ley preveía la enseñanza religiosa:

Art. 14º: La Educación General Básica es obligatoria en toda su extensión. Constituye una unidad pedagógica integral organizada en ciclos y tiene una duración de nueve años. Tiene como objetivos: a) los señalados en el artículo 15 de la Ley Federal de Educación; b) **La enseñanza religiosa, la cual integra los planes de estudio y se imparte dentro del horario de clases, atendiendo a la creencia de los padres o tutores, quienes deciden sobre la participación de sus hijos o pupilos. Los contenidos y la habilitación docente requerirán el aval de la respectiva autoridad religiosa.** (Ley 6.829).

La incursión de la religión en las escuelas públicas parte de la Constitución provincial (1986) que establece en el Artículo 49 que los padres (o eventualmente los tutores) tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban en la escuela pública “la educación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Este punto de la reforma de la Constitución generó la oposición de algunos actores políticos en Salta, fundamentalmente la UCR y el Partido Obrero (PO), pero la UCR tenía minoría entre los convencionales y el PO no tenía ningún representante.¹¹⁴

III.2.1.2. Cronología de la sanción de una ley católica¹¹⁵

La primera noticia que surgió en Salta respecto de la posible sanción de una ley de educación fue el 29 de mayo del 2008, cuando el entonces ministro de Educación de la provincia, Leopoldo Van Cawlaert, adelantó que se estaba discutiendo la adecuación de la enseñanza en Salta a la en ese momento reciente Ley de Educación Nacional, con el objetivo de avanzar, al igual que otras provincias, en la reestructuración de los ciclos educativos. “A fin de año tendremos una nueva Ley de Educación, adecuada a nivel nacional”, aseguró Van Cawlaert, y agregó que estaban pensando en una consulta a la comunidad educativa en relación al tema (*Informe Salta*, 30/5/2008). A partir de este momento se trazó una línea divisoria entre una amplia coalición defensora de la ley en la que la Iglesia católica jugó un rol clave en muchos aspectos y una pequeña coalición opositora caracterizada por los demás actores como “externa” al medio salteño. La inclusión de la enseñanza religiosa fue, puntualmente, el tema sobre el cual se trazó esta línea divisoria. El proceso de debate delimitado por esta dinámica tuvo un carácter restrictivo, en comparación con otros casos analizados, en relación a la participación de la sociedad civil.

¹¹⁴ Entrevista realizada a Claudio del Plá, julio de 2016.

¹¹⁵ Para simplificar la contrastación de las fuentes, incluí todos los artículos de diarios relevados para el rastreo de procesos en el Anexo II.

Varios meses después del anuncio, el 6 de agosto de 2008, la diputada provincial por el Partido Obrero, Patricia Poblete, criticó el anteproyecto de Ley de Educación provincial y el tiempo en el que se desarrollaría la consulta, dado que estaba previsto que fuera en una sola jornada, y criticó además que dicha instancia no tuviera carácter vinculante en la elaboración del anteproyecto y la sanción de la ley¹¹⁶. La legisladora también criticó desde ese primer momento la presencia de enseñanza religiosa:

Esta ley no resuelve el tema del salario, tampoco prevé el problema del presupuesto. Es una ley **expulsiva y discriminatoria**, que otorga superpoderes al Ministro de Educación y **no brinda opciones a aquellos que no se enmarcan dentro del culto católico**. (*Informate Salta*, 07/08/2008)

Esta intervención en la discusión pública representó la primera de varias que hicieron distintos legisladores del Partido Obrero en el sentido de criticar dicha ley. Ángel Tolaba, dirigente de ese partido y activista sindical docente, criticó ese mismo mes que el proyecto de ley del Ejecutivo no daba respuesta a los problemas educativos de la provincia (*Diario El Intransigente*, 19/08/2008)¹¹⁷. El legislador por el PO (y también dirigente docente) Claudio Del Plá, por su parte, denunció que el proyecto de ley había sido diseñado por las mismas personas que habían diseñado la ley anterior, que en realidad se trató de un decreto (Nº. 58/95), firmado durante el gobierno de Juan Carlos Romero¹¹⁸ (*El Intransigente*, 19/08/2008)¹¹⁹.

El 6 de septiembre de 2008 fue la primera Novena previa a la Celebración del Milagro, “una celebración conmemorativa que involucra distintas ceremonias y que expresa un carácter eminentemente religioso oficial, con una fuerte presencia de lo político-militar y de participación popular” (Costilla, 2015: 81). Ese día el arzobispo de Salta, Mario Cargnello, difundió un mensaje en nombre del Consejo Presbiteral en defensa de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas (*El Intransigente*, 11/9/2008).

El mensaje constaba de nueve puntos referidos sobre todo a la enseñanza religiosa, pero también a la defensa de la modalidad humanista moderna, la cual es una modalidad que solo está presente en Salta

¹¹⁶ La crítica de la legisladora –que fue transmitida a través de los medios locales de comunicación– abarcó principalmente cuatro puntos: en primer lugar, que no existieran referencias más específicas a la cuestión salarial docente; en segundo lugar, que no previera un mínimo presupuestario destinado a Educación; en tercer lugar, que le diera supuestamente más poder al Ejecutivo que a otras instancias institucionales que intervienen en el sistema educativo provincial, como por ejemplo la Legislatura y el Consejo de Educación.

¹¹⁹ Estas críticas fueron apoyadas parcialmente por la UCR de la provincial. El 16 de noviembre de 2008, la comisión educativa de la Unión Cívica Radical de Salta envió un comunicado a la Comisión de Educación bicameral respecto al anteproyecto de Ley de Educación en el cual se denunciaba “el abandono del rol del Estado como responsable primario de la educación en Salta”, en la medida en la cual del articulado de la ley se desprendía “la intencionalidad del Estado de renunciar a su obligación insoslayable de gobernar, dirigir y controlar el sistema educativo provincial”. Al igual que en el caso de los diputados del Partido Obrero, la crítica de la UCR apuntaba a que el anteproyecto “no daba respuesta” a “los grandes desafíos de la época: el conflicto, la diversidad, la producción y distribución equitativa del conocimiento científico, la participación, el perfeccionamiento y la actualización de los docentes y el financiamiento genuino de la educación” (*El Intransigente*, 17/11/2008). Considero que este apoyo fue parcial porque los diputados y senadores de la UCR apoyaron la ley, por lo que no se puede concluir que el comunicado de la comisión educativa de la UCR representara oficialmente la posición de todo el partido.

e incluye la enseñanza religiosa y de latín¹²⁰. En esos nueve puntos, el arzobispo consideraba la enseñanza religiosa parte fundamental de una “educación integral”; remarcaba que la misma estaba presente en la provincia desde 1862 y, a partir de esto, subrayaba que el texto de la nueva ley simplemente mantenía “la tradición histórica” y asumía “los principios constitucionales y legales vigentes”. También destacaba que la educación religiosa estaba presente en distintos principios de la legislación internacional, así como en muchos países y provincias argentinas; afirmaba que las escuelas debían ser espacios para la “pluralidad de voces religiosas”; exhortaba a los padres a “ejercer plenamente su derecho en todas las instancias democráticas, para que sus hijos o pupilos reciban en la escuela pública la educación religiosa”. Por último, reconocía a la modalidad humanista moderna como una creación de ese Arzobispado para “la provincia y el país”, y demandaba que dicha modalidad fuera reconocida oficialmente como la educación técnica, la artística, la intercultural bilingüe y otras modalidades reconocidas nacionalmente¹²¹.

Cabe destacar que el primer defensor del proyecto de ley de educación de Salta ante las escasas voces detractoras no fue el ministro Van Cauwlaert, ni el gobernador, ni un funcionario educativo, ni un legislador, sino el arzobispo. Además, esta defensa del proyecto no se hizo en una conferencia de prensa ni en una misa dominical ordinaria, sino en la primera misa de preparación para la celebración

¹²⁰ Me explayaré sobre esta cuestión en los Capítulos IV y V.

¹²¹ Los nueve puntos leídos por el arzobispo:

- 1.- La enseñanza de la religión se incluye en la educación integral de la persona, porque la religiosidad es una dimensión que le pertenece, y marca profundamente la cultura y la vida de las sociedades y de los pueblos. Esta verdad adquiere especial relevancia en un momento en que tantas familias y comunidades piden una respuesta al crecimiento de la violencia y de la crisis de valores y de sentido.
- 2.- No se trata de introducir ahora la enseñanza religiosa en la Provincia. La misma se encuentra en todas sus leyes educativas desde 1862 y cuenta con un generalizado consenso social.
- 3.- El texto propuesto para la nueva ley simplemente mantiene la tradición histórica y asume los principios constitucionales y legales vigentes. Respecto a la actual ley provincial reduce la aplicación de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales en dos años, limitándola al nivel primario.
- 4.- Tal como se encuentra formulado el proyecto de ley recoge los principios de integralidad de la educación, de patria potestad de los padres, de pluralismo religioso y de libertad de cultos. Estos principios están reconocidos en las Declaraciones de Derechos Humanos incorporados en la Constitución Nacional y en nuestra propia Constitución Provincial.
- 5.- La enseñanza religiosa se encuentra en otras provincias argentinas y en numerosos e importantes países del mundo.
- 6.- No se trata de imponer una religión determinada, pero tampoco de suprimirlas a todas en la educación común; sino de conocerlas y enseñar a convivir creativamente. La pluralidad de voces vive cuando se las armoniza, no cuando se impone el silencio a unas o a todas. Para garantía de ese derecho, a cada confesión religiosa le pertenece el servicio de avalar los contenidos y la habilitación del profesional docente respectivo. Esta es la orientación actual y a la que queremos seguir aportando para su mejor realización.
- 7.- Exhortamos a los padres a ejercer plenamente su derecho en todas las instancias democráticas, para que “sus hijos o pupilos reciban en la escuela pública la educación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones” integrando los planes de estudio e impartiendo dentro del horario de clases.
- 8.- Asimismo exhortamos a ejercer el pleno derecho constitucional de los padres a elegir el tipo de establecimiento educativo para sus hijos.
- 9.- Entre los diversos servicios que ofrece la Iglesia en Salta, este Arzobispado ha aportado a la Provincia y al país la modalidad humanista moderna, fundada en la tradición clásica grecolatina. Es una realidad de probada eficacia educativa y demanda social, que requiere ser reconocida en la nueva ley como alternativa a la educación común, del mismo modo que la educación técnica, la artística y la intercultural bilingüe. (Reforma de la Ley de Educación de la provincia de Salta, Mensaje de monseñor Mario Antonio Cargnello, arzobispo de Salta y del Consejo presbiteral para acompañar el camino de la reforma de la Ley de Educación de la provincia, 6 de setiembre de 2008, AICA documentos).

del Milagro. Esta fiesta religiosa constituye un momento central, ya desde el siglo XVII, en la reafirmación de los “acuerdos” sobre el ordenamiento del mundo que el catolicismo salteño instaura y restaura (Costilla, 2015; Chaile, 2004, 2010). En la celebración de la Virgen y el Señor del Milagro la sociedad salteña reafirma su identidad *devota* y su pasado de simbiosis entre el poder religioso y el político (Chaile, 2010), reactualizado a través de los pactos presentes (Costilla, 2015) y su organización jerárquica. Por lo tanto, la defensa por parte del arzobispo salteño de una ley gubernamental en este escenario particular de la primera Novena del Milagro constituye en sí mismo un hecho político y social.

El 14 de octubre de 2008 los diputados de la comisión de Educación (presidida por un diputado del PJ, Mariano San Millán) y otros diputados de los distintos bloques políticos recibieron a Van Cauwlaert y a la subsecretaria de Planeamiento Educativo Adriana López Figueroa, quienes presentaron oficialmente el proyecto de ley de Educación Provincial. El ministro les dijo que el proyecto de ley contemplaba algunos puntos que habían sido conflictivos a lo largo de su gestión¹²², e indicó que desde el inicio de esta se había comenzado a trabajar en el proyecto de ley con el objetivo de que fuera un proceso participativo de los distintos sectores. Además, señaló que todas las opiniones recopiladas se encontraban en nueve cuerpos de expedientes, donde estaban contempladas las posturas de ONGs, de las Iglesias Católica y Adventista y de los gremios con excepción de los “autoconvocados”, quienes manifestaron que harían llegar a la Legislatura un proyecto de ley alternativo (*El Intransigente*, 15/10/2008). Luego de la presentación, los diputados plantearon sus inquietudes respecto del proyecto, que versaron sobre distintos temas (*El Intransigente*, 15/10/2008). De los ocho diputados presentes, tres hicieron intervenciones en torno a la educación religiosa obligatoria y lo que consideraron un posible sesgo católico en los contenidos de la educación sexual¹²³.

El 17 de noviembre, los legisladores de la comisión de Educación se reunieron con referentes religiosos no católicos para discutir el proyecto. Los especialistas católicos tendrían su audiencia propia un par de semanas después. Más allá de las afirmaciones sobre el proyecto de los especialistas religiosos de las distintas confesiones (las cuales en general fueron de apoyo, sobre todo en lo que refiere a la enseñanza religiosa), es interesante observar que esta audiencia se realizó de manera separada de la audiencia con especialistas religiosos católicos. Esta división ya marca, en sí misma, que el debate en torno a esta ley se dio en un campo que, lejos de igualar las posiciones de los distintos

¹²² Estos puntos conflictivos remarcados por Van Cauwlaert fueron: la regularización de la situación de los directivos, la normalización de la Junta Calificadora, y el Estatuto del Educador.

¹²³ El diputado del PJ Manuel Santiago Godoy consultó acerca de los criterios en que se sustentaba la decisión de impartir educación religiosa y cómo se instrumentaría, e indagó acerca de los modos en que se trabajaría con educación sexual. La diputada Poblete (PO) manifestó su preocupación en relación al posible sesgo antiderechos en el ámbito de la educación sexual. Argumentó que su preocupación se debía al “acento en las creencias” al que se habría referido el ministro de Educación, lo que podía implicar que la educación sexual “perdiera toda su cientificidad”. Por último, el diputado Oscar Salvatierra (PJ) sostuvo que era una contradicción plantear la educación religiosa por un lado y, por otro, el respeto a la multiculturalidad (*El Intransigente*, 15/10/2008).

actores sociales convocados, jerarquizó las opiniones de la Iglesia católica por sobre las demás confesiones y los demás sectores sociales.

En esa reunión, el representante del Colegio Adventista, Alejandro Ponce de León, repasó la experiencia “interreligiosa” de su colegio (donde el 40 por ciento de los alumnos, según señaló, eran adventistas, pero los demás pertenecían a otras religiones) y se pronunció a favor de “una educación religiosa que trabaje con los valores cristianos” (*Prensa Legislatura Salta*, 18/11/2008). El pastor José Sepúlveda, del Centro Familiar Carismático Cristiano de Orán, consideró a la religión como un componente “intrínseco de ser humano” (*Prensa Legislatura Salta*, 18/11/2008). El Pastor Francisco Bazán, de la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de Argentina (ACIERA), explicó que luego de una reunión de pastores en la que se analizó el proyecto de ley de educación, la comunidad evangélica sugería que la religión fuera impartida atendiendo a la diversidad y que los programas se consensuaran con todos los credos (*Prensa Legislatura Salta*, 18/11/2008). El padre Rodolfo Barrionuevo, quien asistió en representación de la Iglesia católica Apostólica Ortodoxa, también sostuvo “la necesidad de una educación integral”, y aclaró que la postura de la Iglesia Ortodoxa era “no silenciar los contenidos cognitivos religiosos e implementar la participación de todos los credos” (*Prensa Legislatura Salta*, 18/11/2008). De los actores religiosos que estuvieron presentes, la única voz en disidencia con la enseñanza religiosa en las escuelas públicas fue la de la comunidad judía: el rabino Marcelo Wajcer alertó sobre las posibles consecuencias segregativas de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas¹²⁴. En esa reunión, Poblete (PO) reafirmó lo que había dicho días después de conocer el anteproyecto: aseguró que la posición de su partido era que la escuela pública es un ámbito al que asisten alumnos de diferentes cultos y el Estado debe garantizar esta libertad, lo que no se cumpliría con la enseñanza religiosa obligatoria¹²⁵. El resto de los diputados manifestaron su apoyo a esta asignatura¹²⁶.

El 25 de noviembre de 2008 la Comisión de Educación recibió a los sacerdotes católicos Raúl Méndez y Pablo María Pagano¹²⁷, quienes presentaron una serie de consideraciones acerca de la educación religiosa contemplada en el proyecto de ley de Educación Provincial (*El Intransigente*,

¹²⁴ *Prensa Legislatura Salta*, 18/11/2008

¹²⁵ Además, afirmó que la escuela pública debe ser laica y científica y la religión pertenece al ámbito privado, aunque por otro lado señaló que hay profesionales universitarios que podrían impartir historia de las religiones ya que son parte de la cultura (*Prensa Legislatura Salta*, 18/11/2008)

¹²⁶ Ese mismo día, la comisión recibió también a los representantes de la Asociación de Establecimientos Privados, quienes presentaron una propuesta referida a la subvención del Estado a las instituciones privadas a fin de que se lograra una distribución equitativa. El objetivo de las escuelas privadas era que esta propuesta fuera incluida en la Ley de Educación provincial o en el nuevo marco jurídico que esta fijara para el sistema educativo salteño. El entonces vocero de dicha asociación, Rodolfo Bohuid, sostuvo que existían colegios que no recibían ningún tipo de subvención, y que sólo el 48 por ciento de los colegios privados recibía aportes estatales y que el subsidio se otorgaba por cargo docente y no por alumno. La propuesta de asociación fue que el aporte se realizara de acuerdo al monto de la cuota, a la cantidad de alumnos, de acuerdo con la categoría del establecimiento, con el objetivo de cubrir a la totalidad de los estudiantes que concurren a establecimientos privados (*Prensa Legislatura Salta*, 18/11/2008).

¹²⁷ Si bien ninguno de los dos sacerdotes ocupó el cargo de Vicario en Educación, ambos son presbíteros y están vinculados a la enseñanza de educación religiosa por su labor docente en la Universidad Católica de Salta, donde dictaban seminarios sobre el tema.

26/11/2008; *Prensa Legislatura de Salta*, 25/11/2008). Una cuestión que vale la pena subrayar de esta audiencia es el rol de los sacerdotes católicos como agentes capaces de fundamentar ante los legisladores un proyecto elevado por el Ejecutivo. A diferencia de los demás representantes religiosos, que asistieron todos juntos a una audiencia diferente de la de los sacerdotes católicos, Méndez y Pagano no solamente expresaron su opinión como actores de la sociedad civil sino que además defendieron jurídicamente el anteproyecto. Más aún: explicitaron a los propios legisladores cómo se implementaría la enseñanza religiosa, cómo se acreditaría a los docentes cuáles serían los mecanismos para asignarlos a los distintos cursos¹²⁸. Estas respuestas y especificaciones, que en otras legislaturas tanto nacionales como provinciales son resueltas por los autores del proyecto (integrantes del Poder Legislativo o del Ejecutivo), en el debate de la ley de educación salteña fueron una responsabilidad de los sacerdotes. La intervención de agentes religiosos, sobre todo católicos, constituyó una constante en el debate de esta ley, comprensible a través de lo que puede considerarse como una “actitud natural” (Shütz, 1993) de los actores. Una actitud natural de parte los agentes religiosos para intervenir en las políticas públicas educativas desde un lugar de autoridad, y una actitud natural de parte de las autoridades democráticas en general (en este caso los legisladores) de considerarlos como voces autorizadas. Ni siquiera los legisladores que estaban en contra de la inclusión de la enseñanza religiosa o dudaban de la factibilidad para implementarla en toda la provincia cuestionaron esta naturalización¹²⁹, lo cual habla de que, más allá de las distintas posiciones ideológicas políticas, el debate estuvo inmerso en un “modus vivendi” (Esquivel, 2004; Di Stefano y Zanatta, 2009) de mutua imbricación entre la esfera política y la religiosa.

El mismo día, la Comisión de Educación mantuvo una audiencia con la decana de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta, Flor de María Rionda y el director de la carrera de Ciencias de la Educación Gerardo Bianchetti, quienes presentaron una declaración del Consejo Directivo de la Facultad acerca del proyecto de ley de Educación Provincial. Bianchetti señaló que la educación religiosa debía pertenecer únicamente al ámbito privado y que, por lo tanto, no debía impartirse en las escuelas estatales. Rionda apoyó los dichos de Bianchetti y señaló que se presentarían dificultades al momento de evaluar los contenidos de la asignatura “Religión”. Además, se refirió a los pueblos originarios y sus creencias y pidió que la educación religiosa las contemplara y respetara (*El*

¹²⁸ En la audiencia, Méndez señaló que los docentes de religión deberían contar con el título profesional, el aval de la autoridad religiosa y que los nombramientos se realizarán a través de la Junta de Calificación y Disciplina. Con la finalidad de garantizar que en el aula se cumpliera con el derecho de los niños y de los padres, cada culto debería presentar los diseños curriculares y los docentes que realizaran un diagnóstico a fin de evaluar la composición de su grupo en cuanto a las creencias; mencionó como ejemplo que se puede convocar a una reunión de padres, a fin de que estos expresen si su hijo/a participará de las clases y cuál es su creencia; de esta manera, el docente elaboraría la planificación, atendiendo a la diversidad (*Prensa Legislatura Salta*, 26/11/2008).

¹²⁹ La única diputada que consultó a los sacerdotes acerca de la posibilidad de impartir valores en las escuelas en materias alternativas a la enseñanza religiosa fue Poblete, del PO, mientras que una diputada del PJ (Liliana Guitián) indicó que en el interior de la provincia no había suficientes profesionales acreditados para enseñar religión, ante lo cual Méndez indicó que desde el Ministerio se tomarán las medidas necesarias (*Prensa Legislatura Salta*, 26/11/2008).

Intransigente, 26/11/2008). Una cuestión a remarcar de esta audiencia y del debate en general es que las pocas críticas que se hicieron al proyecto no fueron recogidas por los legisladores.

El 3 de diciembre, los diputados de la Comisión dieron por cerradas las instancias de consulta con los actores y se reunieron con el ministro Van Cauwlaert, a quien le informaron las conclusiones sobre el anteproyecto. El titular de la Comisión explicó al ministro que la nueva redacción cambiaría algunos pocos artículos de la ley (los referidos a los gabinetes psicopedagógicos) y garantizó el acuerdo de la Comisión para la aprobación del proyecto (este acuerdo sólo exceptuaba al bloque del Partido Obrero). Una de las diputadas remarcó que en las reuniones un 98 por ciento de los asistentes había estado de acuerdo con que la ley contemplara la formación religiosa obligatoria y dentro del horario de clases (*El Intransigente*, 4/12/2008 y *Prensa Legislatura Salta*, 3/12/2008). El comentario de esta legisladora reafirma el carácter central que tuvo la discusión sobre la inclusión de educación religiosa obligatoria en las escuelas estatales en este debate.

Un día antes de que la ley obtuviera media sanción en Diputados, la sede salteña del instituto nacional contra la discriminación la xenofobia y el racismo (INADI) presentó un informe ante esa Cámara alertando sobre los posibles riesgos discriminatorios de la enseñanza religiosa obligatoria tal como estaba enunciada en el anteproyecto (*Salta 21*, 10/12/2008)¹³⁰. En ese documento se tomaba como antecedente una carta de la titular del INADI a nivel nacional, María José Lubertino en la que afirmaba que “el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, previsto por la Constitución Nacional y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por nuestro país incluye la libertad de tener creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión” (*El Intransigente*, 19/12/2008).

El 11 de diciembre, la ley obtuvo media sanción en la cámara de diputados salteña y el 19 de diciembre fue aprobada también por el Senado provincial. Dado que los únicos legisladores que votaron en contra del proyecto fueron los del PO (el monobloque de Libres del Sur se abstuvo), las críticas al proyecto provinieron de los diputados de ese partido¹³¹. Días después de la sanción, los periódicos locales difundieron las repercusiones nacionales de la ley (específicamente, de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales)¹³², en notas en las que se alertaba sobre una posible presión para

¹³⁰ En él, la delegada de la institución en Salta, Verónica Spaventa, señalaba que la inclusión de la enseñanza religiosa obligatoria en la currícula de todas las escuelas salteñas podría infringir “normas de rango constitucional y legal de carácter federal” que “establecen el deber de asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, así como el de promover en cada educando/a la capacidad para definir libremente su propio proyecto de vida basado en el respeto a la diversidad, entre otros valores” (*Salta 21*, 10/12/2008).

¹³¹ López criticó el sistema de pasantías que, según dijo, “nada tienen que ver con la formación del estudiante sino con convertirlos en mano de obra barata para las empresas”, y Poblete, la enseñanza religiosa: “No estamos de acuerdo con la idea que la formación de valores éticos y morales se haga a través de la enseñanza religiosa”, aseveró (*El Intransigente*, 12/12/2008).

¹³² En una nota en el diario *El Intransigente* (15/12/2008), se informaba que fuentes del ministerio de Educación nacional habían manifestado la nueva ley entraba en contradicción con “la promoción de la ética y los valores y del espíritu de diversidad de la ley de Educación nacional” y aseveraban que el entonces ministro de Educación, Juan Carlos Tedesco, “evaluaba el texto del proyecto a fin de pronunciarse en los próximos días y antes de que pueda ser

derogar dicha ley por parte del Ministerio de Educación y la secretaria general de la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA), Estela Maldonado. Si bien estas alertas no se convirtieron en ningún enfrentamiento concreto entre el Gobierno de la provincia y el nacional, hay un punto importante respecto a estas repercusiones que constituyó un patrón de las discusiones posteriores a la sanción y promulgación de esta ley: la crítica a la misma por parte de actores sociales que, a priori, no tenían como principal escenario de intervención política a la provincia de Salta sino que eran actores nacionales y externos a esta provincia, como Lubertino. Esta particularidad fue subrayada por el Gobierno y los actores locales que apoyaban esta ley, en un argumento que destacaba el carácter “auténticamente salteño” de la inclusión de la enseñanza religiosa como una expresión de autonomía respecto al Gobierno nacional y, en general, a *los de afuera*, también denominados por los actores políticos salteños *los del sur*. Pude observar esto en la mayoría de las entrevistas que realicé en esa provincia, particularmente en las siguientes:

E: Y más allá de lo de la Constitución ¿usted por qué defiende la educación religiosa ahora que ya no es más ministro?

VC: Porque defender la educación religiosa tiene que ver con reivindicar lo salteño. La religión católica tiene que ver con reivindicar los salteños porque forma parte de la idiosincrasia de Salta y de su origen. (Entrevista a Leopoldo Van Cawlaert realizada en Salta en junio de 2016).

Nosotros teníamos escuelas que nos criticaba el PO porque estaba la imagen de la Virgen del Milagro en la escuela. Entonces había que llamarlo al del PO y decirle: olvidate de tus problemas que tenés con la Virgen, pero estás en Salta, ubicáte chango, estás en Salta, provincia de Salta, Señora y Virgen del Milagro, ubicáte, Capital de la fe, a ver... ¡ubicáte! (Entrevista a Roberto Suaina, presidente del Consejo Provincial de Educación Católica -COPRODEC- realizada en Salta en junio de 2016).

SR: Generalmente la gente que viene de otro lugar a Salta, no concibe la idea de religión en horario escolar y es así de sencillo y no hay modo de entender. Algunos no lo aceptan, no toleran esta situación vivida por el otro 90 por ciento de la provincia. Entonces, ellos quieren decir, se enojan y quieren cambiar la idiosincrasia, pero son gente que no son de acá o que en algún momento fueron religiosos y hoy no quieren saber nada.

E: ¿Y en general los que piden que el hijo no tome la materia de religión, son de Salta?

SR: No son de Salta, son papás venidos del sur, que capaz se instalaron en Salta capital. (Entrevista a una supervisora de Religión que prefirió mantener el anonimato realizada en Salta en junio de 2016)

Esto es una cuestión de herencia cultural. De algo que se percibe como natural, que no se cuestiona porque es natural y no se observa como diferente, porque es natural. Entonces vos te encontrás con esta situación, los que venimos de afuera lo vemos como algo totalmente anacrónico, de hecho si vos te colás por las escuelas todas las escuelas tienen imágenes, todas las escuelas tienen un espacio dedicado a lo religioso. (Entrevista a Miriam Goldszier, Subsecretaria Calidad e Innovación Educativa realizada en Salta en junio de 2016).

El 29 diciembre, la Asociación Civil de Ateos en Argentina (Argatea) dirigió al gobernador y los legisladores salteños una declaración en repudio a la ley de educación en la que sus miembros sostenían que dicha ley violaba el derecho a la igualdad consagrado en el Art. 16 de la Constitución; infringía la ley nacional antidiscriminatoria Nro. 23.592; contradecía el Art. 11 de la Constitución de

sancionado” (*El Intransigente*, 15/12/2008). En la misma nota se señalaba que la secretaria general de los docentes de CTERA, Stella Maldonado, advirtió: “si verdaderamente quedó planteada la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en el texto del proyecto, vamos a hacer una presentación al Consejo Federal, ya que es violatorio de la ley de Educación nacional” (*El Intransigente*, 15/12/2008).

Salta que establece que nadie puede ser obligado a declarar la religión que profesa; y chocaba con la ley de Habeas Data (*Salta 21*, 30/12/2008)¹³³.

El 15 de julio de 2010, casi dos años después, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) presentó un pedido de amparo colectivo, movilizando a nueve madres que no estaban de acuerdo con que sus hijos recibieran obligatoriamente enseñanza religiosa en la escuela (*El Tribuno*, 16/7/2010). En él se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad del artículo 28 inciso “ñ” de la Ley Provincial de Educación 7.546¹³⁴. El argumento de quienes presentaron ese recurso era que la enseñanza religiosa consistía en “una práctica discriminatoria” debido a “la inexistencia de un programa educativo alternativo que contuviera al sector que no profesa el culto católico apostólico romano, viniendo a alterar el esquema familiar de la sociedad, cuyo garante debe ser el Estado” (*El Intransigente*, 18/7/2010). El juez en lo Civil que estaba a cargo de la causa¹³⁵ se declaró incompetente, por lo que esta fue enviada a la Corte Suprema de Salta (*Informe Salta*, 28/07/2010).

Este hecho recibió una respuesta por parte del gobernador, Juan Manuel Urtubey, quien insistió en que las clases de enseñanza religiosas fueron una decisión tomada en 1986 por los constituyentes *salteños*. Así, para modificar ese punto, sería necesario modificar la Constitución provincial. Nuevamente, el énfasis en lo salteño se ponía en juego con el objetivo de desacreditar el pedido de amparo como algo promovido por una organización *no-salteña*, y más específicamente de Buenos Aires, como ADC. Además, estuvo presente en la respuesta de Urtubey la apelación a la Constitución como un *testimonio* (Hervieu-Léger, 2005:137) y fuente de autoridad inmutable. Esta cuestión es trabajada en profundidad en el Capítulo IV. Pero, de manera resumida, la apelación a la Constitución provincial como un testimonio implica recurrir a ella para legitimar un relato sobre el origen salteño marcado por la simbiosis entre poder político y poder religioso que, a la vez, funciona como explicación del presente y apunta a un “destino” (Halbwachs, 2004:104) o punto de llegada en el cual esta simbiosis se realiza. Estas cuestiones pueden observarse en las declaraciones de Urtubey:

Salta tiene más de 400 años de historia y la abrumadora mayoría profesan la fe católica y es un dato de la realidad. Una de las formas de ser democráticos y responder a las instituciones de la República es respetar

¹³³ Denunciaron que bajo la nueva ley se establece como práctica regular en las escuelas "que cada alumno, o familiares, digan si creen o no y en qué", lo que "estimula la confección de un registro de los alumnos que no son católicos revelando así información que debe estar reservada al ámbito privado y es confidencial. Además, generará discriminación sobre aquellos menores de edad que deberán abandonar el aula cuando difieran en creencia, perdiendo así una hora valiosa de clase y ser estigmatizados -en contra de su voluntad- como diferentes". Por otro lado, denunciaron que los cultos no católicos fueran denominados en la ley y en el discurso de los legisladores y funcionarios como “otros” credos: “Las autoridades salteñas debieran reconocer que no hay ‘otros’ credos. Es decir que no hay uno a partir del cual deba hablar un funcionario y referirse a los demás como ‘otros’ credos, como irresponsablemente afirmó el ministro de Educación de la provincia”, sostuvieron en la declaración (*Salta 21*, 30/12/2008).

¹³⁴ Con ello, de inconstitucionalidad e ilegalidad de la enseñanza obligatoria de la religión católica en las escuelas públicas, así como determinar “la inconstitucionalidad e ilegalidad de las actividades de los funcionarios escolares de la Provincia, que al hacer efectiva la aplicación de estas normas imponen la enseñanza obligatoria de la religión católica en las escuelas públicas provinciales” (*El Intransigente*, 18/7/2010).

¹³⁵ Juez de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Marcelo Ramón Domínguez. Este juez fue seleccionado por ADC especialmente para presentar el amparo porque estaba divorciado (Entrevista con Álvaro Herrero, abogado de ADC, realizada en mayo de 2016)

la Constitución. **Si la Constitución dice que hay que dar educación religiosa a usted le puede parecer bien o mal, pero discutir esto es como discutir la puesta o la salida del sol.** Es como la naturaleza, hasta que cambie habrá que aguantársela. (*El Intransigente*, 08/09/2010).

El 19 de octubre de 2010, la Corte Suprema salteña se declaró también incompetente, devolviendo las actuaciones al juez de primera instancia (*Informate Salta*, 20/10/2010), quien falló el 29 de febrero de 2012 (*El Tribuno*, 29/02/2012) prohibiendo las prácticas religiosas (tales como rezos y oraciones) en las escuelas estatales por considerarlas discriminatorias¹³⁶.

El entonces ministro de Educación de la provincia, Roberto Dib Ashur, anunció que el fallo que, de acuerdo a su interpretación, instaba al gobierno a quitar las “prácticas religiosas” compulsivas de los colegios, pero no las clases de religión, sería acatado por el Ministerio. Resulta interesante observar que, aún en la decisión de acatar el fallo que prohibía las prácticas religiosas, el ministro seguía legitimándolas en nombre de una cultura y una tradición salteñas, en la misma línea de la intervención de Urtubey destacada anteriormente. Este discurso de acuerdo al cual la enseñanza religiosa obligatoria implica reafirmar una tradición específicamente salteña basada en la fusión entre la identidad provincial y la identidad católica fue una constante en el debate de la ley, tanto fuera como dentro del Parlamento:

En el día de la fecha mandaremos a todas las escuelas públicas primarias una circular comunicando esta disposición. **Deberán cesar las conductas de imposición de la educación de las prácticas religiosas lo que no significa que no se puedan dar clases de religión**, son dos cosas distintas. **Sabemos que la religión es parte de la tradición y de la cultura de la mayoría de los salteños, pero a partir de ahora no se podrá imponer.** El niño y el padre tendrán la libertad de elegir, son cuestiones que deberán resolverlas las comunidades educativas de cada escuela. Según el fallo del juez el dictado de **la materia religión no es inconstitucional**, así que se seguirá dictando en las escuelas si es que así lo definen sus directivos (*Informate Salta*, 12 de marzo de 2012).

El fallo fue apelado tanto por el Gobierno de Salta como por ADC. El TSJ de Salta falló en julio del 2013¹³⁷. La Corte resolvió que la enseñanza católica en las escuelas públicas de la provincia era constitucional, pero dispuso que se implementara un programa alternativo para quienes no desearan ser instruidos en esa religión, porque de otro modo los alumnos que no asistieran a las clases de religión no tendrían nada para hacer en su “hora libre”. En el fallo, los jueces concluyeron que las normas cuestionadas no discriminaban a aquellos alumnos que no quisieran cursar la asignatura religiosa. Entre otras cosas, afirmaron que la libertad religiosa, aplicada al ámbito de la enseñanza escolar, no debe ni puede ser entendida en el sentido de la exclusión de todo lo religioso, dado que la

¹³⁶ Puntualmente sobre el rezo diario en algunos establecimientos públicos primarios, el fallo marcaba en los considerandos que esta práctica “no responde a una directiva del Gobierno de la Provincia sino a la espontánea manifestación del sentimiento religioso de los maestros y alumnos de las escuelas reflejando así una pauta cultural hondamente arraigada en el pueblo de Salta” (*El Tribuno*, 29/02/2012).

¹³⁷ Hasta que el amparo llegó a la Corte Suprema salteña, los docentes de religión fueron designados de acuerdo a tres criterios: en primer lugar, contando con el aval de la Iglesia católica; en segundo lugar, cumpliendo con los requisitos del cuadro de la Junta Calificadora de Méritos y Disciplina, que sólo reconoce un 100 por ciento de los puntos por capacitación a quienes cursaron sus estudios en el Instituto Monseñor Tavella, que depende del Arzobispado; por último, los supervisores del área también fueron designados a propuesta del Arzobispado. (Entrevista a una supervisora de Religión que prefirió mantener el anonimato realizada en Salta en junio de 2016).

Argentina está “jurídicamente estructurada desde su fundación como una nación católica apostólica romana y la provincia de Salta (en particular) tiene una población mayoritariamente católica”¹³⁸. También aseveraron que la decisión de no impartir la enseñanza católica en las escuelas públicas perjudicaría a los niños de sectores vulnerables que no pudieran concurrir a una escuela privada o vivieran en lugares alejados de los centros urbanos. Este fallo fue apelado por los demandantes, por lo que pronto puede ser considerado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

III.2.1.3. Análisis del proceso: catolicismo en la coalición defensora y participación restringida

La ley de educación sancionada en Salta mantuvo el *statu quo* de la ley anterior en lo referido a la forma de prescribir la relación entre religión y educación en las escuelas estatales, es decir, mantuvo la enseñanza religiosa obligatoria y dentro del horario de clase.

El período de discusión en torno al proyecto de ley en Salta fue el más corto de los cuatro casos. La primera referencia a una nueva ley de educación adaptada a la ley nacional fue en mayo del 2008, en octubre el Ejecutivo elevó el proyecto a la Legislatura y en diciembre de ese año se sancionó la ley en las dos cámaras en la misma semana.

Si bien existieron referencias constantes al factor religioso, una cuestión clave del caso salteño es que, salvo por tres agentes de la discusión (los diputados del Partido Obrero, el rabino Wajcer, y la decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salta) este factor no representó un conflicto sino que, por el contrario, el consenso en torno a la enseñanza religiosa obligatoria, curricular, y dentro del horario de clase fue casi total. Por eso considero que la coalición que apoyó esta ley fue una coalición *mayoritaria*, no sólo porque fue la más grande, sino también enfatizando su carácter claramente mayoritario en relación a la minoría de actores que se opusieron a la ley, específicamente en lo que refiere a la inclusión de la enseñanza religiosa como asignatura obligatoria.

Si se buscan puntos de conflicto presentes en la discusión, se observa que prácticamente no existieron cuestiones que generaran disensos. Al igual que en relación al factor religioso, la ley partió con un consenso casi total. No hubo actores sociales (ni docentes, ni estudiantes, ni cooperadoras, ni cámaras de colegios privados, ni la Iglesia católica) que cuestionaran el proyecto. Los diputados del Partido Obrero manifestaron sus quejas, sobre todo en relación al sistema de pasantías y, en el caso de la diputada Poblete, a la implementación de las clases de religión. Pero no consiguieron sumar, en este disenso, a otros actores de la sociedad civil ni política.

Una vez sancionada la ley, existieron tres actores que sí manifestaron su disconformidad pero que fueron identificados por los demás actores relativamente externos a la esfera provincial: el INADI (tanto a través de un informe de la delegación en Salta como con una nota de la Directora Nacional),

¹³⁸ Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Salta, “CASTILLO, Carina Viviana y otros vs. GOBIERNO de la PROVINCIA de SALTA y MINISTERIO de EDUCACIÓN de la PROVINCIA DE SALTA – Acción de Amparo”, Expte. N° 313.763/10.

Argatea, y ADC, quien organizó a nueve madres de alumnos que no querían que sus hijos recibieran educación religiosa en la escuela y presentó un amparo. Actualmente, el caso se encuentra en la Corte Suprema, lo cual también implicaría una intervención de un actor no provincial en relación a este tema.

La modalidad bajo la cual esta discusión se dio fue altamente institucionalizada y en general no se buscaron instancias de participación tales como congresos o jornadas de debate: el Ejecutivo diseñó el proyecto y lo envió a la Legislatura; la Legislatura mantuvo una audiencia con los cultos no católicos, una con los representantes de las cámaras de colegios privados, una con representantes de la Iglesia Católica, una con la decana de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Salta y el director de la carrera de Educación, y a la semana el proyecto llegó al recinto y fue votado por los diputados y en seguida por los senadores. Una vez que la ley fue sancionada, un conjunto de padres de alumnos presentaron un amparo impulsados por ADC, por lo que se puede considerar al Poder Judicial como una instancia de discusión de la ley, pero posterior a su sanción.

En cuanto al orden de las diferentes instancias del debate, vale remarcar que el mismo fue muy controlado por el Ejecutivo, específicamente por el Ministerio de Educación. El proyecto se generó en el Ejecutivo, fue enviado a la Legislatura donde fue discutido por la Comisión de Educación, que realizó audiencias públicas, y luego en el recinto. Actualmente, la instancia en la cual la Ley (ya no el proyecto) se debate es el Poder Judicial.

Por este motivo considero que el actor con mayor iniciativa para que la ley se sancionara fue el Poder Ejecutivo, el cual fue fuertemente acompañado por la Iglesia: el primero en defender públicamente el proyecto de ley fue el arzobispo de Salta, Cargnello, como lo señalé anteriormente. La Legislatura acompañó la iniciativa que surgió del Ejecutivo y algunos de los actores sociales potencialmente afectados por la nueva Ley participaron de las audiencias públicas. De todos modos, es importante destacar el carácter restrictivo de la participación dado que actores que en general son relevantes y son actores en la negociación de las leyes de educación, como los sindicatos docentes y, en el caso de las escuelas secundarias, los alumnos, no participaron de las audiencias¹³⁹. En cambio, los actores religiosos tuvieron una presencia importante en todas las instancias asumiendo, a menudo, el rol de defensores del proyecto. El único actor con capacidad de veto para el caso salteño fue el Poder Judicial, tanto provincial como, en la actualidad, la CSJN.

En suma, el análisis del proceso muestra la presencia de una coalición social mayoritaria a favor de la sanción de la ley de la que formaron parte el Gobierno, la Iglesia católica, distintos actores religiosos y los colegios privados. Puntualmente, esta coalición se centró en la defensa de la enseñanza religiosa como asignatura obligatoria. Dado que los sindicatos docentes, los estudiantes, y los padres de los alumnos no se opusieron, también se los puede incluir en esta coalición, aunque no fueron

¹³⁹ Esto cobra relevancia en relación con los otros casos, que desarrollaré a continuación.

formalmente consultados ni participaron del debate de manera activa como los actores mencionados. El proyecto fue diseñado por el Ejecutivo, que se encargó de impulsar y promover la sanción de la ley y defendido por la Iglesia católica.

Esto lleva al siguiente punto, que es el carácter restringido de la participación. La ausencia de congresos, jornadas u otras audiencias públicas en las que se consultara a distintos actores relevantes de la comunidad educativa es un punto importante en la restricción a la participación de la sociedad civil en la ley. Pero por otro lado, la ausencia de un reclamo por parte los actores de la sociedad civil para ser tenidos en cuenta en la definición del texto de la ley también hace que el proceso de debate haya sido restrictivo. El caso cordobés, que trataré a continuación, fue un caso en el cual ante una restricción inicial del debate por parte del Poder Ejecutivo, distintos actores (sobre todo los estudiantes) se movilizaron para dar una mayor legitimidad a sus opiniones y demandar mayor participación. Esto no ocurrió en Salta, donde tanto la intención del Gobierno de sancionar la ley sin abrir la participación a la sociedad civil como la aceptación por parte de esta de los términos, tiempos e instancias de la discusión definieron que se tratara de un proyecto impulsado fuertemente por el Ejecutivo y la Iglesia católica y con participación restringida.

III.2. Córdoba

III.2.1. Presentación del caso: leves modificaciones al *statu quo*

El Artículo 11 inciso “d” de la Ley de Educación de Córdoba (Nº 9.780/10) establece que los progenitores tienen derecho

...a que sus hijos reciban de manera opcional, en el ámbito de la educación pública de gestión estatal, educación religiosa que les permita aprehender los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado, como contenido extracurricular, sin financiamiento estatal, fuera del horario de clases y a cargo de los ministros autorizados de los diferentes cultos. (Ley 9.780, Art. 11.d.)

Por otro lado, el Artículo 4 inciso “a” fija como uno de los objetivos de la educación

...el desarrollo integral, armonioso y permanente de los alumnos orientado hacia su realización personal y su trascendencia en lo cultural, lo social, lo histórico y lo religioso, según sus propias opciones. (Ley Nº 9.780, Art. 4.a)

Es decir, hay dos artículos en la ley actual que pueden considerarse como referidos a la enseñanza religiosa. El primero porque establece la posibilidad de que se dicten de manera extracurricular “los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieran optado” y el segundo porque considera a “lo religioso” como parte del desarrollo integral de los alumnos. Sin embargo, este último artículo no influye necesariamente sobre la posibilidad de incluir la enseñanza religiosa en las escuelas estatales sino que está más bien en sintonía con las concesiones al discurso católico sobre la educación (sobre todo a la doctrina de la subsidiariedad) presentes en la Ley Federal, las cuales fueron estudiadas en el Capítulo I.

Al incluir el Artículo 11, la Ley N.º 9.780 tendió a mantener parcialmente el *statu quo* prescrito en la Ley previa, la 8.113/91. En ella, el Artículo 7 establece en su inciso “c” que los progenitores tienen derecho

...a que sus hijos reciban, en el ámbito de la educación pública estatal, educación religiosa que les permita aprehender los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado.

Entiendo que el *statu quo* de esta ley previa se mantuvo sólo parcialmente porque la redacción de la ley actual explicita que, en caso de que se dicten clases de religión en una escuela estatal, estas consistirán en un contenido extracurricular, no tendrán financiamiento estatal, se darán fuera del horario de clase y estarán a cargo de los ministros autorizados por los diferentes cultos. Esta modificación fue la consecuencia, como se observará en este apartado, de una negociación entre el Gobierno y otros actores, fundamentalmente el movimiento estudiantil.

A la vez, es importante tener en cuenta que la Ley N.º 8.113 fue producto de una negociación entre una posición más laicista vinculada al reformismo cordobés y otra más confesional, que vinculaba argentinidad con tradición y catolicismo, más relacionada al Nacionalismo Católico Cordobés (NCC) (Abratte, 2015). Esta negociación fue producto de un consenso previo conocido como “el consenso de los 39”¹⁴⁰ (Ileana Sabattini, Fundación Amadeo Sabattini, 1998 citada en Abratte, 2015), que se plasmó en la reforma constitucional cordobesa de 1987. La Constitución provincial producto de esta reforma da cuenta de este consenso o pacto en la medida en que establece que uno de los lineamientos de la política educativa es “asegurar el carácter gratuito, asistencial y exento de dogmatismos de la educación pública estatal” a la vez que se afirma que “los padres tienen derecho a que sus hijos reciban en la escuela estatal educación religiosa o moral de acuerdo a sus convicciones” (Art. 62, Inc. 5).

La cuestión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales fue, como se estudiará en profundidad en el capítulo próximo, un punto de antagonismo siempre presente en la política cordobesa, no sólo como un problema en sí mismo sino, sobre todo, como expresión de la disputa entre el liberalismo-reformismo y el NCC. Este antagonismo marcó también la cronología del debate público social de la ley.

III.2.2. Cronología de una negociación

Los primeros avances en el diseño de la ley provincial de educación de Córdoba ocurrieron en 2009 (Míguez, 2015), pero la primera mención política al respecto fue recién en febrero del 2010 (Lamelas, 2013) cuando el ministro de Educación de Córdoba, Walter Grahovac, anunció que ese año se debatiría una ley de Educación nueva adaptada a la ley nacional, de acuerdo a lo pautado por el Consejo Educativo de esa provincia. Grahovac dijo que el rol del Ministerio en ese debate sería “garantizar los espacios” para que las comunidades educativas tuvieran “una amplia participación” y que los aportes fueran considerados en el proyecto que enviarían a la Legislatura. Desde ese primer

¹⁴⁰ La cantidad de votos necesarios para obtener la mayoría para cada Artículo.

momento definió un límite temporal claro: afirmó que la ley debía ser sancionada a fines de ese año. Esto es relevante porque marca, ya desde el inicio de la discusión, un fuerte grado de iniciativa política por parte del Ejecutivo y una intención clara del ministro de delimitar los tiempos de la discusión pública social de la ley. Esta intención, que implicaba una representación institucionalizada y mediatizada de lo que significaba la participación estudiantil, chocó con las representaciones del movimiento estudiantil, el cual concebía la participación política como participación directa (Míguez, 2015). Esto derivó, meses después, en uno de los conflictos estudiantiles más importantes de Argentina en los últimos años. La confluencia entre, por un lado, las intenciones del Ejecutivo de impulsar la nueva ley y conducir la participación de un modo que los estudiantes consideraron restrictivo y, por otro lado, la respuesta de los estudiantes a este posicionamiento, obligaron al ministro y a la Legislatura a ampliar este debate, dándole a todo este proceso un carácter de negociación entre la iniciativa del Ejecutivo y la demanda de mayor participación.

Desde un primer momento el catolicismo estuvo presente en la redacción y el debate de la ley. Sin embargo, en el caso de Córdoba esta participación no fue directamente de la Iglesia católica institucional, como en el caso de Salta; no fueron los obispos quienes defendieron las posiciones de la Iglesia. En Córdoba, la pieza clave en garantizar una redacción que estuviera acorde con las aspiraciones de la Iglesia católica fue un funcionario, Carlos Alberto Sánchez quien, como lo marcaré en detalle en el Capítulo V, es ante todo un militante católico. Además, de acuerdo a un reciente trabajo de Lamelas (2013) el CCEC también participó de esta primera redacción. En el siguiente fragmento de una entrevista, Sánchez relata su participación en la redacción y la discusión de esta ley y lo destaca como un momento en el que sintió que particularmente estaba actuando de acuerdo a sus convicciones y creencias religiosas:

Yo nunca he dejado de plantear y de incidir, de plantear mis principios y los principios de la Iglesia en todos los sectores y en todos los temas que se traten, hechos puntuales. Hay un libro de la Ministra Evelina Feraudo donde señala que de hecho tuvimos que trabajar algunos planteos para la ley de educación privada, y **en la redacción y luego en la discusión de la ley provincial de educación. Un debate interesante que tuvimos en el Consejo de Políticas Educativas de la provincia fue en orden al tema de la defensa de la vida, que está dentro de los principios de la ley, que algunos sectores interpretaban que por esto estábamos poniendo una posición anti abortista y en realidad no estábamos diciendo no al aborto, estábamos diciendo que defendemos la vida, y defender la vida implica también acompañar a la mujer en decidir el embarazo, en defender su embarazo y no poner la cuestión más fácil digamos, desde afuera porque para la mujer no es fácil. O el tema de la educación, de permitir la formación religiosa en las escuelas del Estado. En nuestra ley, que ya la tenía la 8.113, nosotros incorporamos que la educación sea, como se venía haciendo históricamente, en contra turno del horario escolar, y por un Ministro de la religión que representara. Eso fue un logro.** (Entrevista a Carlos Alberto Sánchez realizada en Córdoba en mayo de 2016).

En relación a los actores que participarían del debate, Grahovac señaló que ya se había avanzado en “algunos diálogos” en los que se tomó como referencia la Ley Nacional del 2006. Estos diálogos se habían dado en el marco del Consejo de Políticas Educativas, conformado por los ministerios de Educación y de Ciencia y Tecnología, el Consejo Asesor del Consejo Provincial de Educación

Técnica y Trabajo, representantes de los gremios, de las universidades provinciales y representantes de los poderes Legislativo y Judicial¹⁴¹.

El ministro también adelantó que se consultaría a alumnos, maestros y progenitores, pero en ese primer momento no explicitó el modo en el cual participarían de la discusión: mencionó que su objetivo era “lograr que la ley sea de toda la sociedad”, y agregó que por lo tanto mandaría el borrador “a cámaras empresariales, a sindicatos no docentes, a representantes de sectores productivos y a los medios de comunicación” (*La Voz del Interior*, 15/2/2010). Agregó que esta participación iba a estar controlada desde el Ejecutivo para no repetir errores cometidos en el pasado como la ley 8.113 (la última de Educación que se discutió en Córdoba en 1991), la cual se había propuesto “una suerte de consejos de educación con una representatividad plural tan ambiciosa que fue imposible de concretar” (*La Voz del Interior*, 15/02/2010). Este segundo punto es importante porque la intención del ministro de controlar la discusión de modo que fuera expeditiva se convirtió luego en un tema de conflicto con los estudiantes.

Entre febrero y mayo el tema de la Ley de Educación no tuvo demasiada relevancia en la esfera pública¹⁴². Recién a mediados de mayo la cuestión fue retomada por una institución autónoma del Ejecutivo denominada Consejo para la Planificación Estratégica de Córdoba, que redactó un documento que fue firmado por distintos representantes de la mayor parte de los actores políticos (partidarios) cordobeses¹⁴³. Este documento constaba de tres ejes en torno a los cuales debería existir un compromiso de todas las fuerza de cara a mejorar el sistema educativo: estos ejes eran “inclusión y calidad educativa”, “incorporación de tecnologías de la información”, y “financiamiento educativo”. En dicho documento existió, además, una mención respecto a la incorporación del “sector religioso” en la discusión de las políticas públicas educativas de cara a la concreción de dichas políticas (*La Voz del Interior*, 14/5/2010).

A fines de julio de ese año el Ministerio envió a todos los colegios un protocolo de debate del texto de la futura ley de educación. Las declaraciones de los distintos actores sobre esta consulta plasmaron un mapa de acuerdos y desacuerdos sociales que contornearon el conflicto posterior. El representante del Consejo Católico de Educación de Córdoba (CCEC), Guillermo Buitrago, aseguró que el “espacio

¹⁴¹ “La instancia que se debatirá en las escuelas a partir del segundo semestre parte de una consulta y recepción de ideas y no está definido si será un proyecto o un lineamiento, pero lo que si queremos es presentar un trabajo lo más completo y desarrollado posible”, explicó Grahovac (*La Voz del Interior*, 15/2/2010).

El ministro enumeró los ejes principales que esperaba consensuar con los actores: organización del sistema educativo; estructura del sistema y sus principales lineamientos curriculares; derechos de los estudiantes y los maestros; garantías de funcionamiento de la educación pública y la privada; y participación de la comunidad.

¹⁴² Aunque sí se discutieron los problemas que enfrentaba la Ley de Educación Sexual para ser aplicada (*La Voz del Interior* *La Voz del Interior* 15/3/2010, 24/4/2010, y 13/5/2010).

¹⁴³ Juan Schiaretta, gobernador de Córdoba; Walter Grahovac, ministro de Educación de Córdoba; Carlos Caserio (PJ); Luis Juez (Frente Cívico); Oscar Aguad (UCR); Omar Ruiz (Coalición Cívica); Eduardo García (Partido Socialista); Autoridades del Copec (Daniel Zovatto, Manuel San Pedro, Hugo Juri, Carlos Vido Kesman y Jorge Jaimez).

que se dio a la discusión” era “muy valioso”¹⁴⁴. El Secretario General de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), en cambio, mostró desconfianza planteando que los derechos contenidos en el documento enviado a las escuelas debían “hacerse efectivos” (*La Voz del Interior*, 23/7/2010).

Pocos días después, el 28 de julio, se realizó la primera jornada de discusión en las escuelas. La actividad fue un fracaso en términos de participación: los docentes consideraron que no tenían ni información ni tiempo suficiente para prepararla y los centros de estudiantes, si bien intentaron motorizar espacios para debatirlo, no pudieron convocar a los estudiantes más allá de los integrantes de los propios centros. En las escuelas en las que no había centros de estudiantes, ni siquiera se alcanzó ese nivel mínimo de participación (Hernández, 2011). La convocatoria de padres y alumnos fue escasa (*La Voz del Interior*, 28/7/2010 y 29/7/2010), y los docentes reiteraron su queja respecto a lo que consideraron que era un tiempo escaso para discutir los 111 artículos del documento. Estas críticas fueron respondidas por Grahovac, para quien los actores habían contado con un plazo suficiente¹⁴⁵.

Hasta este momento, el tema de la ley de educación no era un problema relevante de la política cordobesa. Esto cambió el 29 de septiembre cuando los alumnos tomaron tres colegios importantes de la ciudad de Córdoba (el IPEM 38 Colegio Jerónimo Luis de Cabrera, el IPEM 270 Manuel Belgrano y la Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba). Las demandas estaban centradas en dos puntos: las malas condiciones edilicias y la necesidad de ampliar el debate de la Ley de Educación (*La Voz del Interior*, 29/9/2010). El 30 de diciembre se sumó la Escuela Normal Superior Alejandro Carbó y, en solidaridad, una facultad de la UNC. En los 20 días siguientes se tomaron 16 escuelas secundarias más, algunas primarias y pocos terciarios (Beltrán y Falconi, 2011). Durante el primer día de tomas, la principal crítica al proyecto de ley de educación por parte de los alumnos que lideraban la medida de fuerza fue que no se había tenido en cuenta a los estudiantes en la discusión del anteproyecto y que el tiempo para discutirlo (una jornada) había sido escaso¹⁴⁶. Al día siguiente se agregó la crítica a la inclusión de la educación religiosa optativa. El Movimiento Secundarios Arriba hizo circular un documento en el que se

¹⁴⁴ El CEC envió folletos y afiches a las escuelas y a las casas de los alumnos instando a la participación de los padres en el debate, lo cual resultaba crucial debido a los cambios políticos y sociales que estaban ocurriendo el país: “Generalmente los padres no participan de estas iniciativas. Cuando debatimos la Ley nacional, de 500 padres invitados, vinieron sólo dos. De todas maneras, estamos esperanzados en que esta vez vengan porque creemos que estamos ante una nueva perspectiva. Después de la ley de educación sexual y la de matrimonio gay, todo esto nos lleva a pensar qué educación y qué familia queremos”, planteó Buitrago (*La Voz del Interior*, 23/7/2010).

¹⁴⁵ “Quince días antes del receso de julio colgamos en la página del Ministerio y les comunicamos a las escuelas, la síntesis del anteproyecto con el trabajo realizado por el Consejo de políticas educativas de Córdoba. Creemos que ya se ha dado casi un mes de posibilidades para que se lea. Se suponía que por el hecho de que esté a disposición un mes antes, a las jornadas la gente llegaba con el texto leído” (Grahovac, *La Voz del Interior*, 30/7/2010).

¹⁴⁶ “Se nos dio una ley armada para discutir. Fue un día, cuatro horas, teniendo en cuenta que estudiantes y profesores somos los protagonistas. Queremos que se abra la discusión”, dijo la presidenta del centro de estudiantes del Jerónimo Luis de Cabrera quien agregó, en segundo lugar, que existían graves falencias en términos edilicios y, en tercer lugar, que la ley no fijaba la “obligatoriedad de los centros de estudiantes” (*La voz del Interior*, 29/9/2010).

manifestaban las demandas edilicias, de participación, obligatoriedad y reglamentación de los centros de estudiantes, y en el que además se exigían “colegios laicos y exentos de todo dogmatismo” (*La Voz del Interior*, 30/09/2010).

Las tomas tuvieron un rol central en el repertorio de acción colectiva de los estudiantes (Tarrow, 2004) aunque este también incorporó otras medidas tales como las movilizaciones, manifestaciones a través de medios de comunicación y cartas dirigidas a las autoridades educativas. Los centros de estudiantes, si bien en algunos casos cumplieron un rol importante en la organización de las tomas, no necesariamente condujeron el conflicto sino que en muchos casos fueron desbordados por la participación (Hernández, 2011; Beltrán y Falcone, 2011). Los delegados estudiantiles se organizaron principalmente en dos espacios: Secundarios Unidos de Córdoba (SUC) y la Coordinadora de Escuelas Secundarias (CES). Como en toda acción colectiva, la posición de los estudiantes, padres y docentes (sobre todo respecto a las tomas) no fue homogénea sino que implicó en cada caso una serie de disputas y negociaciones (Hernández, 2011; Míguez, 2015).

En las dos semanas siguientes el conflicto siguió desarrollándose de manera heterogénea entre los distintos espacios¹⁴⁷. En el marco de esa heterogeneidad (caracterizada sobre todo por la divergencia entre sectores llamados “dialoguistas” y otros más “duros”) la demanda por modificar los artículos en los que se incluía la enseñanza religiosa empezó a cobrar un rol articulador de las demandas democráticas planteadas por los estudiantes (Laclau, 2005). Esto requiere que me detenga en dos cuestiones: en primer lugar, los artículos que estaban en discusión por el abordaje de la educación religiosa; en segundo lugar, el rol del debate en torno a la educación religiosa en la historia cordobesa.

Los artículos del anteproyecto que estaban en discusión eran el 11 inciso “e” y el 35 inciso “c”. El primero permitía la incursión de la enseñanza religiosa de manera optativa en las escuelas estatales, el segundo incluía la enseñanza religiosa entre los aprendizajes fundamentales:

Artículo 11.- Derechos y deberes de los Padres. Los Padres, o quien los sustituyeren legalmente, tienen, sobre la educación de sus hijos, los siguientes derechos: [...]

e) A que sus hijos reciban de manera opcional, en el ámbito de la educación pública de gestión estatal, educación religiosa que les permita aprehender los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado.

¹⁴⁷ El 1º de octubre, el ministro recibió a los delegados de las tomas y les ofreció un plan de mejoras edilicias para las escuelas y constituir una comisión conformada por alumnos y el Gobierno para seguir las obras. No hizo ofrecimientos en relación al debate de la ley de educación, lo cual fue considerado por los alumnos al día siguiente cuando decidieron continuar con las tomas. El 5 de octubre el ministro volvió a reunirse con representantes de los alumnos de las escuelas tomadas, con idénticos resultados. El 7 de octubre, con el objetivo de que las medidas cesaran, el ministro anunció que a partir de ese día se computarían las faltas de aquellos estudiantes que no asistieran a clase, lo cual no tuvo ningún influjo sobre las medidas de fuerza debido a que estas faltas no podían ser computadas por el personal administrativo de las escuelas (que estaban tomadas). El 9 de octubre dos escuelas levantaron las tomas luego de haber firmado actas acuerdo con el Gobierno que incluyeron planes de refacción de las escuelas y la discusión del anteproyecto de ley durante dos semanas más. Sin embargo, otras 20 escuelas que estaban tomadas, junto a cinco terciarios y la Facultad de Humanidades de la UNC mantuvieron la toma demandando la anulación del proyecto. El 13 de octubre todos los secundarios implicados en el conflicto (los que seguían tomados y los que no) marcharon por el centro de la ciudad pidiendo reformas edilicias y cambios en la Ley de Educación provincial.

Artículo 35.- La educación primaria contribuye decisivamente a la formación integral y asistencia del alumno, creando condiciones favorables para su activa integración familiar y socio - cultural y el desarrollo de los siguientes **aprendizajes fundamentales**. Sus objetivos son: [...]

c) Brindar oportunidades equitativas a todos los niños para el aprendizaje de **saberes significativos en los diversos campos del conocimiento**, en especial la lengua y la comunicación, las ciencias sociales, la matemática, las ciencias naturales y el medio ambiente, las lenguas extranjeras, el arte, la ética, la educación física, la tecnología; y, **a opción de los padres, la educación religiosa**; desarrollando la capacidad de aplicarlas en situaciones de la vida cotidiana.

Si bien el derecho de los padres a elegir la educación religiosa para sus hijos (Art. 11 Inc. e) ya estaba previsto en la ley anterior, los alumnos pretendían, de máxima, que este artículo no fuera incluido y, de mínima, que al rótulo de “opcional” se le agregara “extracurricular”. El Artículo 35, en cambio, debía ser abolido en su totalidad debido a que, al incluir la educación religiosa dentro los “aprendizajes fundamentales” enunciados en la Ley, podía representar eventualmente un problema para interpretar la cuestión de la “opcionalidad” de la educación religiosa (Abratte, 2015).

Hasta aquí repasé los artículos que representaron puntos de disenso respecto a la inclusión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. Ahora bien, este disenso no se estructuró en el vacío sino en el marco de una memoria colectiva concreta de Córdoba (Halbwachs, 2004). La historia moderna de Córdoba está marcada por las referencias de los distintos grupos sociales y políticos a un antagonismo constitutivo entre el NCC y el liberalismo cordobés. Como se estudió en el primer capítulo, en la década de 1880, la defensa de la tesis de Cárcano en la UNC y la oposición al normalismo por parte de la Iglesia católica en Córdoba abrieron paso a un conflicto que derivó en la expulsión del Vicario Clara. Lejos de haber sido un conflicto sin consecuencias, la Reforma Universitaria se referenció fuertemente en los intelectuales y políticos liberales cordobeses de esa generación para gestar un movimiento estudiantil que, a su vez, rebalsó las paredes de la universidad y nutrió de discursos y cuadros políticos e intelectuales a la UCR cordobesa y al gobierno de Amadeo Sabattini. Como se estudiará más profundamente en el Capítulo IV, el discurso liberal y luego reformista cordobés articuló a partir del antagonismo con el NCC una crítica no solo a las políticas confesionales en sí mismas, sino también a una idea excluyente de ciudadanía y democracia a partir de la cual surgió la consigna política y pedagógica de la participación (Roitenburd, 1998; Abratte, 2007). Esta tradición fue retomada posteriormente, en la recuperación democrática, por el angelocismo. En cada una de estas etapas, este antagonismo inicial entre NCC y liberalismo fue recuperado y reactualizado por la memoria colectiva de los diferentes grupos contendientes. En este marco, no resulta sorpresivo que el reclamo estudiantil de mayor participación en 2010 le diera tanta importancia la cuestión de la enseñanza religiosa y articulara diferentes demandas en torno a la demanda de una educación completamente exenta de dogmatismos, dado que este elemento está muy presente en la memoria de los grupos sociales y políticos cordobeses, especialmente aquellos implicados en la comunidad educativa. Se puede decir que la memoria colectiva cordobesa, sobre todo estudiantil, en

torno a estos enfrentamientos, funcionó como una condición para que las demandas edilicias, contra las pasantías y por una participación política directa se articularan en función de la demanda de “una educación laica”.

Como resultado de las críticas de los estudiantes, después de 14 días de tomas de establecimientos educativos, el proyecto se volvió a discutir en algunas escuelas secundarias, puntualmente aquellas que adhirieron a las actas acuerdo (*La Voz del Interior*, 12/10/2010). A finales de octubre terminó esa segunda tanda de discusión y las conclusiones fueron enviadas a las direcciones de nivel correspondientes que las incorporaron como anexo al borrador junto a los aportes anteriores y a las actas del Consejo Provincial de Políticas Educativas.

Dado que el Ejecutivo había manifestado que el proyecto ingresaría en la Legislatura y se votaría a principios de noviembre, en ese momento los estudiantes nucleados en el SUC amenazaron con retomar las medidas de fuerza si el proyecto no se modificaba en los tres puntos respecto a los cuales existían críticas del movimiento estudiantil (los artículos sobre educación religiosa, las pasantías, y la obligatoriedad de los centros de estudiantes). En un comunicado, los integrantes enfatizaron que en el ámbito de la educación pública “no puede existir la educación religiosa” ya que “impediría la educación sexual y la pluralidad de ideas” (*La Voz del Interior*, 5/11/2010). En el mismo día, el ministro de Educación les contestó en una entrevista radial:

¡Pero por Dios, **basta con esa mentira, no va a haber religión! El Gobierno no va a financiar la religión.** Esto es algo que **está vigente en Córdoba hace 24 años**, es un derecho que no se puede negar pero que en la práctica no se reclama, pero **no podemos promover la antirreligiosidad.** (*La Voz del Interior*, 5/11/2010).

Esta declaración, al restarle importancia al reclamo de los estudiantes y a sus temores de que el Estado financiara la enseñanza religiosa, avivó la movilización. El 9 de noviembre, cuando el proyecto tomó estado parlamentario¹⁴⁸, los estudiantes nucleados en el movimiento Secundarios Unidos de Córdoba (SUC) comenzaron una ronda de consultas con legisladores de los diversos bloques y marcharon a la Legislatura (*La Voz del Interior*, 10/11/2010).

Como consecuencia de la movilización, al día siguiente Diputados votó la realización de audiencias públicas para discutir el proyecto, con el apoyo legislativo del oficialismo y los aliados dado que la oposición (Izquierda Socialista, el Frente Cívico y el Frente Progresista) votó en contra con distintos argumentos según el bloque¹⁴⁹. La resolución legislativa 2.311/10 establecía que las audiencias serían convocadas por la Comisión de Educación en cuatro localidades y estarían abiertas a la participación de los docentes, estudiantes, progenitores y organizaciones de la sociedad civil.

¹⁴⁸ El proyecto fue girado a tres comisiones: de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Informática; Economía, Presupuesto y Hacienda; y Legislación General, Función Pública, Reforma Administrativa y Descentralización.

¹⁴⁹ En el debate se reeditaron las divisiones entre posiciones que definían a la participación como “participación directa” y otras que privilegiaban las instancias institucionalizadas y delegativas (Míguez, 2015).

La participación de estudiantes y progenitores en las cuatro audiencias estuvo acompañada, en cada caso, por movilizaciones de la Asamblea Interestudiantil. Al igual que las disputas sobre el sentido de la participación (Míguez, 2015), la cuestión de la incorporación de la educación religiosa fue un tema recurrente¹⁵⁰.

En las audiencias se puede detectar muy claramente la cuestión de la memoria colectiva sobre el enfrentamiento entre NCC y liberalismo como soporte de las demandas estudiantiles en el presente. Esta presencia de la memoria colectiva estuvo presente tanto en los discursos que planteaban la eliminación de ambos artículos, como en los que proponían mantenerlos. Entre los primeros, abundaron las referencias a la Ley 1420, a la Reforma de 1918 y al Cordobazo. La apelación a estos hitos de memoria como fundamento de la laicidad educativa funcionó de manera similar al caso salteño pero en el sentido inverso: los discursos evocaron estos hitos de cara a reafirmar una idea de provincia “liberal”, “reformista” y en la cual *la* “juventud” tiene un rol preponderante. En el marco de esta idea de provincia, quienes querían quitar estos artículos del anteproyecto defendieron un discurso de encuadramiento o *framing*¹⁵¹ sobre la relación entre educación y religión en el cual la laicidad cumple un rol preponderante. Estas articulaciones pueden observarse en los ejemplos que siguen:

Otra cuestión que afecta al núcleo de contenidos innegociables del Movimiento Estudiantil es la educación laica. **Estamos pisando la cuna de la Reforma Universitaria**, que dio origen [...] a uno de los sistemas universitarios públicos, gratuitos, laicos, cogobernados, autónomos y extensionistas más sólidos del planea, más inclusivos de América Latina y que mayor movilidad social ha generado. Y en este mismo lugar, nos damos ahora con que se ha generado un proyecto de ley por el que se afecta, principalmente, la educación laica. Estamos muy preocupados por esto, [...] porque **las instituciones eclesíásticas continúan influyendo, directa o indirectamente, en la búsqueda de las verdades del ser humano. Si no se garantiza la educación laica, se descuidarán los contenidos antropológicos, históricos, económicos y jurídicos que todo argentino debe aprender.** (Marcos Puricelli, Audiencia del 23/11/2010, Legislatura de Córdoba).

Creo que **esta bandera** [por la laicidad educativa], **que fue levantada hace mucho tiempo por estudiantes reformistas, no se puede perder.** Tenemos que generar espíritus críticos en el sistema educativo y que después cada cual decida, conciente o inconcientemente, pedir ayuda o alabar a cualquier ser superior o inferior. Entiendo que esto no hace falta que esté dentro del colegio (Florencia Ceccarelli. Audiencia del 23/11/2010, Legislatura de Córdoba).

Como hija política del ‘Cordobazo’ que nos enseñó que debemos formarnos diariamente con los libros a través del diálogo y el debate, disputando por las mejores ideas, con solidaridad hacia nuestros compañeros, reclamo a ustedes la mejor educación, no la educación posible. **Como víctima de una violación espiritual y moral por parte de Primatesta y su corte**, que pretenden confundir nuestra **solidaridad con su caridad, nuestra libertad con el miedo, nuestros méritos con sus prebendas, nuestro debate con su doxa, rechazo cualquier financiamiento a cualquier educación religiosa**, cualquiera fuera el dogma. Me pronuncio enérgicamente a favor de la educación laica. Y porque fui rescatada de aquella violación por la universidad de la reforma, la del compromiso social de los ’60 y los ’70 y también por la universidad de la

¹⁵⁰ De acuerdo a mis cálculos alrededor del 37,5 por ciento de las menciones en las audiencias se refirieron críticamente a la cuestión de los espacios de participación que abrió el gobierno, por considerarlos restringidos; y cerca del 40 por ciento de las menciones de las audiencias se refirieron a la cuestión de la educación religiosa. De estas últimas, apenas el 12,5 por ciento de los discursos fueron favorables a la incorporación de la enseñanza religiosa de manera optativa mientras que el 87,5 por ciento restante se manifestaron en contra, considerando que la misma atentaba contra la laicidad educativa.

¹⁵¹ Este concepto es desarrollado en profundidad en el Capítulo IV.

libertad del arquitecto Rébora, vengo a apelar por la educación libre, gratuita y excelente (Dalmira Pensa, Audiencia del 07/12/2010, Legislatura de Córdoba).

En una ciudad que es cuna de la Reforma Universitaria, que además se hizo eco, en los años '60, de la discusión acerca de la educación laica, vemos como un claro retroceso reconocer la posibilidad de que el Estado imponga desde su esfera una educación religiosa, basada en dogmas. La religión versus educación laica no debe tomarse como una afrenta de parte de quienes defendemos la educación laica contra cualquier religión, sino que debe ser motivo para defender el respeto pleno de la libertad de conciencia individual de cada uno de los ciudadanos, para formarse en una institución educativa sostenida por el Estado provincial, independientemente del credo o religión que profese. (Emilio Cornaglia, Audiencia del 07/12/2010, Legislatura de Córdoba).

A estos discursos se opusieron otros que también apelaron a diferentes hitos de memoria vinculados al antagonismo entre liberalismo y NCC, pero para fundamentar otro encuadramiento de la relación entre educación y religión, en el cual la laicidad no constituye un valor necesariamente central. En estos, se recupera la Constitución como testimonio de un pacto entre el NCC y el liberalismo, o bien se relativiza la importancia que tiene en la memoria colectiva el valor de la laicidad en comparación con otros valores, como la gratuidad o la obligatoriedad:

Oponerse al texto propuesto implica desconocer esas normas superiores [la Constitución Nacional y la Ley Nº 8113] y constituye una incoherencia en un Estado que asegura los beneficios de la libertad para todos los hombres, a la vez que reconoce a Dios como fuente de toda razón y justicia (Silvio Pedro Montini, audiencia pública del 23 de noviembre sobre la ley de educación de Córdoba).

Escucho a muchos jóvenes hablar de educación laica como si fuera un postulado histórico y no lo es. [...]. Si dijeran que la educación va a dejar de ser laica, no sé si van a temblar los altares de los próceres argentinos, pero si deja de ser gratuita y obligatoria sí van a temblar, lo de laica es un postulado que puede ser amortizado (Raúl Ojeda, audiencia pública del 7 de diciembre sobre la ley de educación de Córdoba).

Al final de las audiencias, como producto de la movilización estudiantil y la manifestación de fuertes disidencias en las audiencias públicas, los legisladores anunciaron que incorporarían al texto del anteproyecto que la educación religiosa opcional sería extracurricular, fuera del horario escolar y dictada por ministros de los diferentes cultos, de modo que no comprometería ningún tipo de financiamiento específico del Estado provincial. Al mismo tiempo, decidieron eliminar la educación religiosa de los aprendizajes fundamentales comprendidos en el Art. 35 Inc. “c”. En un mismo sentido, consensuaron modificar el artículo referido a la educación sexual. En ese artículo se establecía que uno de los objetivos de la educación era “brindar conocimientos y promover valores que fortalezcan la formación integral de una sexualidad responsable” y los legisladores acordaron agregar que dichos conocimientos se brindarían en los términos de Ley Nacional de Educación Sexual Integral (*La Voz del Interior*, 14/12/2010). Otra incorporación como producto de las demandas fue la inclusión de los estudiantes en el Consejo de Políticas Educativas y la posibilidad de incluir también organizaciones de padres de alumnos, aunque con dudas sobre cómo se organizarían (*La Voz del Interior*, 14/12/2010).

Un día antes de que se votara la ley los estudiantes universitarios, terciarios y algunos docentes encolumnados en la llamada Asamblea Interestudiantil Independiente iniciaron una huelga de hambre

“por tiempo indeterminado” y convocaron una marcha para el día siguiente (el día de la sanción de la ley) pidiendo la “anulación” del anteproyecto (*La Voz del interior*, 14/12/2010). A esta movilización se sumaron las otras dos organizaciones que nucleaban estudiantes, la CES y la SUC (*La Voz del Interior*, 15/12/2010). El reclamo más importante de para esa instancia, en la que ya se había llegado a un acuerdo sobre la mayor parte de los problemas edilicios, fue la no incorporación de la enseñanza religiosa¹⁵². Este reclamo fue considerado a medias por los legisladores quienes, como lo marqué anteriormente, quitaron a la educación religiosa de los aprendizajes fundamentales y aclararon el carácter extracurricular y no financiado por el Estado de la enseñanza religiosa, pero mantuvieron el derecho de los progenitores a que sus hijos recibieran clases de religión en el ámbito estatal. Finalmente, la ley se aprobó con 43 votos a favor y 25 en contra¹⁵³. Los disturbios afuera de la legislatura fueron muchos y graves debido a la masividad de la convocatoria estudiantil¹⁵⁴.

III.2.2.3. Análisis del proceso: catolicismo en la coalición defensora y participación ampliada

En Córdoba el *statu quo* se mantuvo a grandes rasgos, aunque la explicitación del carácter extracurricular, fuera del horario de clase y no financiado por el Estado de la educación religiosa opcional representó una cierta innovación que tuvo, al igual que todo el proceso de debate público social, un carácter negociado.

El tiempo de debate, ligeramente más prolongado que el de Salta, estuvo dado por una negociación permanente entre el Gobierno y los actores sociales, sobre todo los estudiantes. La primera mención al tema fue un anuncio del ministro de Educación fue en febrero del 2010 de que ese año se sancionaría una Ley de Educación nueva para la provincia, acorde a la nacional del 2006, y que buscaría la participación de todos los sectores. La ley finalmente fue sancionada en diciembre, por lo que el proceso en su totalidad duró diez meses.

Las referencias al factor religioso fueron cobrando relevancia a medida que pasaron de ser una consigna periférica para los estudiantes (que protestaron, al principio, por las condiciones edilicias de los establecimientos escolares y por no sentirse plenamente incorporados en la discusión de la ley) a ser la principal consigna que conglomeró a dos organizaciones provinciales de estudiantes secundarios, centros de estudiantes universitarios, y docentes no alineados con la UEPC. Sin embargo, en este caso (a diferencia del salteño) quienes promovieron la inclusión de la educación religiosa (de

¹⁵² “Creemos que si uno incorpora una religión tiene que incorporar a 200 y eso implica darles espacio dentro de los establecimientos que ya tienen un montón de problemas”, dijo un representante de dicha organización para explicar los motivos de la protesta (*La Voz del Interior*, 15/12/2010).

¹⁵³ Votaron a favor legisladores oficialistas de Unión por Córdoba, además del Frente para la Victoria, Concertación Plural, Unión Federal Vecinal, Movimiento Patriótico, Pro, Peronismo Militante, Acción Vecinal, y Vecinalismo Independiente. Quienes votaron en contra fueron los legisladores de la UCR, el Frente Cívico, la Coalición Cívica, e Izquierda Socialista (*La Voz del Interior*, 15/12/2010).

¹⁵⁴ Hubo cinco policías heridos y decenas de estudiantes detenidos, y el operativo policial estuvo integrado por 250 efectivos (*La Voz del Interior*, 15/12/2010).

manera optativa, lo cual también difiere de Salta) lo hicieron desde una posición más a la defensiva, con argumentos como que ya estaba incluida como derecho en la ley previa y en la Constitución y que no implicaría un gasto para el Estado. Además, el caso cordobés constituyó un caso de modificación parcial del *statu quo* legislativo en relación a la forma de prescribir la relación entre educación estatal y enseñanza religiosa. Esto se debió a la movilización de diferentes actores (especialmente el movimiento estudiantil), la cual condicionó la posición inicial del gobierno llevándolo a negociar mayores instancias de participación y la propia redacción de la ley.

Los principales puntos de conflicto presentes en la discusión fueron, ante todo, aquellos presentes en el reclamo estudiantil y docente, es decir: el modo en el cual el gobierno trató la discusión de la ley; el hecho de que la ley contemplara la enseñanza religiosa; y que se incluyera un sistema de pasantías para las escuelas técnicas, lo que consideraron como una intromisión del mercado en el sistema educativo.

La modalidad en la cual esta discusión se dio incluyó, entre las instancias formales, las reuniones del Consejo de Políticas Educativas, dos jornadas institucionales en las escuelas, las reuniones de comisión, y la organización de audiencias públicas; entre las instancias informales se pueden contar las declaraciones en medios de comunicación por parte, sobre todo, del ministro de Educación y los estudiantes, las tomas de establecimientos y movilizaciones.

El orden de las distintas instancias estuvo dado por una negociación entre, por un lado, la intencionalidad del Ejecutivo de conducir el proceso de discusión, es decir, definir los plazos, las instancias, y los propios términos del debate. Y por otro lado, la intención de distintos actores educativos, sobre todo el movimiento estudiantil secundario, de ampliar estos márgenes de negociación y hacer que el proceso tuviera un carácter más participativo. De este modo, la primera versión del anteproyecto fue redactada en el ámbito del Consejo de Políticas Educativas y el Ministerio de Educación. Luego, en julio, el propio Ministerio difundió un anteproyecto. Hacia fines de ese mes se realizaron dos jornadas en las escuelas, que tuvieron poca convocatoria y más tarde, en septiembre, comenzó la toma de escuelas. Recién en esta instancia otros actores fuera del Gobierno comenzaron a intervenir en la definición del proceso de debate de la ley. En noviembre, una vez que la ley entró a la Legislatura, comenzaron las audiencias públicas, también producto de la movilización, que se dieron a lo largo de ese mes. El 15 de diciembre la ley llegó al recinto y fue aprobada, también con una fuerte movilización fuera de la Legislatura. En suma, lo que marca el orden de las instancias de acuerdo a la intervención de los distintos actores, es que si en un principio el Gobierno buscó conducir el proceso desde una perspectiva restrictiva de la participación, esto fue contestado desde la sociedad civil, sobre todo desde el movimiento estudiantil. Además, este fue acompañado en buena medida por la opinión pública (varias editoriales de *La Voz del Interior* apoyaron el reclamo) y por

otros actores, tales como la UNC, los propios progenitores de los alumnos y, en muchos casos, sus maestros (Hernández, 2011; Míguez, 2015).

El actor con mayor iniciativa fue el Ejecutivo, a tal punto que prácticamente no se registraron, en las noticias relevadas en torno a la agenda educativa para el caso cordobés, declaraciones de legisladores. Sin embargo, la participación de Sánchez en la redacción del proyecto, así como la participación del CCEC en el Consejo de Políticas Educativas, implicaron también una participación del catolicismo desde el primer momento. La discusión pública social principal tuvo por un lado al ministro de Educación Grehovac y por el otro a los estudiantes secundarios, en menor medida, universitarios, y en tercer lugar a los docentes, aunque a aquellos no agrupados en los sindicatos. En este marco los actores con mayor capacidad y ejercicio de veto (teniendo en cuenta que el actor con mayor iniciativa fue el Ejecutivo y que el partido de gobierno poseía mayoría en la Legislatura) fueron, en especial, los estudiantes.

En suma, la coalición que apoyó la ley estuvo formada sobre todo por el Gobierno, la Iglesia católica (a través de Sánchez) y la UEPC mientras que la coalición en contra de la ley estuvo formada principalmente por estudiantes secundarios y universitarios, progenitores y docentes no encolumnados en la UEPC. A diferencia del caso salteño, resulta difícil distinguir claramente entre una coalición social mayoritaria y una minoritaria, debido a que el elevado nivel de contestación funcionó para modificar parcialmente los plazos del debate, ampliar las instancias tanto formales como informales de discusión e incluso modificar, aunque sea parcialmente, el texto de la ley y del anteproyecto. En otras palabras, existió una disputa importante que condicionó a la coalición defensora de la ley, coalición en la cual el Ejecutivo tuvo un rol central promoviendo que se sancionara.

Esto lleva al último punto a tener en cuenta en este proceso, que fue el carácter ampliado de la participación. Este rasgo no estaba definido al inicio del debate, cuando el Ejecutivo propuso una discusión más restringida a la participación directa de los actores y más canalizada a través de mecanismos propios de la democracia representativa. Sin embargo, la movilización de los estudiantes, quienes en ese entonces no estaban comprendidos por estos mecanismos (la Ley N.º 26.774 de Ciudadanía Argentina que dispuso el derecho a voto para los jóvenes mayores de 16 años fue sancionada recién en 2013) llevó a que la participación directa de los actores sociales fuera ampliada. Esta ampliación se dio en dos sentidos: por un lado, porque con la toma de escuelas los estudiantes secundarios se incluyeron “de hecho” en un debate del que, de acuerdo a su discurso, habían sido excluidos; por otro lado, porque a través de las medidas de fuerza llevaron al Gobierno mismo, así como a otros actores políticos, a reconocerlos como parte de la discusión ampliando las instancias o canales institucionales (actas acuerdo, audiencias públicas, más jornadas de debate, reuniones con legisladores, etcétera). En suma, el caso cordobés estuvo demarcado por la iniciativa fundamental del Ejecutivo con el apoyo de la Iglesia católica y el sindicato mayoritario y la presencia de un debate

ampliado como consecuencia de la contestación social (sobre todo estudiantil) a una convocatoria a la participación que fue percibida, por los actores contestatarios, como restringida.

III.2.3. Chaco

III.2.3.1. Presentación del caso: mantenimiento del *statu quo*

En la provincia de Chaco, la Ley de Educación (Nº 6691/10) establece en su Artículo 4 que el Estado tiene la responsabilidad “principal e indelegable” de proveer una educación pública “integral, intercultural, permanente y de calidad” para todos los habitantes de la Provincia, garantizando la “igualdad, gratuidad, laicidad, y equidad en el ejercicio de este derecho”, con la participación de “las familias, las organizaciones sociales y de pueblos indígenas”. Es decir que la educación chaqueña es, por ley, no solo laica, sino también intercultural.

La cuestión de la laicidad ya estaba presente en la ley previa (No. 4.449/97), aunque en la misma también se prescribía que la educación estaría garantizada de acuerdo a valores *espirituales*:

Artículo 2.- el estado provincial garantizará la **educación gratuita, laica, integral, regional**, de acuerdo con **valores éticos, morales y espirituales**, para todos los niveles, modalidades y servicios [...] Se respetará la educación basada en principios éticos y religiosos, integral, respetuosa del bien común, conforme con lo determinado en los títulos VI y IX de esta ley.

Esta característica de la laicidad está reconocida, además, en la Constitución provincial, que afirma en su Artículo 79 que todos los habitantes de la Provincia tienen derecho a la educación. Y aclara: “La que ella [la provincia de Chaco] imparta será gratuita, laica, integral, regional, y orientada a formar ciudadanos para la vida democrática y la convivencia humana”. En cuanto a la libertad religiosa, la Constitución posee un párrafo dedicado a la “libertad de conciencia y de culto”, y afirma, en el Artículo 16, que es “inviolable” el derecho que toda persona tiene de “profesar su religión y ejercer su culto libre y públicamente según los dictados de su conciencia y sin más limitaciones que las impuestas por la moral y el orden público”. En este punto se reproduce lo que establece la Constitución Nacional, pero la Constitución chaqueña va un paso más allá: mientras que la Constitución Nacional no reconoce la igualdad entre las religiones y en cambio reconoce el sostenimiento del culto católico, apostólico y romano¹⁵⁵, la Constitución de Chaco establece que la provincia “no protege religión ni culto alguno, ni contribuye a su sostenimiento”. En suma, en el caso chaqueño se mantuvo el *statu quo* que establece la laicidad de la educación estatal de una ley a la otra,

¹⁵⁵El presupuesto nacional destina a la Iglesia católica (sin incluir las del obispado castrense y las capellanías) las siguientes asignaciones: a los arzobispos u obispos residenciales, que alcanzan al 80% del sueldo del juez de primera instancia, 70% en el caso de los obispos auxiliares y eméritos y 60 % a los auxiliares eméritos; a las parroquias de frontera o zonas desfavorables; a los seminaristas mayores de las diócesis y a 5 congregaciones; jubilaciones gratificables para sacerdotes seculares que no tengan otro beneficio; pasajes, al exterior o de cabotaje, para obispos, sacerdotes y agentes pastorales (Mallimaci, 2015).

aunque se modificó parcialmente en un sentido más laico excluyendo los valores espirituales de la definición del derecho a la educación.

III.2.3.2. Cronología de la sanción de una ley de la sociedad civil

En la cronología del caso chaqueño se pueden distinguir tres etapas diferenciadas. En 2008, el Gobierno de Jorge Milton Capitanich, del frente Chaco Merece Más, y el Consejo de Educación intentaron avanzar con un Congreso Pedagógico con el objetivo de sancionar una nueva ley. En este primer período, ganar la confianza de los muchos y muy activos sindicatos docentes chaqueños fue el principal desafío del Gobierno y del Consejo de Educación, que se adecuaron a sus demandas y discutieron intensamente el proceso con ellos. A su favor, el Gobierno ya contaba con el apoyo de uno de los sindicatos más importantes, la Unión de Trabajadores de la Educación (UTrE, perteneciente a la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA), el cual, como lo marcaré en el Capítulo V, tenía un vínculo de larga data con la entonces ministra de Educación, María Inés Pilatti Vergara.

En 2009, en un contexto de menor tensión sindical, se prolongaron los encuentros de debate y cambió el titular del Ministerio de Educación de la Provincia, quien pasó a ser Francisco “Tete” Romero. En 2010, cuando el proyecto ya tomó estado parlamentario, la Legislatura chaqueña redobló las instancias participativas a través de 14 audiencias públicas que se hicieron en distintos puntos de la provincia con el objetivo de discutir diferentes artículos de la ley. En las tres etapas la participación directa de los actores educativos (especialmente los sindicatos docentes, pero también los alumnos y progenitores) fue un factor clave que, como se verá, incidió en las particularidades del proceso. Esta característica (la importancia de la participación) se debió, sobre todo, a la importancia de los sindicatos docentes como actores de peso en el sistema educativo chaqueño. Los gremios que participaron de la discusión fueron, además de la UTrE/CTERA, la Asociación Docente de Chaco (ADoCh); el Frente Independiente de Unidad Docente (FIUD); la Unión de Docentes Argentinos (UDA); la Asociación de Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET); y por último la Asociación de Docentes de Escuelas de Gestión No Estatal (AdEGNE).

El 9 de abril de 2008 la Legislatura sancionó una ley (Nº 6.106) por medio de la cual se convocaba a un Congreso Pedagógico en la provincia, con el objetivo de sancionar una nueva ley provincial de educación acorde a la Ley Nacional (Nº 26.206). La organización del Congreso debía comenzar antes de los 60 días de promulgada esta ley. Menos de dos meses después, el 4 de junio de 2008, la ministra de Educación de la provincia, Pilatti Vergara, anunció a los integrantes del Consejo de Educación de la provincia¹⁵⁶ que la organización del Congreso sería su principal objetivo de gestión. La ministra

¹⁵⁶ El Consejo de Educación es un cuerpo colegiado de rango constitucional, es uno de los ámbitos más democrático y plural del sistema educativo. Está integrado por 15 miembros, de los cuales siete son electos mediante el voto popular. Son tres

dijo, además, que ese órgano dejaría de ser “una figura decorativa dentro del sistema” (*Prensa Chaco*, 04/06/2008)¹⁵⁷. Esta primera intervención de Pilatti marcó dos cuestiones relevantes del debate público social de la ley: en primer lugar, la intención de delegar en el Consejo de Educación de organizar el proceso de debate, sus tiempos, sus instancias y en cierto punto los actores intervinientes; en segundo lugar, al situar este debate en el marco de un Congreso Pedagógico, la intervención de la ministra marcó el carácter participativo de la discusión.

El 8 de julio de 2008 el Consejo de Educación de la Provincia, para avanzar en la organización del congreso provincial, programó un calendario de debates destinados a docentes, padres y alumnos, en cuatro instancias distintas: escolar, zonal, regional y provincial. Al respecto, el entonces presidente del organismo, Hugo Salmón, señalaba que se fijarían los lineamientos para abordar en el Congreso Educativo de cara a una ley provincial de educación. Dos días después, el 10 de julio, el consejo definió estos ejes y poco tiempo después empezó el proceso de discusión social en torno al proyecto¹⁵⁸.

El 5 de agosto de 2008 se llevó a cabo primera instancia de debate colectivo del proyecto, la cual incluyó a los directores de las 13 regionales educativas de esa provincia. En esa primera reunión, el Consejo les pidió a los directores de las regionales que se comprometieran con dicha política pública e incentivaran a la comunidad educativa a participar en cada una de las escuelas de su región. El presidente del Consejo explicó que el primer paso de la discusión del proyecto sería establecer los fines, garantías, derechos y postulados de la ley. También explicitó que esa instancia estaría destinada a la participación de “docentes, padres, alumnos, organizaciones sociales, y la comunidad educativa en general” (*Prensa Chaco*, 10/07/2008).

El 6 de agosto de 2008 la ministra se reunió con alumnos de distintas escuelas con el objetivo de trabajar en la creación de centros de estudiantes. Esto está relacionado con la ley y con el sistema de creencias compartido por la coalición que la impulsó: para quienes estuvieron a cargo del gobierno de la educación en este período en Chaco, la participación de los actores fue un valor fundamental. Por ello, organizar a los centros de estudiantes para que participaran del debate y se apropiaran del proyecto de ley fue una tarea conjunta a la de organizar el debate en sí. Esto puede observarse en la siguiente entrevista:

docentes de gestión estatal, uno de gestión privada, un representante de los padres/madres, un representante de los alumnos, y un representante de los no docentes, y ocho oficiales, es decir, designados por el gobierno.

¹⁵⁷ El Consejo no había tenido actividad durante el gobierno de Roy Nikisch.

¹⁵⁸ A mediados de julio, la ministra de Educación de la provincia emitió una Resolución (Nº. 3546) en la que establecía distintas etapas de discusión de ley: primero de los supervisores de zonas, una semana después con los directores de escuelas, y por último, una instancia abierta a padres, alumnos, maestros, y otras organizaciones, en las escuelas. Esta última instancia debía realizarse en dos jornadas, una a contraturno y una con suspensión de clases. Todos estos encuentros debían realizarse en agosto. Para septiembre, la resolución dictaba que se convocaran a reuniones zonales del congreso educativo Provincial; para el octubre, regionales, y provinciales para noviembre. En la primera semana de agosto el Consejo se reunió con los supervisores zonales, pero finalmente, debido a problemas organizativos, todo el proceso se atrasó un mes.

DP: En el 2007 gana [el Gobernador Jorge Milton] Capitanich y queda como ministra de Educación Marín Pilatti Vergara, solicitamos audiencia con ella en diciembre, la solicitamos un lunes, el martes nos atendió. Y en realidad **el proceso de formación de centros de estudiantes en la provincia empieza con ella.**

E:¿Con Pilatti?

DP: Sin duda, cualquier persona te lo afirma. No existían los centros de estudiantes o existían en todo caso como acción propia, marginal, de cada institución. No como una política.

E:¿Había pocos colegios con centros de estudiantes?

DP: Muy pocos colegios. A nosotros, por ejemplo, ella nos aprueba el proyecto y nos ayuda mucho a la salida del colegio, porque nos permitía hacer jornadas de capacitación, contar experiencias y capacitación en formar un estatuto, en cómo armar un centro de estudiantes, cómo llevarlo adelante. Ahí empezaron a invertir mucho. [...] De acá Marín se va en el 2009, se va como Diputada Nacional, y se va con 90 centros de estudiantes formados y 50 en formación. [...] Ella puso lo más importante: ella primera puso recursos, porque sin recursos no hay programa que puedas llevar adelante (Entrevista a Cristian Daniel Piñeiro, Espacio de Democratización y Participación Estudiantil, mayo de 2016).

La intención del Consejo y el Ejecutivo de abrir el debate a la comunidad educativa no implicó que la discusión fuera fácil o estuviera exenta de tensiones. Los temores de los docentes, sobre todo debido al cambio de estructura que implicaba pasar de una primaria de nueve años a una de siete y de una secundaria de tres años a una de cinco, se manifestaron fuertemente a lo largo de este primer año de debate y por ello el desafío de la administración de la educación fue generar confianza entre los gremios docentes. El 19 de septiembre de 2008 se realizó una primera jornada de debate en las escuelas, la cual estaba destinada a los maestros. Sin embargo, ese día uno de los sindicatos realizó un paro debido a un conflicto gremial y muchos docentes perdieron esa jornada (*Diario Norte*, 22/09/2008), por lo que solicitaron que se agregara una jornada más (*Prensa Chaco*, 24/09/2008; *Diario Norte*, 22/09/2008). El 22 de septiembre de 2008 fue la segunda jornada, en la cual los docentes elaboraron una propuesta y eligieron representantes para que debatieran la ley en jornadas zonales que se realizarían los primeros días de octubre. Las principales dudas de los docentes en el debate estuvieron vinculadas a los cambios en la estructura de ciclos escolares (*Primera Línea Sáenz Peña*, 25/09/2008). Estas dudas estuvieron presentes también en la tercera jornada de debate, abierta no solo a docentes sino también a progenitores y alumnos, que se realizó en toda la provincia el 29 de septiembre. También existió temor entre los actores de las escuelas técnicas, quienes se mostraron reticentes, en su encuentro de discusión, a modificar los planes de estudios y adecuarlos a una ley nueva (*Diario Norte*, 20/10/2008). En los primeros días de octubre, en el debate de los delegados docentes, este malestar volvió a surgir: los docentes de séptimo, octavo y noveno año de la EGB3 temían por sus puestos de trabajo. Además, los docentes temían perder los derechos comprendidos por el Estatuto Docente de Chaco (Ley N° 3529) con la nueva ley (*La Voz de Chaco*, 06/10/2008). Como respuesta esta desconfianza, la ministra de Educación buscó calmar las aguas asegurando que las discusiones, si bien eran necesarias para avanzar en acuerdos mínimos, no se traducirían inmediatamente en una ley, sino que el proyecto sería rediscutido en la Legislatura provincial (*Diario Norte*, 25/09/2008).

Más allá de las declaraciones de Pilatti Vergara, es importante marcar que, si bien la ministra delegó en el Consejo Educativo la organización del Congreso, siguió interviniendo ante posibles conflictos o roces con los docentes u otros actores durante el primer año de discusión. De hecho, el 16 de octubre, visitó una reunión regional de docentes que plantearon algunas demandas en relación al Congreso y buscó evacuar estas dudas y darles tranquilidad acerca de que esta ley no se sancionaría de un día para el otro sino que las discusiones de ese año constituían una primera etapa que se completaría al año siguiente. Además, en esa reunión los docentes le reclamaron más tiempo para discutir el proyecto, por lo que el Ministerio y el Consejo decidieron finalmente ceder ante el reclamo de los docentes y extender las instancias de discusión zonal, argumentando que la sanción requería de la mayor participación posible por parte de los maestros, y que aún no habían terminado los encuentros zonales en Resistencia¹⁵⁹.

Los docentes indígenas y los representantes de escuelas privadas fueron convocados, en los días siguientes, a discutir el proyecto¹⁶⁰. Una cuestión importante referida al tema de la educación intercultural bilingüe, que será tratada en profundidad en el próximo capítulo, es el carácter refundacional del discurso oficial respecto al derecho a la educación de las comunidades qom, moqoit y wichí que viven en la provincia. En este encuentro de educadores indígenas comenzó a aparecer un discurso de fuerte ruptura con el pasado reciente respecto al rol de estas comunidades en la educación y más en general en la identidad chaqueña. En los discursos pronunciados por los funcionarios en ese encuentro, los docentes bilingües, provenientes de comunidades indígenas chaqueñas, fueron llamados a “decidir” de qué modo debía diseñarse, impartirse y prescribirse la educación para los niños y adolescentes qom, moqoit y wichí, “dejar de lado el paternalismo”, y ser “los verdaderos protagonistas” de la ley (*Diario Norte*, 23/10/2008).

El 18 de noviembre, casi un mes antes del Congreso, Pilatti Vergara insistió en que el mismo consistía la culminación de una primera etapa y el sistema educativo de la provincia no cambiaría de un día para el otro, lo cual reafirma que durante este primer año de debate el esfuerzo por ganar la confianza de los docentes fue crucial para el Gobierno, el Consejo y, en última instancia, para la sanción de la ley:

No habrá un proyecto de ley de Educación que se envíe entre gallos y medianoche a la Legislatura. [...] [El Congreso Pedagógico] va a tener continuidad. En todas las oportunidades que tuve lo aclaré. Esta es una primera etapa de discusión de los ejes principales que nosotros consideramos que debían debatir los docentes, los padres, los alumnos en una primera ronda del congreso (*Diario Norte*, 18/11/2008).

¹⁵⁹ En este sentido, el presidente del Consejo subrayó que los encuentros zonales por niveles representaban una negociación por parte del Ministerio de Educación, al hacer lugar al pedido de los docentes, para que se “flexibilizara” el proceso del Congreso previsto por el Consejo, para que tuvieran más tiempo para debatir el proyecto (*Prensa Chaco*, 5/11/2008).

¹⁶⁰ El 23 de octubre los educadores indígenas (docentes en escuelas del sistema intercultural bilingüe) se reunieron para discutir la ley. En los días siguientes también hubo reuniones entre director de Educación de Gestión Privada, Juan Ramón Meza, la ministra y legisladores con los sindicatos de docentes de escuelas privadas y con el obispo de Resistencia, Fabriciano Sigampa (*Prensa Chaco*) para discutir la nueva ley y la sanción de un Estatuto del Docente Privado.

Luego de dos reuniones de Consejo para ultimar los detalles organizativos del Congreso, el 15 de diciembre se hizo la primera jornada de debate de los representantes elegidos en instancias previas. En ella participaron unos 500 delegados (*Prensa Chaco*, 15/12/2008) en representación de los docentes, alumnos y padres, que se organizaron en comisiones para el debate específico de la ley¹⁶¹. El trabajo de las comisiones duró dos días.¹⁶² Luego se conformó una comisión redactora del documento preliminar para dar continuidad al análisis sobre la nueva Ley de Educación Provincial, que sería enviado a las escuelas en el ciclo lectivo 2009.

En suma, el período de debate del año 2008 implicó una negociación del Gobierno y el Consejo con los sindicatos docentes, que fueron los más reticentes al debate. Sin embargo, esta reticencia no apuntó tanto a cuestionar la sanción de una nueva ley (existía un consenso de todos los actores sobre la necesidad de adecuar la legislación provincial a la nacional) sino los tiempos: el objetivo de los sindicatos era dar este debate con el mayor cuidado posible debido a su desconfianza y cierto temor a perder derechos asociados a la legislación previa. Por ello, este primer año estuvo caracterizado por un esfuerzo por parte del Consejo y sobre todo de la ministra de generar confianza con los sindicatos.

El ciclo 2009 se caracterizó por una búsqueda por parte del Ministerio de organizar a los actores educativos no sólo en torno a la ley de educación, sino también de cara a reformular algunos dispositivos del sistema educativo provincial. Esto se puede observar en el hecho de que, en los meses previos a la realización de una segunda etapa del Congreso educativo, el Ministerio mantuvo reuniones con sindicatos docentes, maestros, alumnos, escuelas privadas, y supervisores, en los que el tema de la ley de educación fue un componente más de la agenda educativa, pero de ningún modo el más importante. El 19 de marzo de 2009, representantes sindicales de los maestros y las autoridades educativas provinciales se reunieron en la comisión de política salarial y condiciones de trabajo. En esa primera reunión del año, pautaada sobre todo para la discusión salarial, se crearon, además, cuatro comisiones de trabajo. Una de ellas tenía por objetivo discutir la organización del Congreso

¹⁶¹ En la apertura estuvieron presentes autoridades estatales educativas como la entonces ministra, Pilatti Vergara, el director general de Gestión Educativa, Daniel Farías, y el presidente del Consejo de Educación de la Provincia, Hugo Salmón, acompañado por los demás miembros del Consejo, los directores de las regionales educativas, y otros actores sociales (dirigentes de los gremios docentes, de las asociaciones cooperadoras escolares, y de los Centros de Estudiantes).

¹⁶² Cada uno de los delegados tenía el mandato de las instancias zonales y regionales que se realizaron en toda la provincia. Fueron divididos en subgrupos dentro de las distintas comisiones, las cuales cada una debió elegir un coordinador y dos secretarios responsables de redactar la propuesta que debía ser entregada al finalizar el Congreso Educativo. Las comisiones se organizaron por niveles y modalidades. Concretamente, las comisiones fueron las siguientes: N° 1, Inicial; N° 2, Primario; N° 3, Secundario; N° 4, Superior no Universitario; N° 5, Educación Técnico Profesional; N° 6, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos; N° 7, Educación Especial; N° 8, de Educación Rural; N° 9, Educación Intercultural Bilingüe; N° 10, Educación en Contextos de Privación de Libertad Domiciliaria y Hospitalaria - Educación Física; N° 11, Biblioteca- Educación No Formal- Política de Formación de la Igualdad Educativa; N° 12, Enseñanza de Educación No Estatal; N° 13, Educación Artística; N° 14, padres y madres; N° 15, alumnos y alumnas. Los materiales que se distribuyeron en cada comisión fueron la Ley Nacional de Educación N° 26.206, el documento propuesto por el Ministerio de Educación, el documento elaborado en las instancias regionales, la Constitución Nacional y la Provincial, y la ley provincial de educación vigente (N° 4449).

Educativo. Fuera de este encuentro, durante la primera mitad del año la nueva ley de educación no formó parte de la agenda educativa.

Recién el 9 de agosto la ministra se reunió con los gremios para delinear la organización del Congreso, con el objetivo de que se desarrollara desde el 1 de septiembre al 28 de noviembre, para cuando estaba prevista la presentación de la nueva ley de educación provincial. Pocos días después, el Ministerio anunció el lanzamiento de un foro virtual de discusión de la nueva Ley, dirigido a todos los interesados en participar¹⁶³ (*Prensa Chaco*, 14/08/2009). El 20 de agosto, varios funcionarios del Ministerio e integrantes del Consejo se reunieron con los sindicatos docentes para discutir específicamente los pasos que había que dar de cara a una nueva ley de educación. En esa reunión se consensuaron cuatro instancias previas al Congreso de ese año¹⁶⁴. A principios de septiembre, la ministra de Educación y representantes de los sindicatos docentes acordaron desarrollar dos encuentros (jornadas abiertas) de discusión del proyecto. El 23 y 24 de septiembre los mismos se llevaron a cabo. Uno estuvo destinado a los maestros y el otro a los estudiantes de nivel medio y terciario. El trabajo sobre el documento de los debates del 2008 se basó en siete ejes propuestos por el Consejo¹⁶⁵.

A principios de octubre de 2009, Pilatti presentó a su sucesor en el cargo de ministra que ella debía dejar para asumir funciones en la Cámara de Diputados de la Nación, donde había resultado electa en junio de ese año. El elegido fue Neri Francisco “Tete” Romero, un intelectual de la educación proveniente de la docencia universitaria y cercano al gobernador Capitanich. Romero se reunió con los maestros y la ministra, con el objetivo de explicitar una continuidad entre las dos gestiones (*Prensa Chaco*, 5/10/2009). En sus primeros meses de gestión, Romero participó de reuniones con distintos actores sociales, incluidos representantes de la Iglesia católica. Además, en octubre, representantes de las distintas religiones de la provincia participaron de un foro abierto donde cada uno expuso los puntos que consideraba relevantes a la hora de definir la nueva ley. Sin embargo, para sopesar correctamente esta participación es importante tener en cuenta que el catolicismo no fue un actor relevante para quienes promovieron el debate:

Fue un poco complicado porque **nosotros pretendíamos que nuestra educación sea laica y bueno, se sabe que siempre hay disputa en esto, a los curas no les gusta mucho. Pero bueno, tampoco nos importó**

¹⁶³ Los subforos temáticos previstos en el foro virtual fueron los siguientes: 1) el derecho social a la educación, 2) la organización del sistema educativa provincia, 3) formación docente: derechos y obligaciones, 4) el gobierno de la educación: derechos y deberes, 5) igualdad, calidad e inclusión educativa, y 6) financiamiento educativo, el presupuesto de la educación.

¹⁶⁴ Estas instancias fueron: a) una jornada de reflexión y aportes para el anteproyecto con todos los funcionarios, directores y coordinadores de todas las áreas del Ministerio de Educación; b) la realización de un foro con organizaciones sindicales y sociales con el lema “La educación como derecho social y el deber indelegable del Estado”; c) un coloquio con los distintos credos coordinado conjuntamente con la subsecretaría de Cultos provincial y d) una jornada institucional en todos los niveles y modalidades para discutir y dar conocimiento del documento elaborado en el Congreso Educativo del 2008 (*Prensa Chaco*, 24/08/2009).

¹⁶⁵ A saber: a) la escuela como derecho social; b) el presupuesto y la educación; c) los principios y los fines de la educación; d) la formación docente y el Nivel Superior; e) la organización del sistema educativo; f) las políticas públicas para garantizar el derecho social a la educación; y g) deberes y derechos, sujetos de derechos.

tanto (risas). Igual los escuchamos, lo dejamos anotado, anotamos lo que dijeron todos. (Entrevista a Griselda Galeano Pacce, presidenta del Consejo de Educación, realizada en Resistencia en abril de 2016).

El 17 de noviembre de 2009, finalmente, se juntaron los 400 delegados del Congreso educativo en la primera de cuatro sesiones¹⁶⁶. En la presentación del Congreso, Romero reiteró dos cuestiones que habían estado presentes en el discurso de la ministra anterior y que se manifestaron en el discurso oficial en general a lo largo de toda la discusión: por un lado, la centralidad de la participación de los actores educativos, sobre todo los gremios docentes; por otro lado, la retórica refundacional que acompañó a la nueva ley. La reafirmación de la participación como un valor en sí mismo implicó, a la vez, una valoración positiva de “lo militante” como algo opuesto a “lo burocrático”, representado como aquello que se produce “en un escritorio”. La presencia de un discurso refundacional, por otro lado, implicó una ruptura discursiva con el pasado reciente resumida en el paso “de una pedagogía de la carencia a una pedagogía de la emancipación”¹⁶⁷. Esto puede observarse en el siguiente fragmento del discurso de apertura del Congreso:

Esta no es una ley de escritorio, [...] la queremos entregar con toda la comunidad educativa, porque será una ley que va a cambiar una pedagogía de la carencia por un pedagogía de la emancipación (ministro Romero, *Prensa Chaco*, 17/11/2009).

El 7 de diciembre de 2009, la ley ingresó a la Legislatura de la provincia. Un rasgo característico de este anteproyecto, que no está presente en ningún otro caso de las provincias analizadas en esta tesis, es que el mismo fue redactado por la comisión elegida para ese fin por el propio Congreso Educativo. Por lo tanto se puede decir que, aunque condicionada por el Gobierno y otras instituciones, la redacción del proyecto fue un producto de la deliberación de la sociedad civil. Si bien el Consejo de Educación organizó dicho Congreso y los ministros (primero Pilatti y luego Romero) trabajaron con los sindicatos con el objetivo de limar asperezas, no fueron los responsables directos de la redacción del anteproyecto de ley.

Meses después de que el proyecto tomara estado parlamentario, en mayo de 2010, comenzó la tercera etapa de discusión del proyecto. Este momento también estuvo caracterizado por la participación de los actores educativos, dado que los legisladores de la Comisión de Educación convocaron a 14 audiencias públicas en distintos puntos de la provincia, incluidas localidades ubicadas en zonas rurales profundas. El 6 de mayo 2010, el gobernador se reunió nuevamente con Sigampa y representantes de colegios católicos. En esa reunión garantizó la regularización de la transferencia de fondos a estos colegios, e invitó además a los docentes del sector privado a participar

¹⁶⁶ Se tomaron como base del debate el documento elaborado del Congreso Educativo Provincial, que se realizó en diciembre del 2008 Resistencia, y la Ley Nacional de Educación N° 26.206. Por otro lado, los aportes que realizaron los distintos sectores (docentes, estudiantes secundarios, diferentes credos, las etnias aborígenes, y educación especial) fueron sistematizados por la comisión redactora del proyecto de ley, para consensuar una nueva norma que regule el sistema educativo provincial (*Diario Norte*, 02/12/2009).

¹⁶⁷ Ambos rasgos estuvieron presentes también, como se marcará en el capítulo próximo, en el debate entre legisladores.

del debate de la Ley provincial de Educación¹⁶⁸. El 13 de mayo, Romero convocó a los sindicatos docentes ATECH y Federación SITECH a una mesa de trabajo con el propósito de que participaran de las audiencias para avanzar en el análisis, difusión y redacción definitiva de la Ley de Educación de la Provincia a la par que la Comisión de Educación de la Legislatura comenzó a realizar las 14 audiencias públicas, que se extendieron hasta septiembre. Luego de estas audiencias abiertas a los actores educativos, el 29 de noviembre la Cámara de Diputados de Chaco se reunió en una sesión especial en la que la ley fue debatida y votada por unanimidad.

III.2.3.3. Análisis del proceso: catolicismo fuera de la coalición defensora y participación ampliada

La ley de educación sancionada en Chaco mantuvo el *statu quo* de la ley anterior en lo referido a la forma de prescribir la relación entre religión y educación en las escuelas estatales, es decir, mantuvo el principio de laicidad educativa.

Desde que se anunció la sanción de la ley hasta su sanción efectiva transcurrieron dos años y casi ocho meses. A lo largo de ese período existieron tres instancias en el proceso propio de discusión de la ley en las que intervino el factor religioso (más allá de reuniones por otros temas tales como los acuerdos de aranceles y depósitos del salario de docentes privados)¹⁶⁹. En cambio los sindicatos docentes, sobre todo del ámbito estatal, se juntaron en reuniones, jornadas y congresos y crearon una comisión redactora de la cual surgió el anteproyecto, sin que los representantes de las escuelas privadas y de la Iglesia formaran parte de estos debates. Esto da cuenta de que el catolicismo tuvo una participación marginal en el debate.

En cuanto a los puntos de conflicto presentes en la discusión, sobre todo durante 2008 y parte de 2009, los sindicatos docentes participaron de la discusión, aunque con algunas reticencias debidas al temor a, por un lado, el cambio en la estructura de grados y niveles y, por otro lado, a perder derechos presentes en la ley previa. Además, durante el debate mantuvieron conflictos puramente gremiales que, aunque no estuvieran vinculados a la ley, sí colaboraron con este clima de desconfianza. Por este motivo, todo el primer año de debate estuvo marcado por los esfuerzos ya mencionados del Gobierno de generar confianza en los sindicatos para incluirlos en el debate mediante jornadas y reuniones.

¹⁶⁸ En el encuentro, el titular de la cartera educativa explicó que debido a la implementación de la Asignación Universal por Hijo se produjo un “estallido” de matrículas, con la incorporación de más de 30 mil alumnos al sistema educativo. “Esto significó un esfuerzo extra en el presupuesto 2010, que nos demandó el 31 de marzo aprobar en la legislatura 1.562 cargos y más de 6 mil horas cátedras” (*Prensa Chaco*, 06/05/2010).

¹⁶⁹ La primera consistió en una reunión del ministro Romero con el arzobispo Sigampa, en la que Sigampa expresó sus opiniones sobre la ley. La segunda consistió en un encuentro de representantes del ministerio con representantes de los distintos cultos presentes en la provincia, coordinada entre el Ministerio de Educación provincial y la Subsecretaría de Cultos. Por último, el encuentro entre el gobernador Capitanich, Sigampa, y los directores de colegios privados católicos, en el que el gobernador los convocó a participar de la discusión de la ley, cuyo anteproyecto ya había sido entregado a la Cámara de Diputados. Esto último es relevante ya que el gobierno y el Consejo no los incluyeron en las instancias previas a que el proyecto tomara estado parlamentario, a diferencia de otros actores de la comunidad educativa como los estudiantes, progenitores y sobre todo los sindicatos.

En lo que refiere a la modalidad en la cual esta discusión se dio, observé que los principales formatos fueron: a) las reuniones del Consejo Educativo (para plantear los ejes de discusión y organizar el Congreso Educativo); b) la realización de encuentros de discusión por escuela; c) la convocatoria a encuentros regionales con delegados elegidos en cada zona; d) la realización de un congreso educativo provincial con delegados regionales por parte de docentes y padres de escuelas primarias y secundarias; y e) la convocatoria a audiencias públicas por parte de la Comisión de Educación de la Legislatura. Un punto que diferencia a esta provincia de las demás respecto a estas instancias es que de las mismas surgió el anteproyecto luego presentado en la Legislatura.

El orden en el que se dieron estas diferentes instancias fue planificado por el Consejo de Educación y negociado con los sindicatos docentes, sobre todo por la ministra Pilatti y luego por el ministro Romero. La iniciativa de organizar un Congreso Educativo con el objetivo de sancionar una nueva ley surgió del Legislativo, el Ejecutivo delegó esta tarea en el Consejo de Educación, que la hizo propia ni bien asumió y diagramó las actividades de discusión descentralizada y participativa del proyecto. El Congreso Educativo, luego de que se llevaran adelante estas etapas, fijó los ejes del debate y luego redactó el anteproyecto, a través de una comisión redactora. Luego, la discusión se dio en la Cámara de Diputados de la Provincia donde se realizaron, además, audiencias con diferentes actores, incluyendo a aquellos sin delegados formales en el Congreso.

El estudio de la cronología permite observar que, si bien la ministra y luego el ministro de Educación intervinieron en el debate, sobre todo en momentos de negociación con los docentes, el Ejecutivo delegó la organización del Congreso en el Consejo de Educación. El Consejo, a la vez, abrió la participación a la comunidad educativa, especialmente a los docentes, que conformaron una comisión redactora. Además de abrir la participación, la organizó en diferentes instancias y creó pautas de representación para que las escuelas confluyeran en zonas, las zonas en regiones y las regiones en un único Congreso con delegados de toda la provincia. En suma, el Legislativo, el Ejecutivo, el Consejo de Educación, la comunidad y luego nuevamente el Legislativo tuvieron iniciativa en la redacción y el debate de la ley. Los sindicatos docentes, muchas veces agregando instancias de discusión y extendiendo plazos acorde a sus demandas, fueron lo más cercano a un actor con capacidad de vetar el proyecto a lo largo de este proceso dado que, entre los legisladores de los diferentes partidos, no se manifestó la posibilidad de no apoyar la sanción de ley. Probablemente la discusión y la elaboración del proyecto desde la sociedad civil contribuyó a darle legitimidad política a la nueva ley, lo que disminuyó los incentivos al disenso.

En suma, la coalición a favor de la ley incluyó a todos los partidos políticos con representación parlamentaria (la ley se aprobó por unanimidad), al Consejo de Educación, al Gobierno, y, aún con los reparos que presentaron sobre todo durante el primer año, a los sindicatos docentes. No incluyó a la Iglesia católica, la cual tuvo una posición marginal en el debate.

Esto lleva al último punto para caracterizar el caso chaqueño: el carácter ampliado de la participación desde el inicio del debate. Este rasgo del proceso diferencia a este caso del de Salta, donde la participación fue restringida, y del de Córdoba, donde la participación se amplió desde el Ministerio como consecuencia de la contestación de diversos actores, sobre todo el movimiento estudiantil. El debate fue organizado por el Consejo de Educación y apuntalado por el Ministerio en las distintas etapas pero ya desde un principio, cuando se sancionó la ley de convocatoria a un Congreso “Pedagógico” (que luego se convirtió en “Congreso Educativo”) se planteó como la discusión de una ley que surgiría de la propia comunidad educativa. En suma, el caso de Chaco estuvo delimitado por la delegación de la iniciativa del Ejecutivo en el Consejo Educativo y la participación ampliada de la comunidad educativa.

III.2.4. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

III.2.4.1. Presentación del caso: mantenimiento del *statu quo*

La Ciudad de Buenos Aires no tiene una ley de Educación propia. Entre 1996 y el 2000, en un contexto refundacional marcado por la sanción de la Ley Federal de Educación y la reciente autonomía porteña, se presentaron varios proyectos de distintos bloques. La Constitución porteña, debatida y sancionada en 1996, establece en su Artículo 24 que la Ciudad asume la responsabilidad “indelegable” de “asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita” en todos los niveles y modalidades a partir de los 45 días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad o el período mayor que la legislación determine.

Por otro lado, en lo que se refiere a la libertad religiosa, la Constitución porteña avanza un paso más respecto de la nacional y las demás constituciones provinciales y establece en su Artículo 11 que se reconoce y garantiza “el derecho a ser diferente”, y que por lo tanto no se admiten discriminaciones que tiendan a la segregación “por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo”.

Si bien en años posteriores a la sanción de la Ley Nacional de Educación también se presentaron proyectos de ley en la Legislatura, especialmente en 2009 (Montenegro y Palumbo, 2016), estos proyectos, que no llegaron al plenario legislativo, no formaron parte de un debate público social, a diferencia de los lineamientos constitucionales y proyectos que sí fueron discutidos ampliamente por distintos actores de la sociedad y la política porteña entre 1996 y 2000. Por este motivo, y porque el encuadramiento de la relación entre religión y educación en la política educativa porteña fue discutido también en ese período de tiempo (1996-2000) es que el mismo es analizado en la siguiente cronología.

III. 2.4.2. Cronología de un cajoneo

En la cronología del caso porteño se pueden diferenciar cinco etapas claras. En 1996 (primera etapa) el debate de la Constituyente porteña comenzó a plantear cuestiones relativas a la educación. La discusión del capítulo educativo de la Constitución, fundamentalmente en lo que refiere a que la educación porteña contempla una perspectiva de género e incorpora programas en materia de derechos humanos y educación sexual, constituyó un antecedente de los debates posteriores sobre una posible ley. Además, la discusión sobre la inclusión de “Dios” en el preámbulo, posicionó a algunos actores que también estarían presentes en las discusiones posteriores, fundamentalmente el Arzobispado porteño. En 1997 (segunda etapa), los desacuerdos dentro del primer Gobierno autónomo porteño de Fernando De la Rúa respecto a la implementación de la Ley Federal de Educación en la Ciudad de Buenos Aires y los cambios de ministros de educación marcaron un rasgo importante de las discusiones posteriores: la falta de acuerdos internos respecto a si la ciudad debía adecuarse o no a la estructura nacional de grados y ciclos. En 1998 (tercera etapa), se generó una fuerte tensión entre el Gobierno porteño y la jerarquía de la Iglesia católica en la Ciudad de Buenos Aires. Fundamentalmente, el obispo auxiliar nombrado ese año vicario en Educación de la Arquidiócesis de Buenos Aires, Héctor Aguer, se opuso reiteradas veces a las iniciativas de legislar la educación porteña provenientes tanto del Ejecutivo como de los legisladores tanto de la UCR como del FREPASO, muchos de los cuales asumieron sus cargos a través de la lista de la Alianza, un frente que ganó en las legislativas nacionales y en la Ciudad de Buenos Aires en octubre de 1997. La cuarta etapa (1999) se caracterizó por una fuerte disputa entre los legisladores de la Alianza, fundamentalmente del FREPASO, y la Iglesia sobre una legislación que organizara la convivencia en las escuelas secundarias desde un paradigma más democrático que el de la disciplina escolar, que incluía las sanciones y expulsiones. En esta etapa se visibilizó, además, la presencia de legisladores y sectores políticos que, sin pertenecer a partidos católicos, sostuvieron posiciones coincidentes con aquellas planteadas por la Vicaría en Educación porteña. Por otro lado, este debate funcionó como una suerte de prueba que le permitió a la Iglesia porteña y el gobierno medir sus capacidades de crear consensos y observar el funcionamiento de los distintos actores políticos y sociales ante la posible discusión de una ley de educación orgánica de la Ciudad de Buenos Aires. Por último, en el año 2000, el debate estuvo caracterizado por la decisión explícita del Gobierno porteño de Aníbal Ibarra de no avanzar en una posible ley y clausurar los debates de los proyectos presentados por los legisladores de la Alianza. A lo largo de todas las etapas hubo tres cuestiones centrales que marcaron el debate: en primer lugar, una fuerte presencia pública de la Iglesia católica como interlocutor del Gobierno respecto a las políticas educativas; en segundo lugar, una ausencia de consensos dentro de las sucesivas coaliciones gubernamentales respecto a si se debía sancionar o no una ley de educación porteña; en tercer lugar, a

diferencia de otros casos, no hubo una voluntad explícita fuerte de ninguno de los sucesivos gobiernos de impulsar la sanción de una ley, por lo que la elaboración de los proyectos y los debates fue delegada, por omisión, en el Legislativo.

En el marco de esta periodización, si bien los primeros proyectos de ley de educación se discutieron en 1998, los debates públicos sociales en torno a las principales características que debería tomar una ley marco para el sistema educativo porteño comenzaron en 1996, vinculados a las ideas planteadas por la Convención Constituyente respecto a la educación porteña y otros puntos sensibles para la Iglesia católica. Una de las primeras discusiones que marcaron la presencia de la Arquidiócesis de Buenos Aires como interlocutora del Gobierno porteño estuvo vinculada a la advocación, en el Preámbulo de la Constitución, a “Dios Todopoderoso”. Esta advocación, que está presente en todas las Constituciones provinciales y en la nacional (Esquivel, 2012), fue cuestionada por algunos convencionales¹⁷⁰, lo que generó una respuesta por parte de la Iglesia. Primero, el arzobispo de Buenos Aires (y presidente de la CEA) Antonio Quarracino, dijo que omitir la protección o cualquier mención a Dios en el preámbulo era “un oculto ataque, o si no una molestia, que se quiere infligir a la Iglesia” (*Clarín*, 18/08/1996). Luego, el obispo auxiliar, Héctor Aguer, volvió a criticar a los convencionales: “¿Estamos asistiendo, acaso, a una tercera fundación de Buenos Aires como ciudad atea?” preguntó en una entrevista (*La Nación*, 10/09/1996). En la misma entrevista el religioso expresó su inquietud por las resoluciones sobre procreación responsable y educación pública, laica y gratuita a partir de los 45 días, establecidas en la Convención Constituyente. Las críticas de Aguer a los artículos educativos de los proyectos de Constitución tuvieron que ver, por un lado, con la mención explícita a la laicidad y, por otro lado, con la tendencia a la universalización de la educación inicial (*La Nación*, 10/09/1996). La Iglesia católica se opuso a esto último porque, desde un paradigma homogeneizante de familia, el discurso católico sostiene que la universalización de la educación inicial afecta la libertad de las familias y su rol principal en la educación de los niños, derivado de la doctrina de la subsidiariedad planteada en la Encíclica *Divini Illius Magistri* y reforzada en 1929 y en las décadas de 1950 y 1960 a través del discurso de la libertad de enseñanza.

El 23 de septiembre de 1996, la COORDIEP (que de acuerdo a lo marcado en el Capítulo II reúne a las escuelas privadas, especialmente las confesionales) publicó un comunicado en un boletín dirigido a las escuelas asociadas advirtiendo sobre los “desatinos ideológicos” de los constituyentes porteños. En primer lugar, la COORDIEP criticó que se explicitara el carácter “laico” de la enseñanza. En segundo lugar, refiriéndose específicamente a un fragmento del Artículo 24, correspondiente al capítulo

¹⁷⁰ Los convencionales Fernando Finvarb (FREPASO), Raúl Puy (Partido Socialista), Alfredo Bravo (Partido Socialista) y Mabel Piñeiro (FREPASO) manifestaron su disidencia en la sesión del 29 de septiembre de 1996, a través de la intervención de Finvarb, quien expresó que su opinión era a favor de “un Preámbulo absolutamente laico” (Versión Taquigráfica de la Convención Constituyente Porteña). Previamente, se habían presentado diez proyectos de distintos convencionales, de los cuales tres no invocaban la protección de Dios. Estos tres correspondieron a los convencionales Patricia Bullrich (Nueva Dirigencia), Aníbal Ibarra (FREPASO) y Graciela Fernández Meijide (FREPASO) (*Clarín*, 18 de agosto de 1996).

educativo de la Constitución, en el que se establece que la ciudad “contempla la perspectiva de género” e “incorpora programas en materia de derechos humanos y educación sexual”, la institución consideró “desprolijo” citar los derechos humanos en ese lugar y advirtió lo siguiente:

Tal como está redactado, el párrafo sugiere que es un derecho del ser humano elegir el género masculino o femenino con el que vivirá su vida, con prescindencia de su naturaleza genética (*La Nación*, 24/09/1996).

Este comunicado, en sintonía con lo que habían marcado previamente Quarracino y Aguer, delimitó los principales puntos de desacuerdo entre la Iglesia y el Gobierno en esta primera etapa en la que se discutió la Constitución porteña: perspectiva de género, educación sexual y laicidad. Con algunas variaciones, estos desacuerdos siguieron estando presente en etapas posteriores del debate.

La segunda etapa (1997) estuvo marcada por la falta de consensos y soluciones dentro de la propia coalición porteña de Gobierno respecto a lo que se debía hacer respecto a la estructura de ciclos y niveles establecida por la Ley Federal. El secretario de Educación porteño, Horacio Sanguinetti, se oponía a implementar la reforma nacional dictada por la Ley Federal en la Ciudad de Buenos Aires. Rector de un prestigioso colegio secundario, Sanguinetti sostenía que acortar la educación secundaria a un ciclo de tres años (el “polimodal”) empeoraría la calidad educativa. El Jefe de Gobierno porteño, Fernando De la Rúa, sostenía en cambio que la Ciudad de Buenos Aires debía adecuarse a la legislación nacional. Por ese motivo anunció que Sanguinetti sería reemplazado por otro secretario de Educación, Mario Giannoni, más proclive a seguir en la Ciudad de Buenos Aires con la política educativa nacional marcada por la entonces ministra de Educación, Susana Decibe, y por el ministro de Economía, Roque Fernández (*La Nación*, 24/10/1997). Seguir con esa política implicaba una reforma del régimen laboral de los maestros, por medio de cambios en el estatuto, y la sanción, por parte de la flamante Legislatura, de una ley de educación de la ciudad para concretar la reforma.

A principios de noviembre de ese año, Giannoni asumió y dijo que no habría cambios inmediatos en la política educativa porteña pero se enriquecerían los contenidos escolares y se crearían cursos de capacitación para los docentes (*La Nación*, 10/11/1997). Aunque no descartó una reformulación del estatuto docente de la ciudad, Giannoni advirtió que no habría cambios “sin el consenso y la participación de los maestros y de los gremialistas lúcidos de la ciudad” (*La Nación*, 10/11/1997). Ya desde ese momento existió una fuerte desorganización en la coalición de Gobierno en lo referido a la sanción de una ley de educación. No solamente porque hasta que Giannoni asumió el jefe de Gobierno no estaba de acuerdo con la posición política respecto a este tema del secretario de Educación, Sanguinetti, sino también porque a pesar de la alianza entre el radicalismo y el FREPASO anunciada el 3 de agosto de ese año (Leiras, 2007) que triunfó en las elecciones legislativas, esto no se tradujo en una coalición política. Por ello, al nombrar a Giannoni como secretario de Educación, De la Rúa aclaró que no habría integrantes del FREPASO en el Gobierno (y por lo tanto, en la cartera educativa). Como consecuencia de esto, los legisladores porteños de la UCR y el FREPASO no

funcionaron como un bloque respecto a la redacción de una ley de educación, sino como bloques separados y, más aún, como legisladores individuales.

Por ello en 1997 la legisladora del FREPASO María Elena Naddeo presentó un proyecto de ley de educación. En dicho proyecto, que tomó estado parlamentario el 5 de marzo de 1998, Naddeo explicitó algunas cuestiones que luego fueron criticadas por la Iglesia. Estas cuestiones están resumidas en los primeros artículos del anteproyecto:

Art. 2.- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires asume la educación como **deber inalienable e indelegable del Estado**, y como tal organiza y garantiza un sistema de educación pública **laica**, gratuita e integral desde los 45 días hasta el nivel superior, que tendrá carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad.

Art.3.- Las personas físicas o jurídicas no estatales podrán prestar servicios educativos **dentro de las pautas establecidas por el sistema educativo oficial, que podrá supervisar y controlar su gestión pedagógica, administrativa y económica en lo que corresponda.**

Art.4.- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se propone los siguientes fines y objetivos para su sistema educativo: [...]

h) **Introducir la comprensión de la problemática de género, promoviendo la superación de los estereotipos**, a partir de la vida cotidiana en el aula, y promoviendo el debate sobre este tema en sus contenidos y textos.

i) Promover el conocimiento, la toma de conciencia y la acción positiva en relación con el medio ambiente, el cuidado de la salud, **la educación sexual y los derechos reproductivos** (Proyecto 1997-0011),

Este proyecto despertó el malestar de la Iglesia por varios motivos. Primero, porque al considerar la educación un deber inalienable e indelegable del Estado y no nombrar a la familia como principal agente de la educación, el proyecto contradecía parcialmente lo enunciado en la Ley Federal, lo cual, como se desarrolló extensamente en el Capítulo I de esta tesis, implicaba también una posición diferente a la de la Iglesia católica. Segundo, porque al explicitar la laicidad de la educación (punto que tampoco está presente en la Ley Federal de Educación) el proyecto contradecía la posición histórica de la Iglesia a lo largo de todas las discusiones educativas en la historia argentina¹⁷¹. Tercero, porque al condicionar explícitamente la actividad de las escuelas privadas a “las pautas establecidas por el sistema oficial”, el proyecto contradecía la forma en la cual el discurso católico educativo históricamente enuncia la libertad de enseñanza. Cuarto, porque al proponer entre los objetivos de la educación “introducir la comprensión de la problemática de género, promoviendo la superación de los estereotipos”, el proyecto se oponía casi abiertamente a lo planteado por Quarracino, Aguer y la COORDIEP durante el debate constituyente porteño. Por último, porque al hablar de educación sexual y derechos reproductivos, el proyecto nuevamente contradecía las posiciones planteadas por la Iglesia, que a la noción de derechos reproductivos opone la idea de “procreación responsable” y a la de educación sexual, la de “educación para el amor” (Esquivel, 2012).

¹⁷¹ Si bien a partir de la derrota de la Ley 1420 la Iglesia redireccionó su estrategia hacia el fortalecimiento y el crecimiento de la educación privada, la demanda de incluir la educación religiosa en las escuelas estatales siguió vigente en la discusión educativa y estuvo presente en el Congreso Pedagógico convocado por el Gobierno de Alfonsín, en las discusiones en torno a la Ley Federal, y en los debates de las leyes provinciales.

La respuesta de la Iglesia llegó un año después, cuando el proyecto tomó estado parlamentario. A fines de marzo de 1998, Aguer asumió como vicario en Educación del Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires nombrado por el nuevo arzobispo luego de la muerte de Quarracino, Jorge Bergoglio. Su primera declaración pública como vicario apuntó a denunciar como “estatista” la política educativa porteña de formación docente, mostrar el poder de la vicaría en la Ciudad de Buenos Aires, demandar más subvenciones para las escuelas de gestión privada y criticar el proyecto de Naddeo (*La Nación*, 28/03/1998). Voy a detenerme en sus declaraciones porque estas dan cuenta de una parte importante de los obstáculos que enfrentó el Gobierno porteño respecto a este tema y dan cuenta, hasta cierto punto, de por qué la Ciudad de Buenos Aires no tiene una ley de educación propia.

En primer lugar, Aguer afirmó que el proceso de formación y capacitación docente estaba siendo sometido “a un monopolio ideológico” que coartaba “la libertad de enseñanza” (*La Nación*, 26/03/1998)¹⁷².

En segundo lugar, explicitó que con la vicaría en Educación extendería su Ministerio sobre “250 colegios católicos” de la Ciudad que reunían a “170.000 alumnos” (a los cuales consideraba como “la mitad de la población escolar de la ciudad”) y “un plantel de 16.000 docentes”. Esto implicaba, en el cálculo de Aguer respecto a las familias de dichos alumnos y docentes, que “unas 600.000 personas” estaban “directamente vinculadas” con la Iglesia católica en Buenos Aires. Con estas cifras, el obispo apuntaba a construir una imagen de las escuelas católicas porteñas (y por lo tanto de la Iglesia) como un actor de fuerte peso en la educación que, por lo tanto, debía ser consultado y tenido en cuenta en las definiciones de política educativa. Además, a esa cifra Aguer sumaba a todos los niños y jóvenes que estudiaran en escuelas públicas “en las que la mayoría de los alumnos son por el bautismo miembros de la Iglesia” (*La Nación*, 28/03/1998). En tercer lugar, Aguer esbozó las prioridades de la Vicaría para la Educación¹⁷³ y expresó las inquietudes de la Iglesia por la aplicación de la reforma en la ciudad. El discurso de Aguer respecto a estas inquietudes fue ambiguo en términos de que podía interpretarse un objetivo de mínima y uno de máxima. La declaración fue la siguiente:

Nos parece fundamental que se respete el derecho de los padres a elegir el colegio que desean para sus hijos de acuerdo con sus convicciones, y que este derecho pueda ser ejercido efectivamente por todos, que no se reduzca a un privilegio de los sectores de ingresos económicos altos. No debería darse la espalda a las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional, que concitó tanto interés en los habitantes de nuestra Capital. (*La Nación*, 28/03/1998).

¹⁷² En la Ciudad de Buenos Aires, los puntajes docentes (que rigen la carrera docente tanto para el acceso a los cargos como para los ascensos) dependen en parte de los cursos tomados por los docentes, que son incentivados a través de este mecanismo a seguir formándose a lo largo de toda su carrera. Los puntajes que suma cada curso dependen del Gobierno, que los califica. El Gobierno de De La Rúa, de acuerdo a Aguer, dotaba de mayor puntaje a los cursos brindados por institutos estatales, que a aquellos brindados por instituciones superiores privadas, muchas confesionales. Por este motivo, la afirmación del obispo apuntaba a confrontar con el Gobierno con el objetivo de igualar los puntajes asignados a los cursos de las instituciones privadas con los asignados a las estatales.

¹⁷³ Allí su colaborador más cercano sería el sacerdote Juan Torrella, nombrado en ese entonces director. Años después Torrella sería el vicario en Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

Este discurso es ambiguo porque “el derecho de los padres a elegir el colegio que desean para sus hijos de acuerdo a sus convicciones, y que este derecho pueda ser ejercido efectivamente por todos” puede significar tanto una demanda de incluir la educación religiosa en las escuelas estatales como una demanda de que las escuelas privadas sean subvencionadas por el Estado y puedan ofrecer propuestas pedagógicas propias. En cualquiera de las dos interpretaciones se puede entender que la crítica estaba dirigida a lo que el discurso católico sobre la educación denomina “estatismo”: una “ideología” que apunta a “monopolizar” la educación desde el Estado. Esto lleva al último punto importante de esta primera intervención pública de Aguer como vicario en Educación, que fue la crítica explícita al proyecto de Naddeo, precisamente porque a los ojos del obispo representaba un proyecto “estatista” (*La Nación*, 28/03/1996).

En suma, los puntos destacados anteriormente del proyecto de Naddeo (responsabilidad del Estado sobre la educación, laicidad, control de las escuelas privadas, perspectiva de género y educación sexual) entraron en conflicto con el discurso católico y este conflicto fue explicitado por el primer vicario en Educación de la Arquidiócesis de Buenos Aires, quien ya había criticado parte de estos aspectos durante el debate constituyente.

Entre marzo y mayo de 1998 los distintos partidos y legisladores presentaron proyectos de ley de educación en la Legislatura porteña sin que el jefe de Gobierno se refiriera al tema o hablara abiertamente de impulsar una legislación (Ver la Tabla III.1 al final de este Capítulo). El proyecto presentado por una legisladora del bloque Justicialista y otro apoyado por el bloque Nueva Dirigencia estuvieron más en sintonía con la Ley Federal y la posición de la Iglesia (especialmente el de Nueva Dirigencia). El proyecto presentado por el bloque UCR y el de Naddeo, en cambio, mantenían la estructura de ciclos y niveles previa a la Ley Federal y se encontraban en tensión con lo planteado por la Iglesia, especialmente el de Naddeo.

Pero más allá de las distintas posiciones, es importante destacar la falta de coordinación y consenso en la propia coalición de Gobierno. Esta falta de coordinación se puede observar en el hecho de que mientras el jefe de Gobierno, De la Rúa, perteneciente al partido radical, había dicho unos meses antes que la Ciudad de Buenos Aires incorporaría la reforma marcada por la Ley Federal, su propio bloque en la Legislatura porteña presentaba un proyecto que no incluía esta reforma. Esto no es un tema menor para entender por qué no se sancionó una ley de educación propia de la Ciudad de Buenos Aires. Es importante recordar que De la Rúa no sólo dijo que la ciudad debía adecuarse a la estructura de ciclos y niveles establecida en la Ley Federal sino que además cambió al secretario de Educación (Sanguinetti) justamente para reemplazarlo por otro (Giannoni) más proclive a implementar esta reforma. A la luz de esta falta de coordinación, cualquier ataque o veto externo a la coalición de Gobierno profundizaría una dificultad ya existente. Esto fue lo que sucedió con la oposición eclesial.

El 24 de mayo de 1998 Bergoglio ofició una misa por la educación en la que estuvo presente Aguer. Esta misa, organizada por la Vicaría para la Educación, comenzó a hacerse luego anualmente y se convirtió en un hecho religioso importante ya que acuden los alumnos de los colegios pertenecientes al Arzobispado. En esta misa, Bergoglio criticó la supuesta transición posmoderna que estaba atravesando el país hacia lo que calificó como una “cultura del naufragio”¹⁷⁴ e invitó a los educadores cristianos a “tejer una cultura de comunión”. Luego, en un mensaje más centrado en lo educativo, Bergoglio pidió a los progenitores que defendieran “esos ámbitos sagrados que son las escuelas”, llamándolos a que estuvieran presentes, a que no se desligaran ni se desentendieran¹⁷⁵. Este pedido, en el contexto de una misa multitudinaria, implicaba un mensaje para los legisladores y el Gobierno y una muestra de la capacidad de la Iglesia de movilizar a los colegios católicos.

En la misma línea, en julio de ese año, Aguer encabezó un rosario por la continuidad del colegio San José, que se encontraba en una crisis financiera, junto a los padres, maestros, y alumnos del colegio. Allí, Aguer volvió a criticar los supuestos “criterios estatistas” del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, del mismo modo que el proyecto de ley de educación presentado por Naddeo en la Legislatura porteña¹⁷⁶. En este sentido, vale la pena mencionar que tanto la demanda por parte de Bergoglio de un mayor compromiso de los padres de alumnos de escuelas católicas con la comunidad escolar como la denuncia de Aguer (“los funcionarios viven aferrados a criterios estatistas”) coinciden con lo que varios autores (Gentili, 1998; Montenegro y Palumbo, 2010), señalaron como una característica importante del discurso neoliberal como respuesta a la crisis educativa: la resignificación del rol de la familia y de los padres como agentes primarios de la educación (y la consecuente relegación del Estado a un rol de subsidiariedad en materia educativa). Tal como fue estudiado en el primer Capítulo I (Apartado I.2.9), la cuestión de la principalidad de la familia como agente educador, ya presente en los documentos eclesiales previos al Congreso Pedagógico y en las conclusiones de dicho Congreso, fue uno de los tópicos interdiscursivos del discurso educativo católico que permearon fuertemente el texto de la Ley Federal.

¹⁷⁴“Desde el fundamentalismo de cualquier signo hasta la *new age*, pasando por nuestras propias mediocridades en la vida de fe o de aquellos que usan elementos cristianos pero que diluyen en la neblina lo esencial de la fe, los naufragos posmodernos nos hemos nutrido en la poblada góndola del supermercado religioso. El resultado es un Olimpo de dioses fabricados a nuestra propia imagen y semejanza, espejo de nuestras propias insatisfacciones, miedos y autosuficiencias”, agregó (*La Nación*, 25/05/1998).

¹⁷⁵Ustedes **eligieron y decidieron** cuál sería la escuela para sus hijos. **Forman parte de una comunidad** comprometida en la **formación integral** de ellos. Procuren que haya armonía en los mensajes que tienen como destinatarios a esas personas que revisten la doble condición de hijos y alumnos; ellos merecen y demandan coherencia (*La Nación*, 25/05/1998).

¹⁷⁶“Los funcionarios viven aferrados a criterios estatistas; dicho esto de un Estado que no hace lo que debe hacer y pretende monopolizar lo que no le corresponde”, aseguró, y agregó que, más allá de la situación puntual del Colegio San José, a los sectores eclesiales dedicados a los temas educativos, los preocupaba la posibilidad de que estas posturas prevalecieran en la futura ley de educación de la ciudad (*La Nación*, 20/07/1998). Esta cuestión es importante porque a partir de este momento Aguer comenzó a criticar reiteradamente el “estatismo” del Gobierno a lo largo de todo el período estudiado.

El 10 de agosto de 1998, De la Rúa anunció que una “comisión de técnicos”¹⁷⁷ había redactado un borrador de proyecto de ley de educación para el distrito, según el cual los alumnos podrían participar en el proyecto y la gestión de las escuelas y en los temas relacionados con la convivencia educativa (*La Nación*, 11/08/1998). El proyecto preveía el compromiso del gobierno porteño de destinar a educación no menos del 28 por ciento del presupuesto general de gastos y recursos de la ciudad, sin contar las partidas para servicios asistenciales (para ese año la asignación había sido del 27,46 por ciento). Otro de los cambios previstos en aquel proyecto era el de elevar la Secretaría de Educación al rango de Ministerio y organizar anualmente una audiencia pública abierta a la comunidad con el objetivo de hacer un diagnóstico sobre el estado de la educación y generar propuestas en forma participativa.

El 30 de agosto, pocos días después de ese anuncio, Aguer abrió la asamblea anual de la Confederación de Uniones de Padres de Familia (CUPF), una organización laica pero promovida desde el Episcopado (Caimari, 2010) que reúne a progenitores de alumnos de colegios religiosos importantes. Allí, Aguer declaró su “preocupación” de cara a la nueva ley de educación porteña:

Los precandidatos del '99 **tendrían que explicar ya mismo cómo conciben la libertad de enseñanza**, consagrada por la Constitución y las leyes, pero **retaceada en la práctica y amenazada por declaraciones y proyectos**. [...] **Los proyectos de ley de educación no garantizan en plenitud la libertad de enseñanza y mantienen viejos criterios estatistas**. [...] Pero además en todos los proyectos [tanto el oficial como los presentados por los legisladores] **campea el monopolio estatal como principio básico y es desplazado el derecho primario, inalienable, de los padres de elegir para sus hijos una educación conforme con sus convicciones filosóficas y religiosas**. [...] En la práctica no pueden ejercer ese derecho quienes envían a sus hijos a escuelas de gestión estatal, ya que en éstas reina el dogmatismo laicista. Pero **en algunas de las nuevas propuestas corre peligro el ejercicio efectivo de ese derecho, incluso en el ámbito de la gestión privada, al que se pretenden imponer limitaciones y controles inaceptables**. [...] **No faltan amenazas de derogación de la ley federal de educación, precisamente por lo que ésta tiene de bueno**. Durante la reciente movilización estudiantil [contra la Ley Federal] se ha llegado a decir que la Iglesia y las empresas no tienen nada que hacer en el campo educativo. (*La Nación*, 31/8/1998)

Estas declaraciones de Aguer reforzaron varias de las cuestiones que el prelado ya había planteado en ocasiones previas, pero además introdujeron en el debate una cuestión nueva. En la línea de reforzar las declaraciones previas, Aguer acusó de “estatistas” al Gobierno y a los legisladores, denunció una “amenaza” a la libertad de enseñanza, y reafirmó las dos interpretaciones de esta libertad (la subvención de las escuelas católicas y la posibilidad de que los niños reciban educación religiosa en la escuela estatal). Dentro de los elementos nuevos, reivindicó la Ley Federal de Educación “por lo que esta tiene de bueno”. Esto último refuerza la evidencia estudiada en el Capítulo I respecto a la continuidad entre la Ley Federal y el discurso católico sobre la educación, además de las intervenciones concretas de la Iglesia en su redacción y sanción.

El 22 de octubre, con el objetivo de intervenir en la discusión pública en torno a la ley de educación porteña y recordando que habían pasado diez años desde el último Congreso Pedagógico Nacional, la

¹⁷⁷La comisión que elaboró el proyecto estuvo integrada por Humberto Quiroga Lavié, Graciela Frigerio, Juan Carlos Tedesco y Osvaldo Alvarez Guerrero, Emilio Tenti Fanfani y Margarita Poggi.

Vicaría Episcopal en Educación presentó un documento titulado “Educación: es hora de dar el presente”. El documento fue firmado por los expertos católicos en educación Julio Labaké¹⁷⁸, Norberto Balóira¹⁷⁹, Lila Archideo¹⁸⁰ y José Luis González¹⁸¹, entre otros. Centralmente, el texto (disponible en *Revista Consudec* N.º 847) atacaba los proyectos de ley de educación que circulaban en la Legislatura y el Ejecutivo en aquel momento. De acuerdo a los expertos católicos, la ley que surgiera de esos proyectos “reduciría la presencia de la educación religiosa y recortaría sustancialmente el aporte federal a la educación católica”. Este documento representa un hito de relevante en este debate debido a que, a las demandas hasta ese momento comunes por parte de la Iglesia, centradas en que el Estado respetara e incrementara los “aportes” o subvenciones estatales a las escuelas privadas confesionales, la Vicaría en Educación fue un paso más allá y demandó la inclusión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales¹⁸². Una cuestión interesante a destacar es

¹⁷⁸Julio Labaké se ordenó como sacerdote salesiano en Córdoba y en la década del 60 formó parte de los fuertes ataques y movilizaciones que el Obispo Ramón José Castellano encabezó, junto a todos los colegios católicos cordobeses, contra el gobernador radical Justo Páez Molina, tema que será tratado en el Capítulo IV. Siendo sacerdote, desarrolló una carrera vinculada a la pedagogía y la enseñanza (fue maestro normal, y luego psicólogo y psicopedagogo). Tiempo después, habiendo dejado el sacerdocio, fue miembro de Número de la Academia Nacional de Educación y miembro honorario del Consudec. Estos vínculos lo llevaron a ser funcionario del gabinete educativo de Antonio Francisco Salonia (Ministro de Educación entre 1989 y 1992), donde fue Director de Educación Superior y Formación Docente. Para 1998, cuando se inició el debate en torno a la futura Ley de Educación porteña, Labaké integraba la vicaría episcopal en Educación como asesor laico. En su carácter de técnico participó de la elaboración del documento “Educación: Es hora de dar el presente” y lo presentó junto al vicario Torrella.

¹⁷⁹Norberto Balóira es actualmente Secretario Ejecutivo de la Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada de la República Argentina (COORDIEP), donde se desempeñó varios años como representante legal y de donde es miembro fundador. Es además consultor independiente en materia educativa de establecimientos de educación privada, miembro integrante del Consejo Gremial de la Enseñanza Privada, Coordinador y Partícipe del Equipo de Abogados de Asesores de los Consejos Provinciales integrantes del Consudec, y miembro del Equipo Profesional de la consultora de establecimientos educativos Consultar Educativo.

¹⁸⁰Lila Archideo era en aquel entonces presidenta de la institución de Servidoras, una institución de vida consagrada femenina y miembro muy activo la Comisión Arquidiocesana de la Mujer, desde donde firmó varios documentos y comunicados. Es doctora en Filosofía e investigadora en el Centro de Investigaciones en Antropología Filosófica y Cultura (CIAFIC) dependiente del Conicet. Las principales líneas de investigación del centro son Antropología Filosófica, Filosofía de la Educación, Antropología Cultural y Lingüística y tiene importantes conexiones con académicos de universidades europeas y latinoamericanas. Formó parte del grupo que discutió los Contenidos Básicos Comunes planteados por la Ley Federal de Educación.

¹⁸¹José Luis González es Director Administrativo Legal de la Vicaría Episcopal de Educación del Arzobispado de Buenos Aires y Delegado ante la COORDIEP por dicha vicaría.

¹⁸²Para describir esta cuestión con cuidado, desarrollaré brevemente los principales puntos tratados en este documento.

Las principales ideas plasmadas en “Educación: es hora de dar el presente” pueden resumirse en siete enunciados, la mayoría de los cuales aparecieron previamente entre los tópicos interdiscursivos del discurso católico sobre la educación estudiantil en el Capítulo I. Primer enunciado: la crítica a la “pretendida neutralidad de la escuela”. De acuerdo a esta crítica, una escuela neutral en términos religiosos conllevaría “la mayor parte de las veces, a la desaparición práctica de la referencia religiosa del campo de la cultura y del saber”. Segundo enunciado: la necesidad de “una formación integral” capaz de atender “al desarrollo de las potencialidades físicas, socio-afectivas, expresivo-estéticas, intelectuales, éticas y religiosas” de los niños. Tercer enunciado: se debería reconocer a los progenitores de los alumnos “como los primeros y naturales agentes educativos”. Esto lleva a la cuarta cuestión, que es la postulación de que como primeros y naturales agentes educativos, a los progenitores les corresponde el derecho de “optar por una educación para sus hijos según sus convicciones, su fe religiosa o sus valores”. Quinto enunciado: el papel del Estado consiste, por lo tanto, en “garantizar el ejercicio de ese derecho y velar por el bien común. Su misión es promover la educación sin que esto signifique intromisión, dirigismo, monopolio o cualquier otra acción que impida o dificulte el desarrollo de la sociedad”. Sexto enunciado: “Toda la educación es pública y se divide en dos gestiones: una estatal y otra privada”; en este sentido se enfatiza la necesidad de garantizar los “aportes” estatales (destinados al pago de los sueldos docentes) como condición “para el ejercicio real y concreto de la libertad de enseñanza”. El séptimo enunciado, centrado ya no tanto en la cuestión de la libertad de enseñanza sino ya en la introducción de la educación religiosa en la escuela estatal, postula lo siguiente: “Si no se quiere mutilar la formación de nuestros niños y

que en el documento se remarca que, al elaborar la ley, las autoridades de Buenos Aires debían recordar que la Iglesia trabaja en la educación de los porteños “desde hace más de 350 años” y “quiere seguir sirviendo a los padres, a los niños y jóvenes, a la sociedad toda, en el siglo que nace, compartiendo lo más valioso que tiene: el mensaje de Jesús”. Este último punto, en el que se recuerda el pasado virreinal y católico de Buenos Aires, constituye una apelación a una memoria colectiva a través de la cual se pretende antagonizar con otra memoria colectiva de Buenos Aires en la que el pasado de esta ciudad es representado como el de una ciudad pluralista, cosmopolita y abierta a la inmigración y las diferentes costumbres. Esta cuestión será tratada en profundidad en el Capítulo IV, pero es importante tenerla en cuenta para comprender las demandas de la Iglesia católica en este momento de la discusión pública social de la ley de educación.

La presentación de este documento generó una respuesta contundente por parte de varios legisladores y de las organizaciones representativas de la comunidad judía. El titular de la Comisión de Educación de la Legislatura, el radical Daniel Bravo, señaló que “la Iglesia debe perder el temor a ser discriminada porque los legisladores no ignoran su posición sobre este tema, pero nadie nos tiene que advertir nada porque es nuestra decisión escuchar a todos los sectores interesados” (*Página 12*, 24/10/1998). Desde el FREPASO, Naddeo, criticó la pretensión de incluir religión en las escuelas estatales: “Somos respetuosos de las creencias y confesiones, pero no compartimos la propuesta de incorporar la enseñanza religiosa en las escuelas del Estado, porque esto implicaría generar situaciones anacrónicas de discriminación o exclusión,” explicó (*La Nación*, 24/10/1998). Pocos días después, los presidentes del Consejo Central de Educación Judía, Pablo Goldman; de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), Amalia Polack; y de la AMIA, Chaskiel Hansman, entregaron un documento a la Comisión de Educación de la Legislatura porteña que hicieron público, en donde rechazaron la propuesta de la Vicaría en Educación de incluir la educación religiosa en las escuelas públicas. “Se debe cuidar la multifacética trama social y cultural de nuestra ciudad, en un espacio pluralista y democrático, evitando prácticas que puedan reavivar las tensiones y expresiones disociativas de otras épocas”, afirmaban en el documento (*La Nación*, 30/10/1998). Estas ideas puestas de manifiesto por actores políticos y religiosos de “diversidad étnica y cultural” y de una “multifacética trama social y cultural” son, justamente, ideas de ciudad que antagonizan con la idea de ciudad propuesta por la Iglesia en el documento en el que se apela al pasado virreinal y católico de la ciudad para proyectar una idea de ciudad católica en el presente.

A pesar de las importantes discusiones en torno a la posibilidad de una ley de educación que se dieron en 1998, el año terminó sin que ningún proyecto llegara al plenario de la Legislatura porteña. La cuarta etapa de este debate, 1999, se caracterizó por una fuerte disputa entre los legisladores

jóvenes deberá permitirse, en un marco de respeto interreligioso, la elección de una formación religiosa sistemática en el ámbito de la escuela de gestión estatal, conforme al reconocimiento que dan a ese derecho todos los tratados internacionales”.

(fundamentalmente del FREPASO) y la Iglesia sobre una ley de organización democrática de la convivencia escolar en las escuelas medias. La idea central de esta ley era que aportara respuestas a los problemas históricamente considerados como “de disciplina” en las escuelas secundarias que fueran superadoras de las sanciones, expulsiones, etcétera. El intento de impulsar esta legislación, basada en un paradigma participativo que apuntaba a fomentar la participación estudiantil como un componente cívico y pedagógico al mismo tiempo (Larrondo, 2015; Narodowski, 1999), chocó con el paradigma jerárquico y basado en la autoridad adulta promovido por la Iglesia católica. Al contraponer dos culturas políticas y pedagógicas diferentes, este debate funcionó, además, como una suerte de prueba que les permitió a la Iglesia porteña y el gobierno medir sus capacidades de generar consensos en torno a las políticas educativas.

A principios de abril de 1999, el diario *La Nación* convocó a un seminario de tres días con el objetivo de debatir la ley educativa para la Ciudad de Buenos Aires. Durante el primer día disertaron Juan Llach, Inés Aguerrondo¹⁸³, Adriana Puiggrós¹⁸⁴, Ricardo López Murphy¹⁸⁵ y Stella Maris Vázquez¹⁸⁶ (*La Nación*, 5/4/1999). Durante el segundo día, distintos actores legislativos y sociales participaron de un debate sobre los anteproyectos puntuales de la ley. Los legisladores que acudieron fueron Graciela González Gass, de la UCR; Juliana Marino, del PJ; José Luis de Imaz¹⁸⁷, del bloque Nueva Dirigencia; María Elena Naddeo, del Frepaso y Graciela Frigerio, asesora de la Secretaría de Educación porteña. Quienes acudieron en representación de distintos actores que intervenían en el sistema educativo porteño fueron Francisco Nenna, de la CTERA; José M. La Greca, de la Vicaría de Educación del Arzobispado de Buenos Aires; Antonio Jarazo Sanjurjo, de la Confederación de Uniones de Padres de Familia de la República Argentina; Eutimio Rubio Sáez, entonces vicepresidente del Consejo Superior de Educación Católica; y José Carlos Galli, de la COORDIEP

¹⁸³ Inés Aguerrondo es socióloga de la UCA (1964). En 1991 fue directora general de Enseñanza Media y Técnica de la entonces Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Entre 1990 y 1992 se desempeñó en el equipo de Planificación Educativa, a cargo del sector de Investigación Educativa (1966-90) de la Nación y fue subdirectora de la Oficina de Investigación Educativa, donde llevaba adelante tareas de asistencia técnica a las provincias argentinas y de colaboración para la constitución de las áreas de planificación y de investigación educativa en las provincias, así como de sobre temas de planificación educativa. Entre 1993 y 1999 fue Subsecretaria de Programación Educativa, donde llevó adelante el proceso cambio curricular, cambio en el modelo de gestión y organización de las escuelas (descentralización), cambio en formación de docentes, y asistencia técnica a las provincias de acuerdo a la Ley de Educación Federal.

¹⁸⁴ Adriana Puiggrós es licenciada en Ciencias de la Educación de la UBA y Doctora en Pedagogía (UNAM). Fue convencional constituyente por el Frente Grande en la Convención de 1994. Entre 1997 y 2001 fue diputada nacional por la Alianza. En el 2001 fue Secretaria de Estado para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Productiva hasta el 20 de diciembre, cuando se produjo la renuncia del Presidente De la Rúa. Entre 2005 y 2007 fue Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. En el 2007 volvió a la Cámara de Diputados donde integró el bloque Frente para la Victoria.

¹⁸⁵ Un economista de la UCR que luego fue ministro de Defensa (1999-2001) y de Economía (2001).

¹⁸⁶ Stella Maris Vázquez es Licenciada en Filosofía de la UCA, doctora en Filosofía de la UNCuyo y como investigadora del Conicet dirige el área educativa del Centro de Investigaciones en Antropología Filosófica y Cultura (CIAFIC), cuya responsable es, tal como se señaló anteriormente, Lila Archideo.

¹⁸⁷ Para comprender las vinculaciones de De Imaz con el mundo católico donde desarrolló una trayectoria como intelectual, experto y político, ver Giorgi, 2017.

(*La Nación*, 9/4/1999). Más allá del intercambio concreto que se dio en ese ámbito¹⁸⁸, es interesante remarcar la iniciativa del diario *La Nación*, que al organizar este debate se incluyó en la discusión educativa como un interlocutor válido y a la vez como un espacio social legitimado para participar del debate público social de la ley sin ser una parte directamente involucrada en la comunidad educativa.

Casi en el mismo momento en el que estos actores debatían en el foro de *La Nación*, la Comisión de Educación de la Legislatura discutía la unificación de cuatro proyectos de ley que apuntaban a regular los mecanismos de convivencia dentro de las escuelas secundarias. Los cuatro abordaban la derogación de los artículos del Decreto 150073/43 que fijaban las normas de la llamada “disciplina” escolar y creaban un régimen de convivencia, a partir de la conformación de Consejos Escolares. Esta derogación se inscribe en una tendencia de largo aliento en las políticas educativas argentinas de fomentar formas más solidarias, participativas y democráticas de tratar las cuestiones disciplinarias (Larrondo, 2015). Esta tendencia comenzó con la recuperación democrática, cuando el discurso alfonsinista de fuerte ruptura con un pasado representado como violento y dictatorial (Aboy Carlés, 2001) convocó a las juventudes políticas a movilizarse y obligó a la política en los distintos niveles a plantear mecanismos de apertura institucional a esta participación. Las universidades y las escuelas, en el marco de la legalización creciente del movimiento estudiantil, fueron espacios en los que estos mecanismos comenzaron a plasmarse.

Los proyectos diferían entre sí en algunos puntos. Fundamentalmente, el proyecto impulsado por los legisladores del Frepaso¹⁸⁹ (Delia Bisutti, Abel Fatale, Roberto Arellano, Dora Barrancos, y Fernando Fainvarb) era el que dotaba de mayor poder a los docentes de cada escuela y a la comunidad escolar, quienes podían definir la forma de sus mecanismos de convivencia sin incluir sanciones, expulsiones ni apercibimientos. Nueva Dirigencia presentó un proyecto¹⁹⁰ (firmado por De Imaz, Gustavo Beliz, y Susana Pierangeli), que dotaba de autonomía a cada escuela para determinar sus pautas y aplicación de sanciones. Los proyectos impulsados por el PJ¹⁹¹ (Juliana Marino, Raquel Kismer “Kelly” de Olmos, Guillermo Oliveri, Karina Engel, Alicia Pierini, y Liliana del Valle) y el Poder Ejecutivo (que había

¹⁸⁸ Los representantes de organizaciones educativas reclamaron a los legisladores mayor participación en la elección de la ley. La diputada Naddeo señaló que su iniciativa no pretendía cambiar los tradicionales nivel inicial, primaria, secundaria y enseñanza superior, sino fomentar el cogobierno de las escuelas entre el Estado y la comunidad educativa y compensar las desigualdades sociales que favorecerían la creación de “escuelas de primera y de segunda” (*La Nación*, 9/4/1999). Marino defendió la reforma educativa impulsada por el Ministerio de Educación de la Nación y señaló que se necesitaba “más autonomía escolar, sin olvidar el papel del Estado” (9/4/1999). La radical González Gass sintetizó el anteproyecto de ley de su partido diciendo que además de condicionar el salario docente a la capacitación y no a la antigüedad, fomentaba la educación inicial y la formación de consejos de escuelas. José Luis de Imaz, de Nueva Dirigencia, subrayó que el anteproyecto de su partido se basaba en la autonomía financiera (por ejemplo, los directivos contratarían y pagarían a sus maestros), curricular y administrativa de las escuelas. Todo eso, adosado a la plena libertad de los padres para elegir las escuelas de sus hijos y a la enseñanza de valores. Graciela Frigerio, de la Secretaría de Educación, subrayó la necesidad de que la ley de educación porteña combinara “políticas de justicia, de memoria y de conocimiento, en una sociedad que durante mucho tiempo vivió dominada por la censura” (*La Nación*, 9/4/1999).

¹⁸⁹ Proyecto 1998-00195

¹⁹⁰ Proyecto 1998-06675

¹⁹¹ Proyecto 1998-04238

conformado un comité de especialistas conformado por la Doctora Graciela Frigerio y Emilio Tenti, entre otros) hacían que todo el sistema de convivencia estuviera más regulado desde el Estado (Narodowski, 1999). Pero más allá de estos matices, todos los proyectos apuntaban a, en primer lugar, quitar el carácter acumulativo de las amonestaciones (que derivaba en la expulsión del alumno) y, en segundo lugar, morigerar ligeramente la asimetría de poder entre la conducción de la institución escolar (fundamentalmente la dirección o rectorado) y el estudiante secundario. Además, en un primer momento, la totalidad de los proyectos tenía como ámbito de aplicación a todas las escuelas secundarias de la ciudad, tanto las de gestión estatal como las de gestión privada. Esto último fue lo que generó un enfrentamiento ya no sólo con la Vicaría Episcopal en Educación y la COORDIEP sino ya directamente con el Arzobispado, cuya máxima autoridad era Bergoglio.

Así fue que el 22 de abril de 1999 Bergoglio dio una segunda misa anual de la educación dirigida a los colegios católicos. En esa ocasión, el mensaje para los legisladores y autoridades educativas del Ejecutivo fue confrontativo con los proyectos de legislación de la convivencia escolar: Bergoglio denunció “ciertas sutiles intromisiones e injerencias que tienden a privarnos de la libertad que hemos adquirido en Cristo” (*La Nación*, 26/4/1999). En el mismo sentido les pidió a los alumnos: “no se dejen engañar por quienes les soban el lomo diciéndoles que ya son adultos” (*Clarín*, 26/04/1999). Esta última frase da cuenta de la disputa ideológica entre una clase política y un clima pedagógico de época que apuntaban a morigerar la idea de que la educación reside en el docente como figura de autoridad y, por otro lado una Iglesia católica para la cual las relaciones jerárquicas y la autoridad docente aparecían como pilares de la educación.

A la crítica de Bergoglio se sumaron los planteos de los representantes de los colegios privados. Un día después de sus declaraciones, el titular de la COORDIEP, Carlos Galli, declaró: “No estamos ni a favor ni en contra de los consejos de convivencia. Que cada escuela decida como maneja la disciplina de acuerdo a su ideario y proyecto institucional. La norma es excesivamente reglamentarista y nos oponemos a un modelo único y estereotipado” (*Clarín*, 24/04/1999). Enseguida se pronunció en la misma línea la otra cámara que agrupa a los establecimientos privados, la Asociación de Entidades Educativas Privadas (ADEEPRA). Su presidente, Edgardo De Vincenzi, dijo sobre el proyecto: “Es una barbaridad, no se puede alterar el principio de autoridad. Esto es lo mismo que convocar a un consejo asesor cada vez que un médico indique un tratamiento” (*Clarín*, 24/04/1999). Como se puede observar, especialmente las críticas de la COORDIEP en contra del “modelo único” y de un Estado “excesivamente reglamentarista”, se enmarcan en el trasfondo heteroglélico como tópicos intercursivos del discurso católico recurrentes desde el documento eclesiástico previo al Congreso Pedagógico (Torres, 2014) estudiados en el Capítulo I.

Pocos días después, el 5 de mayo de 1999, Bergoglio publicó una nota en el diario *La Nación* titulada “Con los chicos no se juega”. Allí repasaba su propia homilía en la misa de la educación y

explicitaba que con la denuncia de “sutiles intromisiones e injerencias” por parte del Estado se había referido al proyecto de ley que establecía la creación de consejos de convivencia y al debate general en torno a la educación. El discurso de Bergoglio en esta oportunidad estuvo centrado en dos ejes. El primero, denunciar la regulación de los mecanismos de convivencia escolar como una intromisión del Estado en las escuelas y una violación a la libertad de enseñanza. Este eje se enmarca dentro del tópico interdiscursivo de la libertad de enseñar y aprender, el cual (como señalé en el Capítulo I y en este Capítulo) es un tópico recurrente en el discurso católico sobre la educación desde “Educación y Proyecto de Vida”, el documento redactado de cara al Congreso Pedagógico de Alfonsín. El segundo eje del discurso de Bergoglio fue la reivindicación de la autoridad como criterio pedagógico. De acuerdo a este discurso, si bien existe “la igualdad fundamental de nuestro ser hijos de Dios y de nuestra condición de seres humanos”, la relación entre los docentes y autoridades escolares y los alumnos “no es una relación de pares”. El objetivo de estas afirmaciones es mostrar los intentos del Gobierno y los legisladores de regular los mecanismos de convivencia escolar como ataques a la autoridad como criterio pedagógico.

Meses después, el 20 de julio de 1999, la Ley de Convivencia (N.º223) fue aprobada en la Legislatura luego de varias horas de debate. El presidente de la Comisión de Educación, Bravo (UCR), dijo que se habían aceptado las observaciones de los representantes de los colegios de enseñanza privada. Esto significó, concretamente, la sanción de una ley cuyo ámbito de aplicación no abarcó a los colegios de gestión privada sino sólo a los de gestión estatal. Las escuelas de gestión privada apoyaron el dictamen en minoría de De Imaz (Nueva Dirigencia) quien, durante la sesión, dijo que su objetivo era “salvar a la educación pública” porque el proyecto de la mayoría, dijo, sólo daba libertad a las escuelas de gestión privada (Acta de la 18º Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 20/07/1999). En suma, el saldo que dejó esta fuerte confrontación con la Iglesia fue una regulación de las escuelas estatales y una mayor desregulación en las escuelas de gestión privada (Narodowski, 1999). Pero, más allá de esto, la Iglesia mostró su capacidad de “vetar”, aunque sea de modo parcial, iniciativas educativas del Gobierno en el marco del debate público social a través de distintos dispositivos tales como la capacidad de influir en la opinión pública a través de los medios de comunicación, la acción de la COORDIEP, la presencia de legisladores que modificaron su posición inicial por una coincidencia con la Iglesia (como Nueva Dirigencia), y eventualmente la posibilidad de movilizar a los colegios católicos, como sucedió en la misa por la educación.

Dos meses después, Bergoglio dio un discurso ante los miembros de la Asociación Cristiana de Empresarios, al que el Arzobispado tituló “Educar en la cultura del encuentro” (Sección de Homilias de la Web del Arzobispado de Buenos Aires, 1/9/1999). En su larga intervención, Bergoglio volvió a reivindicar la autoridad como criterio pedagógico y a exigir un mayor respeto a la libertad de

enseñanza por parte del Gobierno¹⁹². Luego, en lo que configuró el punto más antagónico respecto al Gobierno y la Constitución, Bergoglio cuestionó la laicidad educativa comprendida en la Constitución porteña y en todos los proyectos de ley:

¿Cómo entender que en algunos ámbitos educativos se convoquen todos los temas y cuestiones, pero haya un único proscripto, un gran marginado: Dios? [...] En nombre de una reconocida como imposible neutralidad, se silencia y se amputa una dimensión que lejos de ser perniciosa, puede aportar grandemente a la formación de los corazones y a la convivencia en sociedad. [...] Pareciera que el espacio de lo público tiene que ser "light", bien licuado, a resguardo de cualquier convicción, la única toma de postura admitida será en orden a la vaguedad, frivolidad o a favor de los intereses del dueño de la fuerza (Sección de Homilias de la Web del Arzobispado de Buenos Aires, 1/9/1999).

En suma, durante todo el proceso de debate público social, la Iglesia católica porteña, a través de figuras de peso, mantuvo un posicionamiento fuertemente opositor a cualquier iniciativa que tuviera por objeto modificar el *statu quo* educativo.

La última etapa de este debate, que transcurrió en el año 2000, estuvo caracterizada por la decisión explícita del Gobierno porteño de Aníbal Ibarra de no avanzar en una ley de educación y clausurar definitivamente los debates de los proyectos presentados por los legisladores de la Alianza, tanto del FREPASO como de la UCR. Ya meses antes de asumir como jefe de Gobierno, Ibarra decidió postergar por tiempo indeterminado la discusión de una ley de educación porteña. Esta definición se debió a que, por un lado, el jefe de Gobierno no quería que el sistema educativo quedara atrapado a la estructura de EGB y Polimodal establecida en la Ley Federal, pero tampoco quería sancionar una ley que fuera en el sentido inverso a esa estructura, manteniendo el esquema de escuela primaria y escuela secundaria.

Esta decisión se explicitó en una reunión con los legisladores de la UCR y el FREPASO integrantes de la Comisión de Educación. A mediados de junio de 2000, dos meses antes de asumir, Ibarra se reunió con los legisladores radicales Daniel Bravo, Gabriela González Gass y Rubén Gabriele y con los frepasistas Delia Bisutti, María Elena Naddeo, Dora Barrancos y Clori Yelicic. Estos legisladores estaban trabajando en la unificación los proyectos de ley de educación de ambos bloques en uno común. Allí, Ibarra les comunicó que no debían avanzar con el proyecto. El diagnóstico del futuro jefe de Gobierno era que la ciudad no podía ir a contramano del resto del país, donde la enseñanza primaria y secundaria había sido estructurada en tres niveles:

Nosotros, con [Daniel] Filmus, tuvimos la decisión de no adherir a la Ley Federal. Golpeaba muy fuertemente a las escuelas secundarias, sobre todo a las escuelas técnicas. Y nos mantuvimos firmes en eso, más allá de las presiones del Gobierno nacional. Los legisladores aceptaron esto porque sabían que se trataba de una decisión política, y que recaía en el Ejecutivo. (Entrevista con Aníbal Ibarra, realizada en Buenos Aires en marzo de 2017).

Esto fue contradicho posteriormente por quien fue designado ministro de Educación porteño, Daniel Filmus. A pocos días de asumir su cargo, Filmus expresó en una entrevista su intención de que se

¹⁹² Sección de Homilias de la Web del Arzobispado de Buenos Aires, 1/9/1999.

promulgara una ley de educación en marzo de 2001, antes del comienzo del ciclo lectivo siguiente, "siempre y cuando hubiera consenso", dado que "las reformas no debían ocurrir en papeles sino en las aulas" (*La Nación*, 5/8/2000). En respuesta, unos meses después, el colegio Mariano Acosta fue ocupado por sus estudiantes en repudio a la supuesta ley de educación porteña en la medida en la que implicaba, según la opinión de los voceros estudiantiles, aplicar en la Ciudad de Buenos Aires la Ley Federal. Acompañaron esta protesta otros colegios (Nacional de Buenos Aires, Instituto Huergo, Nicolás Avellaneda y Escuela Técnica Otto Krause). Los alumnos cortaron las calles, realizaron sentadas y otras actividades. Filmus aclaró que, en caso de que se redactara un anteproyecto, este no sería presentado hasta marzo del año siguiente, y luego de que los alumnos desistieran de las medidas de fuerza, la discusión sobre la ley se diluyó. Luego de esto pasaron varios años hasta que se volvieron a presentar proyectos de ley de educación para la Ciudad. Sin embargo, en ningún otro momento el debate público social volvió a tener esta resonancia.

III.2.4.3. Análisis del proceso: catolicismo fuera de la coalición defensora y participación restringida

En la Ciudad de Buenos Aires se mantuvo el *statu quo* más que en cualquier otro distrito dado que, producto de la falta de consensos en la coalición gobernante y la oposición de la Iglesia católica, no se sancionó ninguna ley de educación.

El debate acerca de la sanción de una ley de educación de la Ciudad de Buenos Aires tuvo sus antecedentes en 1996 con el debate constituyente y se extendió, con momentos de mayor ebullición y otros de menos, a lo largo de cinco años, hasta finales del 2000.

Las referencias al factor religioso estuvieron presentes a lo largo de casi todo el debate, desde la sanción de una Constitución que establecía explícitamente la laicidad educativa hasta las disputas en 1999 por la regulación de la convivencia escolar. La discusión coincidió con la designación de Héctor Aguer, Obispo Auxiliar de Buenos Aires, al frente de la Vicaría en Educación porteña. La designación de una autoridad religiosa con alto perfil y una trayectoria de intervención sobre las discusiones públicas a través de los medios y los vínculos con las élites políticas contribuyó a que la palabra de la Iglesia respecto a la educación porteña cobrara relevancia. Como máximo representante de la Iglesia católica en el ámbito educativo en Buenos Aires, Aguer tuvo como estrategia plantear una consigna de máxima prácticamente imposible de cumplir en la Ciudad de Buenos Aires (la incorporación de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas) para negociar otras cuestiones tales como la autonomía de las escuelas privadas y su financiamiento (centrándose en la crítica al llamado "monopolio estatal"), la perspectiva de género, y los consejos de convivencia (también embanderándose en defensa de la llamada "libertad de enseñanza" y "autonomía institucional"). Las cámaras que agrupan a los colegios privados se plegaron a los reclamos de Aguer de manera casi inmediata en la mayoría de

los planteos, de modo que se podría hablar de una convergencia de intereses en la que no sólo los colegios católicos sino directamente la Iglesia católica encabezaron la coalición distributiva (Olson, 1984). La presencia de otra figura relevante de la Iglesia argentina, Bergoglio, también contribuyó a dar mayor peso y legitimidad a los planteos (a veces extremos) de Aguer. Este hecho se vuelve más claro si se tiene en cuenta que, cuando el conflicto de los consejos de convivencia cobró más notoriedad, el vocero de la Iglesia fue su máxima autoridad en la Ciudad de Buenos Aires, el propio Bergoglio. Al igual que en los casos anteriores con Aguer, Bergoglio actuó como un vocero no sólo de los colegios católicos, sino casi de la totalidad de los colegios privados, a partir de un discurso amplio sobre la autonomía y la libertad de enseñanza.

Los principales puntos de conflicto presentes en la discusión de la Ciudad de Buenos Aires fueron dos. Por un lado, la falta de consensos tanto adentro del Gobierno porteño como en el bloque oficialista respecto a la Ley Federal de Educación y la adecuación o no de la Ciudad de Buenos Aires a la reforma que esta prescribía. Dado que la mayoría de la dirigencia política (salvo el PJ y Nueva Dirigencia) no deseaba plegarse al sistema del resto del país (que acortaba la cantidad de años de la escuela secundaria), una discusión derivada de este problema era que, mientras algunos legisladores y funcionarios querían sancionar una ley con un sistema escolar diferente que el establecido en la Ley Federal, para otros era mejor no sancionar ninguna ley mientras rigiera la Ley Federal, con la expectativa de que un triunfo en el Gobierno de la Alianza la derogaría. Un segundo punto de conflicto fue la constante oposición de la Iglesia, que excedió los temas estrictamente religiosos (por ejemplo, en el debate de la Ley que creaba los Consejos de Convivencia) pero a la vez implicó reactivar banderas históricas del discurso educativo católico tales como la autonomía y la libertad de enseñanza.

La modalidad en la cual se dio esta discusión fue la más desinstitucionalizada de todos los casos. Los espacios de discusión fueron los medios de comunicación, que proyectaron tanto declaraciones explícitas como trascendidos, un encuentro organizado por el diario *La Nación* y las reuniones informales de cada bloque y de los ministros y jefes de Gobierno con los legisladores. Si bien hubo proyectos presentados, los mismos nunca llegaron al recinto. El Estado no organizó congresos pedagógicos ni instancias de participación, el Ejecutivo si bien creó un anteproyecto nunca lo presentó, y la Legislatura tampoco promovió congresos o instancias participativas de discusión. Por este motivo, el orden de estas instancias no estuvo marcado por ningún actor en particular. Por acción o por omisión, el Ejecutivo delegó en la Legislatura, la mayoría de las veces, la redacción y discusión del proyecto.

A diferencia de los demás casos, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires prácticamente no hubo actores con iniciativa política de impulsar una ley de educación propia. Los únicos actores con iniciativa fueron, en un principio, algunos legisladores de la coalición oficialista, pero presentaron

proyectos diferentes y sin coordinación con el Ejecutivo. Tampoco promovieron un debate amplio de cara a instalar el tema en la agenda ni construir una coalición con docentes y estudiantes, como en el caso chaqueño.

El actor con mayor capacidad de veto en el caso de la Ciudad de Buenos Aires fue el Poder Ejecutivo, el cual no sólo no promovió proyectos propios, sino que además desactivó el tratamiento de los proyectos presentados por legisladores propios con el objetivo de no generar ruidos o disensos en relación a la Ley Federal de Educación. Por otro lado, la Iglesia católica fue un actor de veto que criticó las iniciativas legislativas desde los medios de comunicación y otras instancias de presión.

En suma, este caso posee una característica única si se analizan las coaliciones de apoyo y oposición a la sanción de una ley de educación, que es que prácticamente no existió una coalición que promoviera la sanción de la ley. Salvo algunos comentarios y convocatorias a expertos desde el Ejecutivo durante el Gobierno de De la Rúa, en general ni los jefes de Gobierno ni los ministros de Educación buscaron instalar el tema ni abrir convocatorias para debatirlo. Por lo tanto, por omisión, los distintos jefes de Gobierno terminaron delegando en el Legislativo esta definición, abriendo paso a un comportamiento errático o poco coordinado por parte de los legisladores que presentaban diversos proyectos de ley sin llegar a un proyecto de consenso. En cambio, las resistencias a que se sancionara una ley existieron casi en todo momento. La Iglesia fue una parte muy importante de la coalición en contra de una ley de educación, aunque también hacia el final se pudo observar una resistencia también por parte de los estudiantes secundarios. Los gremios docentes no emitieron opiniones sobre el tema: no lo promovieron ni lo trabaron, probablemente debido a que no existieron instancias institucionalizadas de discusión. Esto lleva al último punto a analizar, que fue el carácter restringido de la participación: probablemente por las propias dudas o faltas de consenso dentro del propio Gobierno y los legisladores oficialistas, en el caso porteño no existieron instancias de apertura a la sociedad civil.

III.3. Recapitulación y discusión

El objetivo de este capítulo consistió en describir y comparar el proceso de debate previo a la sanción (o no sanción, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires) de las leyes de educación provincial en cuatro provincias argentinas. El interrogante que articuló el capítulo fue ¿de qué manera las características del proceso de debate social de las leyes incidieron sobre el tipo de presencia de la educación religiosa definido en las mismas? El análisis de los casos me permitió arribar a dos conclusiones centrales.

En primer lugar, el *statu quo* respecto al tipo de presencia de la educación religiosa fue un factor que incidió en todos los debates. En Salta, donde abiertamente los actores de la coalición defensora sostuvieron a la Constitución y a la legislación previa como antecedentes de la enseñanza religiosa obligatoria, el *statu quo* se mantuvo. En Chaco, donde la ley previa marcó los límites del debate a tal punto que no se puso en cuestión en ningún momento la laicidad educativa. Incidió también en la

Ciudad de Buenos Aires, un distrito que antes de la reforma constitucional de 1994 y la sanción de una Constitución propia en 1996 funcionaba como una Capital Federal regida por los lineamientos de la Ley 1420. Si bien en este caso finalmente no se sancionó una ley propia de educación, la laicidad en las escuelas estatales no se modificó respecto al estatus jurídico previo. Córdoba fue el único caso que modificó (aunque parcialmente) el *statu quo*, explicitando el carácter extracurricular y no financiado por el Estado de la educación religiosa luego de una importante y conflictiva negociación entre las agencias estatales de toma de decisión (los poderes Ejecutivo y Legislativo fundamentalmente) y los actores de la sociedad civil, sobre todo el movimiento estudiantil.

Esto lleva al segundo hallazgo, que tiene que ver con el modo en el cual las coaliciones defensoras (prestando atención al modo en el cual el catolicismo se comportó dentro de éstas) y el grado de participación política definieron el resultado legislativo en cada caso. Estas dos dimensiones del fenómeno de la discusión pública social de las leyes intervinieron conjuntamente en una tipología causal (Collier, 2012) (Cuadro III. 2).

Cuadro. III. 2. Tipología causal: incidencia de la participación política y el comportamiento del catolicismo respecto de la coalición defensora

	Participación política	
	Participación Ampliada	Participación Restringida
No integra la	Ley de la sociedad civil (Chaco): Unanimidad política basada en la legitimidad social. Se propende a la participación de la sociedad civil en todo momento bajo formas "horizontales" de debate. La propia redacción surge de este debate amplio y horizontal. El catolicismo no integra la coalición porque tiene un rol marginal en el debate.	Cajoneo (Ciudad de Buenos Aires): Fragmentación política sin legitimidad social. No se convoca a la sociedad civil a discutir proyectos. Los legisladores redactan diversos proyectos porque la propia coalición parlamentaria de Gobierno no tiene un norte claro. Tampoco hay sectores de la sociedad civil que la impulsen porque la participación es restringida. La Iglesia funciona como un actor de veto a la innovación legislativa.
Integra la coalición	Negociación (Córdoba): El Gobierno, con el acuerdo de la Iglesia, plantea un proyecto de ley "cerrado" y la sociedad civil responde reclamando participación en un sentido amplio. Como consecuencia de esto, el Gobierno debe ofrecer instancias de convocatoria a la sociedad civil y negociar el texto de la ley.	Ley católica (Salta): El gobierno plantea un proyecto de ley "cerrado" y la sociedad civil lo acepta. No solicita instancias más amplias de participación ni demandas cambios en el texto de la ley, por lo cual la ley se corresponde con las expectativas y encuadramientos de la coalición que la promueve (en este caso, Gobierno e Iglesia católica).

Fuente: elaboración propia en base al análisis de los casos.

De acuerdo a esta tipología, los procesos de debate público social incidieron en el resultado legislativo más allá del *statu quo*, moldeando no solamente el proceso sino también la propia forma de enunciar y por lo tanto regular la presencia o ausencia de la enseñanza religiosa en las escuelas

estatales de la provincia. El análisis de esta tipología da cuenta de que los resultados legislativos variaron en función de las dos dimensiones o variables centrales estudiadas en los cuatro casos. Una de estas dimensiones o variables fue la forma de participación política (ampliada o restringida) que se le dio a la sociedad civil en el proceso de debate público social de los proyectos de ley, fundamentalmente a los docentes (tanto organizados en sindicato como en su rol de educadores), los estudiantes y, en menor medida, los progenitores. La otra dimensión fue el modo en el catolicismo (sobre todo la Iglesia católica, pero también el movimiento católico, como en el caso de Córdoba) se comportó con respecto a la coalición defensora de las leyes: en algunos casos formó parte de la coalición de la ley, poniéndose incluso en el rol de protagonista, como en el caso de Salta, y en otros casos o bien no participó del debate (Chaco), o bien se opuso abiertamente (Ciudad de Buenos Aires). La confluencia conjunta de estos factores generó cuatro resultados legislativos diferentes, ilustrados con cada una de las cuatro provincias estudiadas.

Esta tipología da cuenta del desarrollo de los casos indagados. En Salta existió una coalición social mayoritaria a favor de la sanción de la ley de la que formaron parte el Gobierno, la Iglesia, distintos actores religiosos y los colegios privados, quienes defendieron abiertamente la enseñanza religiosa como asignatura obligatoria. El proyecto fue diseñado por el Ejecutivo, que promovió la sanción de la ley. Los sindicatos docentes, los estudiantes, y los padres de los alumnos no se opusieron pero tampoco participaron del debate de manera activa, lo cual da cuenta del carácter restringido de la participación. No existieron congresos ni jornadas y las audiencias públicas de la Legislatura se restringieron a los actores que los legisladores estuvieron interesados en convocar (mayormente, religiosos). Por otro lado, la ausencia de un reclamo de la sociedad civil reforzó este carácter restrictivo. La ley de educación que se sancionó en Salta fue, por lo tanto una ley a la que podemos considerar como “católica” o de la coalición defensora, que la impulsó sin tener que negociar ni conceder posiciones ante la sociedad civil.

El caso cordobés, en cambio, fue un caso en el cual ante una restricción inicial del debate por parte del Poder Ejecutivo, distintos actores, con un fuerte protagonismo del movimiento estudiantil, se movilizaron para tener voz en el debate público social ampliando la participación política. Allí la coalición promotora de la ley incluyó ante todo al Ejecutivo y al principal gremio docente, teniendo un rol protagónico el primero. Este fuerte rol protagónico, junto con una voluntad inicial de restringir el debate, fue lo que le dio al proceso de debate público social de la ley y a la propia ley un carácter negociado. En el comienzo de la discusión, el Ejecutivo, con el acuerdo de la Iglesia, propuso una participación restringida ante los actores de la sociedad civil pero la reacción del movimiento estudiantil llevó a que la participación directa de los actores sociales tuviera un carácter ampliado. Este carácter se dio en un doble sentido, por un lado, generación de instancias de participación política “de hecho” a través de las medidas de fuerza y protestas y, por otro lado, de ampliación del Gobierno de

las instancias habilitadas de participación directa de la sociedad civil. Esta contestación junto al fuerte protagonismo del Ejecutivo dieron al proceso y a la ley un carácter negociado, que modificó ligeramente el *statu quo* del texto de la ley, que explicitó el carácter extracurricular y no dependiente del financiamiento estatal de la enseñanza religiosa optativa.

Ahora bien, si en el caso de Córdoba el debate fue ampliado por la contestación del movimiento estudiantil, en Chaco la dinámica fue casi inversa: allí el gobierno delegó al Consejo de Educación la organización del debate público social en un proceso que ya desde los inicios de la discusión, a partir de la sanción de una ley de organización de un Congreso Educativo, implicó la participación ampliada de la sociedad civil. La coalición a favor de la ley incluyó a prácticamente todos los actores de la sociedad civil en la provincia, a los partidos políticos, Consejo de Educación, Gobierno, sindicatos docentes, organizaciones religiosas, centros de estudiantes, cooperadoras, progenitores, etcétera. La confluencia de estas dos dimensiones hace de la ley de Chaco prácticamente una “ley de la sociedad civil”, es decir, no caracterizada particularmente por los intereses o la impronta del Gobierno o del partido mayoritario sino prácticamente de la sociedad. En este sentido, el caso chaqueño es el que más da cuenta de la noción difusa de estatalidad en el discurso de las políticas educativas que comenzó a partir de la apertura democrática, tema tratado en el apartado conceptual de la Introducción. Desde esta noción, los límites del Estado no se restringen con claridad a las agencias estatales sino que trascienden las fronteras de estas agencias haciendo difícil distinguir con claridad hasta dónde llega el Estado y hasta dónde llega la sociedad en la definición de una política educativa. La Iglesia, en este caso, tiene un papel marginal respecto a los demás actores que promueven la ley, por lo que se encuentra fuera de la coalición defensora.

Por último, en la Ciudad de Buenos Aires ni el Gobierno ni los ministros de Educación buscaron instalar el tema de la sanción de una ley de educación ni abrir convocatorias para debatirlo. Por omisión, el Ejecutivo delegó esta tarea en el Legislativo. Por otro lado, aún sin que se planteara el tema, existieron resistencias fuertes y planteos de parte de la Iglesia, lo que consolidó una coalición en contra de la sanción de una ley que en todo momento fue más fuerte que cualquier coalición a favor. La participación de la sociedad civil, por otro lado, fue restringida: debido a disensos importantes dentro del propio Gobierno y los legisladores oficialistas y también debido a la ausencia de un liderazgo claro, en este caso no existieron instancias institucionales de convocatoria a la sociedad civil. Como consecuencia, el resultado legislativo fue el cajoneo de los proyectos y la disolución de cualquier iniciativa.

En suma, en este Capítulo hallé dos puntos principales que dan cuenta de la variación en los resultados legislativos de cada provincia, específicamente respecto al modo de prescribir la presencia o no de enseñanza religiosa en las leyes educativas: por un lado, la incidencia del *statu quo*; por otro, la incidencia conjunta la coalición defensora (hice hincapié en la posición del catolicismo) y la forma de

participación política de la sociedad civil en el debate público social. Ahora bien, aunque estos hallazgos son relevantes para explicar, aunque sea en parte, la variación en la forma en la cual las leyes provinciales enuncian o enmarcan la relación entre la enseñanza religiosa y las escuelas estatales, queda pendiente dar cuenta de los mecanismos que influyen en el mantenimiento del *statu quo*: ¿cómo se mantiene o se negocian pequeños cambios en el *statu quo* respecto al modo en el cual las leyes previas enuncian la incursión o no de enseñanza religiosa en las escuelas estatales? Alrededor de esta incógnita se articula el Capítulo IV.

Tabla III.1. Proyectos presentados ante la Legislatura porteña

Proyecto	Ciclos	Laicidad	Educación Sexual	Perspectiva de género	Rol del Estado
Frepaso (1997-0011)	No reconoce la Ley Federal	Sí: “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires asume la educación como deber inalienable e indelegable del Estado, y como tal organiza y garantiza un sistema de educación pública, laica , gratuita e integral” (Art. 2)	Sí	Sí	Se explicita control pedagógico, administrativo y económico parte del “sistema educativo oficial”. (Art. 3)
UCR (1998-03736)	No reconoce la Ley Federal	Sí: “Todos los servicios que integran el sistema educativo se ajustarán a los siguientes principios generales: [...] d) la laicidad de los servicios educativos brindados por el Estado” (Art.7)	No	No	Similar a la Ley Federal: “Art. 2: El sistema de educación de la Ciudad [...] se constituye con los siguientes servicios: a) los servicios de educación formal, brindados por el Estado o por las personas privadas físicas o jurídicas que, a tal fin, obtengan la correspondiente autorización oficial.”
Partido Justicialista (1998-00385)	Reconoce la Ley Federal	No	No específicamente. En cambio se habla de “prevención y cuidado de la salud de alumnos/as y docentes y desarrollo de una conciencia sobre nutrición, sexualidad, higiene y salud” .	No	Similar a la Ley Federal: “Los servicios educativos de gestión privada sujetos a reconocimiento oficial son supervisados y controlados por las autoridades competentes y se rigen de acuerdo a la legislación correspondiente. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene la responsabilidad de articular los servicios que prestan las escuelas de gestión oficial y las de gestión privada potenciando la utilización de recursos humanos y materiales”. (Art.3)

Nueva Dirigencia (1998-00342)	Reconoce la Ley Federal	No	No. En cambio se habla de “educación para el amor”	No	En sintonía con el discurso católico “La gestión educativa se realizará indistintamente por el sector estatal y la iniciativa privada. La gestión educativa oficial es un servicio público gratuito en todos los niveles y modalidades que la presente ley declara obligatorios. Rige el principio de la libertad de enseñanza para la totalidad del ámbito educativo, a través de la libertad curricular y el auspicio de la creatividad docentes.” (Art.3)

Fuente: elaboración propia en base al análisis de los proyectos

CAPÍTULO IV

Memorias colectivas, ideas de provincia y políticas públicas: Catolicismo y educación en los debates parlamentarios de Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires

Resumen

El objetivo de este Capítulo es estudiar cómo las memorias colectivas sobre los pasados de las provincias se movilizan y generan ideas sobre las mismas que se plasman en políticas públicas educativas, sobre todo, en lo que refiere al vínculo entre educación y religión. Para cumplir con esta meta, se seleccionó una estrategia comparada basada en el debate parlamentario de las leyes de educación en Salta, Córdoba y Chaco y de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Sobre esta base se estudiaron las versiones taquigráficas de los debates en las legislaturas de las primeras tres provincias y la convención constituyente de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la técnica de análisis del discurso, específicamente a través del análisis de contenido. En este análisis se rastrearon fundamentalmente tres cuestiones: referencias de los diputados al origen y el pasado de la jurisdicción, a la idea de provincia, y a la relación entre la religión y la educación.

IV.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es estudiar cómo las memorias colectivas sobre los pasados de las provincias se movilizan y generan ideas sobre las mismas que se plasman en políticas públicas educativas, sobre todo, en lo que refiere al vínculo entre educación y religión. En el Capítulo III indagué en los motivos que dan cuenta de la variación de los resultados legislativos en diferentes provincias argentinas, en lo que refiere a las diversas formas de enunciar en la legislación educativa la presencia o no de enseñanza religiosa en las escuelas estatales. A partir del rastreo de los procesos de debate público social de las leyes de educación, hallé que existen dos factores principales que dan cuenta de la variación en los resultados legislativos. Por un lado, el comportamiento de los Ejecutivos en la coalición defensora de la ley y la forma de participación política de la sociedad civil en el proceso de debate público social. Por otro lado, la incidencia del *statu quo*: con la excepción (muy) parcial de Córdoba, donde se hicieron pequeñas variaciones respecto a la redacción previa, la mayoría de las leyes (y en el caso porteño la Constitución, que mantiene el principio de laicidad vigente en la Ley 1420) refrendaron la forma de prescribir la incursión o no de la educación religiosa en las escuelas estatales que existía en la legislación anterior.

Ahora bien, teniendo en cuenta que hubo múltiples aspectos de los sistemas educativos provinciales que sí se modificaron de una ley a otra, se vuelve relevante la pregunta acerca de por qué este aspecto se mantuvo. Este interrogante abre un desafío, que es el de comprender la permanencia de un encuadramiento determinado de la relación entre religión y educación entre un momento y otro. Este desafío supone la idea de que, más allá de lo que haya sucedido previamente, existe algo en el presente de cada caso, de cada debate, que explica esta permanencia. Para estudiar este fenómeno trabajé sobre la idea de memoria colectiva, la cual será profundizada en el entorno conceptual, debido a que las

memorias colectivas son, por definición, ámbitos en los que conviven el pasado, el presente y el futuro de un grupo o comunidad.

Como lo estudié en el Capítulo I, la relación entre religión y educación fue, reiteradas veces, un campo de disputa en la política argentina. Una disputa no solo entre dos instituciones que intentan permanentemente proyectarse hacia la sociedad como un todo (Esquivel, 2004), como son el Estado y la Iglesia católica, sino también una disputa entre élites que, en diferentes momentos de la historia, propusieron diferentes ideas de nación (Levita, 2015) que sustentaron distintos proyectos políticos. Si bien existieron momentos claves en la historia argentina en los cuales estas diferentes ideas de nación se opusieron con más fuerza que en otros (momentos como el rosismo, el gobierno de Julio Argentino Roca, el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen, el peronismo, etcétera), las representaciones antagónicas surgidas al calor de estas disputas siguen permeando con fuerza los discursos políticos en Argentina (Mallimaci, 2015; Perochena, 2016; Levita, 2015). En estas representaciones sobre la nación, los discursos sobre el rol de lo religioso, lo trascendente y, en algunos casos, la Iglesia, tienen un lugar central. Esto sucede especialmente en los temas que resultan “sensibles” (Esquivel, 2004) para el catolicismo argentino, tales como la bioética (Irrazábal, 2010; 2012), la educación (Prieto, 2014; Torres, 2014), los derechos sexuales y reproductivos (Esquivel, 2015), la moral familiar y las instituciones políticas que la rigen (Vaggione y Jones, 2012) o las políticas de drogas (Cunial, 2015).

El argumento de este Capítulo es que estas representaciones sobre el rol de la religión se articulan en memorias colectivas más amplias (Halbwachs, 2004) que se plasman en representaciones o ideas de provincia (Anderson, 1993) que se ponen en juego en los marcos o *framings* (Rein y Schön, 1993) a través de los cuales se piensan las políticas públicas educativas. Este argumento requiere de tres aclaraciones conceptuales.

IV.1.1. Entorno conceptual e hipótesis de trabajo: Memorias colectivas, ideas de provincia, encuadramientos de políticas públicas

En primer lugar, entiendo por “memoria colectiva” aquello comprendido por la definición de Halbwachs (2004), esto es, una memoria social que consiste en “una corriente de pensamiento continuo, de una continuidad que no tiene nada de artificial, ya que del pasado sólo retiene lo que aún queda vivo de él o es capaz de vivir en la conciencia del grupo que la mantiene. Por definición, no va más allá de los límites del grupo” (Halbwachs, 2004: 81). Un punto importante acerca de la memoria colectiva como algo diferente y, en cierta forma, opuesto a la historia es que en este desarrollo continuo de la memoria colectiva,

[...] no hay líneas de separación claramente trazadas, como en la historia, sino simplemente límites irregulares e inciertos. El presente (entendido como algo que se extiende a lo largo de una duración determinada, que interesa a la sociedad actual) no se opone al pasado del mismo modo que se distinguen dos periodos históricos vecinos. [...] La memoria de una sociedad se extiende hasta donde puede, es decir, hasta donde alcanza la memoria de los grupos que la componen (Halbwachs, 2004:83).

En otras palabras, la idea de memoria colectiva se sustenta sobre la premisa de que toda la memoria, inclusive la individual, es social y es en cierta forma una materia viviente, dado que depende siempre de un grupo que la sustenta y la construye constantemente en función de las condiciones en las cuales dicho grupo se encuentra, sus intereses y proyecciones utópicas.

En segundo lugar, entiendo por “idea de provincia” un concepto semejante a la idea de nación de Anderson (1993), es decir, “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana” (Anderson, 1993: 21). Esta definición implica cuatro cuestiones que hay que considerar para comprenderla. Primero, esta comunidad política es “imaginada” porque

[...] aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión. [...] Todas las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo (y quizá incluso éstas) son imaginadas (Anderson, 1993: 23).

En otras palabras, todas las naciones (en este caso, las provincias) constituyen comunidades imaginadas porque es imposible que todos sus miembros se conozcan entre sí. Segundo, la nación (en este caso, la provincia) se imagina “limitada” porque “incluso la mayor de ellas, que alberga tal vez a mil millones de seres humanos vivos, tiene fronteras finitas, aunque elásticas, más allá de las cuales se encuentran otras naciones” (Anderson, 1993:25). Esto significa que aún el discurso nacionalista (o provincialista) más mesiánico reconoce límites a su comunidad imaginada. Esto los distingue de los discursos religiosos y de los discursos imperiales. Tercero, se imagina “soberana” porque la soberanía política reside en ella misma y no en otros fundamentos exógenos (por ejemplo, divinos). Por último, la provincia se imagina como “comunidad” porque, independientemente de las desigualdades y enfrentamientos presentes en cada caso, la nación (en este caso, la provincia) se concibe siempre como un compañerismo profundo y horizontal. De acuerdo a Anderson, es este compañerismo el que explica que millones de personas hayan estado dispuestas a matar y morir por “una imaginación tan limitada” (Anderson, 1993: 25). Incluso este punto es extensible también a las ideas de provincia, sobre todo en los casos de guerras civiles como las argentinas (1814-1880), la estadounidense (1861-1865), la irlandesa (1922-1923), etcétera.

En tercer lugar, entiendo por *framing* o encuadramiento en políticas públicas la manera de seleccionar, organizar, interpretar y darle sentido a la realidad para proveerla de guías de acción (Rein y Schön, 1993). Este proceso opera a nivel macro (es decir, a nivel de las construcciones que comparte una sociedad), a nivel intermedio (cuando la unidad de análisis son grupos de actores o ámbitos de políticas públicas) y a nivel micro (interpretaciones de actores individuales) (Dombos, 2012). Desde este punto de vista, las políticas públicas pueden estudiarse como interpretaciones que remarcan o plantean como “verdaderas” ciertas partes de la realidad en detrimento de otras y producen, en base a esa selección, una serie de prescripciones normativas. Por lo tanto, toda política pública descansa, desde esta perspectiva, en ciertas estructuras de creencias, percepciones y representaciones,

denominadas marcos.

En base a estas definiciones, el argumento o hipótesis que guía este capítulo es que los marcos a través de los cuales los legisladores de las provincias prescriben sus políticas educativas, específicamente en lo que se refiere al tipo de vínculo entre educación y religión, están permeados por una idea de provincia que, a su vez, se sostiene sobre una noción de pasado o memoria colectiva de la provincia.

IV.1.2. Abordaje metodológico y dimensiones

El objetivo de este trabajo es estudiar cómo las memorias colectivas sobre las provincias se movilizan y generan ideas sobre las mismas que se plasman en políticas públicas educativas en las provincias argentinas, sobre todo, en lo que refiere al vínculo entre educación y religión.

Para cumplir con esta meta, elegí una estrategia comparada basada en el estudio del debate legislativo de la última ley de educación de Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires. El criterio de selección del caso fue el mismo que utilicé en el capítulo anterior, es decir, la variación en la manera en la cual la legislación (las leyes de educación o la Constitución, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires) de estas jurisdicciones prescribe la presencia de la educación religiosa en las escuelas estatales.

Una vez seleccionados los casos, las fuentes principales fueron las versiones taquigráficas de los debates sobre la última ley de educación sancionada en cada provincia y el debate constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. Estas fuentes fueron complementadas con otras, bibliográficas, documentales y entrevistas en profundidad, que se utilizaron únicamente con el propósito o bien de contrastar algunas cuestiones presentes en los discursos, o bien de completar algunos argumentos presentes en ellos.

La selección de estas fuentes obedece a que los debates legislativos, tanto nacionales como provinciales, cumplen con la condición de “centralidad del plenario” (Cox, 2006), es decir que ponen a todos los actores en una misma situación, en la que están condicionados por el mismo tiempo máximo disponible para expresarse y por las mismas normas rígidas (Cox, 2006). En otras palabras, los debates nos presentan las posiciones de los legisladores provinciales dispuestas en un mismo momento y en un mismo lugar en cada legislatura, lo cual permite observar discusiones en las que todos los actores se orientan en función de los mismos temas. El hecho de que no todos los legisladores hablen en los debates no afecta el análisis de las representaciones de las provincias dado que, como las unidades de la comparación son las provincias y no los diputados ni los partidos, las posiciones expresadas pueden considerarse como parte de la pluralidad de opiniones presentes en cada plenario. En suma, la legislatura provincial es la unidad de recolección de datos y las versiones taquigráficas de los debates son las fuentes. La técnica seleccionada fue el análisis del discurso, más

específicamente, el análisis de contenido (Vasilachis de Gialdino, 2006).

Las dimensiones que voy a relevar teniendo en cuenta esta estrategia metodológica y el marco conceptual son las referencias al origen o al pasado de cada caso que aparezcan en los debates; las referencias ideas de provincia en los términos formulados por Anderson (1993); y las referencias al encuadramiento de la relación entre religión y educación, especialmente aquellas referidas a la inclusión o no de enseñanza religiosa en las escuelas estatales.

IV.2. Análisis empírico

IV.2.1. Salta: “¿Y quiénes educaban? Los curas”

Las intervenciones de los legisladores en las dos cámaras salteñas marcaron más que en cualquier otro caso de los analizados una memoria de los orígenes de la provincia muy centrada en la fusión simbiótica entre el poder político y el religioso (Esquivel, 2009) durante el período colonial. Esa fusión aparece en los relatos y representaciones presentes en los discursos de los legisladores como una simbiosis vinculada a un orden social que era beneficioso para la comunidad salteña, pero que se fue disolviendo a lo largo del tiempo en el marco de una crisis de valores.

A partir de esta construcción de memoria social, Salta es representada como una provincia homogéneamente católica que, sin embargo, cuenta con una serie de problemas morales y económicos, aunque estos últimos quedarían explicados por los primeros. En el marco de este relato, el ser una provincia homogéneamente católica la diferencia del resto de las provincias: Salta es una provincia “particular” y diferente de Argentina (en parte asimilando Argentina a Buenos Aires), por lo que su legislación respecto a la relación entre religión y educación no debe coincidir necesariamente con la legislación nacional. Sobre estos relatos de memoria colectiva y de ideas de provincia, se sostiene un encuadramiento de la política pública educativa en el cual la religión es una pieza clave en la restauración moral que Salta necesita.

Estas son, de una forma muy sucinta, las representaciones que más circularon en el debate de la última ley de educación de Salta. Las mismas, junto otras representaciones minoritarias que también aparecieron en el relato, son tratadas en los siguientes subapartados.

IV.2.1.1. Memoria de los orígenes de Salta: simbiosis entre poder político y poder religioso en la fundación de la ciudad de Salta

Una idea central en las representaciones sobre los orígenes de Salta es que su fundación, anterior al surgimiento del Virreinato del Río de la Plata y obviamente anterior a todas las revoluciones independentistas y al surgimiento de Argentina como nación, estuvo marcada por la simbiosis entre el poder religioso y el poder político propia de la época colonial (Esquivel, 2004, 2009). De este modo, la escena de la fundación de la ciudad de Salta por parte de Hernando de Lerma aparece como una

imagen en la cual está contenido un “destino” (Halbwachs, 2004: 104) de imbricación entre lo católico y lo salteño. En esta escena primigenia que transcurre en 1582, Salta es fundada por Lerma y “un sacerdote”¹⁹³:

Pero les voy a comentar una cosa más: al frente, en la plaza, tenemos la estatua del fundador de Salta, del licenciado Hernando de Lerma. Cuando él llegó a Salta lo hizo con un sacerdote, se empezó la evangelización y posteriormente con la educación y ¿quiénes educaban?, los curas. Así que la realidad es que desde la Colonia en adelante la educación religiosa estuvo presente en los claustros de la provincia de Salta. (Dip. San Millán, VTD Salta¹⁹⁴)

La memoria colectiva, por su carácter social y de construcción viva, a diferencia de la historia, nunca puede ser falsa. No existen memorias colectivas falsas ni tampoco verdaderas. La idea de que hay una memoria “falsa” o “incompleta” puede considerarse más bien como una categoría nativa, dado que a menudo esta noción está presente en los grupos que disputan entre sí la construcción legítima de una memoria colectiva. Precisamente para dar cuenta de este carácter de construcción social de la memoria es importante referirme brevemente a la evidencia histórica respecto a la fundación de la ciudad de Salta. De acuerdo a los apuntes históricos de Zorreguieta [1876] en los que se consigna el acta de fundación de la ciudad, Lerma dio su discurso y plantó la bandera española fundando la ciudad de Salta “en presencia de todo su campo, capitanes y soldados” (Zorreguieta, 2008 [1876]:22). Luego se enumera a varios sacerdotes y capitanes que, siguiendo al autor, acudieron con Lerma y sus soldados a la fundación de la ciudad:

Siendo testigos que se hallaron presentes el Reverendísimo Señor Obispo D. Fray Francisco de la Victoria de estas Provincias, é D. Francisco de Salcedo, Dean de la Catedral de Santiago del Estero, de estas provincias é D. Pedrero de Trero, chantre de la dicha Santa Yglesia, é Fray Nicolas Gomez, Comendador de la Orden de Nuestra Señora de las Mercedes, de estas Provincias, é Fray Bartolomé de la Cruz, de la Orden del Señor San Francisco, é los capitanes Lorenzo Rodriguez, Bartolomé Valero, Juan Perez Moreno, Alonso Abal, Juan Rodriguez Pinoco, Gornímo Garcia de la Jarra, é otros vecinos, soldados é caballeros que presentes se hallaron en esta Gobernacion. Y como así pasó su Señoria el Sr. Gobernador pidió testimonio a mi el presente Escribano para informar a S. M é à su Virrey del Perú é Reales Audiencias, y lo firmó de su nombre –El Licenciado Hernando de Lerma –Por ante mi, Rodrigo Pereira– (Zorreguieta, 2008 [1876]: 22).

A la luz de esta evidencia presentada en el acta de fundación, de acuerdo a la cual hubo mucha gente presente en la ceremonia a través de la cual se “fundó” la ciudad, la afirmación del Diputado San Millán de que “cuando llegó a Salta [Hernando de Lerma] lo hizo con un sacerdote” debe ser comprendida como el desarrollo de una memoria del origen de Salta que apunta a reafirmar un destino católico que, para realizarse, requiere ser plasmado en la ley de educación a través de la incorporación de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. En otras palabras, aunque hubiese muchos más sacerdotes, autoridades y otros agentes seculares (soldados, capitanes, un escribano que consigna el acta de fundación, vecinos, etcétera) presentes en la ceremonia de fundación de la ciudad,

¹⁹³ Las palabras y las frases entre comillas son citas textuales de los discursos de los diputados provinciales (Salta, Córdoba, Chaco) senadores provinciales (Salta) y constituyentes (Ciudad de Buenos Aires).

¹⁹⁴ En este caso y en todas las citas de versiones taquigráficas a lo largo del Capítulo, ver Tabla IV.1. al final del capítulo.

la memoria colectiva resguarda como personajes principales en la escena de la fundación de Salta al Gobernador de Tucumán (Lerma) y a “un sacerdote” (el obispo Victoria) porque la construcción del pasado requiere que el poder religioso y el poder político, en esta escena originaria, estén unidos.

De este modo, un representante del poder temporal (el gobernador de Tucumán) y un representante del poder religioso (el obispo) fundando juntos la ciudad, funcionan como un símbolo de la simbiosis entre estos dos poderes durante la colonia, simbiosis que se proyecta hacia el presente y propone, a la vez, un futuro. Incluso la propia ubicación del origen de la provincia de Salta en la fundación de la ciudad de Salta en 1582, es decir, 232 años antes de la existencia de Salta como provincia argentina (1814), abona también a esta construcción, dado que la relación simbiótica entre poder terrenal y divino es propia de la época de la colonización y, en cambio, no puede encontrarse tan marcadamente a principios del siglo XIX.

Este pasado legítimo (y legitimador) de la comunidad política está plasmado, a su vez, en la autoridad de un texto que reproduce esta memoria y la amplía hacia el futuro. Este texto es la Constitución de Salta. La primera Constitución de la provincia data de 1855. Las últimas reformas democráticas se hicieron en 1986 y 1998. La incursión de la educación religiosa en las escuelas estatales está presente desde el texto constitucional de 1855 y fue refrendada por la reforma de 1986, la cual establece en el Artículo 49 que los padres (o eventualmente los tutores) tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban en la escuela pública la educación religiosa “que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. En suma, la creación de una memoria colectiva sobre el origen de Salta en la cual el poder político y el religioso aparecen fundidos en un mismo acto fundacional fue legitimada por las sucesivas Constituciones provinciales. De este modo, el texto de la propia Constitución funciona, al mismo tiempo, como una fuente de autoridad que legitima la memoria sobre el origen, y como un “testimonio” (Hervieu-Léger, 2005: 137) sobre el destino del grupo, que debe realizarse en la ley que se está debatiendo en la Legislatura:

este proyecto trata de asumir las particularidades culturales y educativas de nuestra Provincia de su identidad histórica y de su legislación constitucional en los artículos 48 y 49, respectivamente. A este propósito, me voy a detener específicamente en lo referido a la enseñanza religiosa. Su inclusión en el proyecto de ley ha sido duramente cuestionada por sectores de la oposición, **negando la realidad de su vigencia histórica desde los comienzos del sistema educativo provincial en 1855 y su continuidad real hasta el presente** (Dip. Leguizamón, VTD Salta).

En palabras de Hervieu-Léger (1993), el trabajo de investigación sobre la memoria colectiva de los grupos creyentes (que en este caso, es un trabajo sobre la memoria colectiva de una comunidad política) consiste en considerar la apelación de los grupos a los “testimonios del pasado” no como un efecto secundario de su orientación religiosa o política, sino como el momento mismo en el que esta orientación se decide y efectúa. Esto significa, a la luz de los testimonios analizados, que la Constitución legitima, en dirección al pasado, una memoria social sobre el origen de la provincia y a la vez funciona como testimonio, en dirección al presente y el futuro, sobre la supuesta necesidad de

incluir la enseñanza religiosa en la escuela estatal. Por este motivo, la inclusión de la enseñanza religiosa aparece como un proceso natural debido a que existió siempre y por ello no tiene sentido cambiarlo:

En nuestra Salta, “Capital Nacional de la Fe”, siempre hubo formación religiosa en las escuelas, sacar de la escuela la formación religiosa sería empobrecer la educación, sería empobrecer al hombre en su realización, en su esencia como tal. (Dip. Cruz, VTD Salta)

Sin embargo, así como el texto de la Constitución es testimonio y fuente de autoridad de la posición política mayoritaria respecto a este tema, también existen otras memorias colectivas que dan cuenta de las voces de las minorías políticas. Para estas minorías, la Constitución no es un texto de autoridad, sino un testimonio de la ilegitimidad de una asamblea constituyente que desconoció las voces de las minorías de aquel momento:

[...] en esa Constitución [la de la reforma de 1986] hubo todo un debate, ahí sí hubo todo un debate, nosotros no éramos convencionales, pero hicimos debate afuera. Nosotros llegamos a ser todo un frente único, incluso un acto público, en el año 86 de lo más extraño, porque hicimos un acto que unía, en un reclamo democrático contra el instituto de la religión. [...] Era un acto en donde participamos desde los radicales que se oponían a la reforma, el Partido Obrero y una cantidad de cultos que denunciaban que era **una manipulación de la Iglesia católica a través de la Constitución**, entonces fue un acto raro, que no se ha repetido en todos los años nunca más semejante acto tan heterogéneo en su composición. (Entrevista con el diputado y dirigente del Partido Obrero Claudio del Plá, junio de 2016)

El relato del diputado y dirigente del Partido Obrero, Claudio del Plá, apunta justamente a marcar que no existe un único origen legítimo dado que, lejos de reconocer la legitimidad de la memoria colectiva mayoritaria u oficial y considerar a la Constitución salteña como un testimonio de autoridad, la desconoce. Dado que del Plá considera que el texto es “una manipulación de la Iglesia católica a través de la Constitución”, niega la condición de dicho texto como testimonio del pasado y del destino de la provincia, condición reivindicada por el discurso oficial o mayoritario. Esta diferenciación entre ambas memorias colectivas da cuenta, en términos de lo planteado por Halbwachs (2004), de la presencia de diferentes grupos: cuando dos sectores dentro de un grupo no pueden ubicar dentro de las mismas categorías los hechos del pasado, esto significa que estamos ante dos grupos. Así como la existencia de una memoria social depende de la existencia de un grupo, no se puede hablar de un grupo si existen en su interior distintos relatos sobre el origen y el pasado. En otras palabras, la memoria colectiva es indisociable del grupo y viceversa.

En suma, la memoria colectiva presente en el debate sobre la última ley de educación salteña se remonta a un origen colonial en el que el poder político y el poder religioso están fusionados en una misma escena fundacional. La Constitución, con sus sucesivas reformas, en las que se contempla la educación religiosa obligatoria en las escuelas estatales funciona, en este marco, como un testimonio que refrenda la fusión entre el mundo temporal y el mundo trascendente y es considerada, a la vez, como una fuente de autoridad que marca que esta simbiosis debe permanecer para completar el destino salteño.

IV.2.1.2. Ideas de provincia en Salta: católica y por lo tanto particular

En base a estas representaciones se construye una idea de provincia en la cual lo católico cumple un rol central: a partir de la simbiosis fundacional entre el poder político y el poder religioso proyectada en un origen remoto de la provincia, su sociedad aparece como una sociedad homogéneamente católica en la que “ser salteño” y “ser católico” son una misma cosa. Más aún: la *religión*, palabra que los diputados y senadores salteños utilizan para referirse al catolicismo funciona, en este discurso, como un factor de cohesión social. Por lo tanto, quien pretende desconocer el “aspecto trascendente” de la educación cuestionando la inclusión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales, desconoce una parte central del ser salteño y se opone, indirectamente, a la unión de los salteños.

Estas ideas pueden desagregarse en tres componentes: 1) homogeneidad religiosa de los salteños, lo cual incluye manifestaciones religiosas populares como muestra de la “autenticidad” de las creencias; 2) carácter cohesivo del catolicismo en esta identidad; 3) particularidad salteña debido a su carácter homogéneamente católico y devoto.

La homogeneidad religiosa en la sociedad salteña es fundamentada por los legisladores o bien a partir de datos estadísticos provenientes de una encuesta de un centro del CONICET (Mallimaci, 2013) o bien como una característica autoevidente, y aparece en los discursos como un componente que define a lo salteño. Por lo tanto, este componente debería ser incluido en la legislación educativa. Quitarlo sería, por un lado, omitir una parte esencial de lo salteño y, por otro, “ocultar el nombre de Dios”. Todo esto puede observarse en los siguientes fragmentos:

Creo que los salteños no debemos asustarnos cuando hablamos de educación religiosa, hoy los tiempos son los adecuados para esta sociedad del Norte; sabemos que **el 99,9 por ciento de los habitantes somos religiosos**, por lo tanto no nos debe atemorizar en cuanto a que de pronto tengamos la posibilidad a través de alguien que nos enseñe un poco de religión, transmitirnos los valores morales fundamentales que nos están faltando en la sociedad (Dip. Cabezas, VTD Salta).

No sería realista una legislación para Salta que ignorara el carácter unificante que la religiosidad compartida tiene en nuestra sociedad. [...]. Las fiestas patronales, la marcha misma del calendario, las iniciativas comunitarias, la idiosincrasia, las manifestaciones culturales, tienen en la religión o su origen o su definición más profunda. Tan es que el nombre de Dios no está para ser escondido ni silenciado en las escuelas, que la misma Constitución Nacional y Provincial lo recogen en su apertura preambular. [...] **Yo no puedo volver a mi departamento y decir que hemos sacado el nombre de Dios de las escuelas,**” (Dip. Leguizamón, VTD Salta)

La cuestión de “la religión”, es decir, el catolicismo, reivindicada como un factor cohesivo de la sociedad, es un fenómeno observable a lo largo de toda la historia argentina, especialmente a partir de la década de 1930, cuando el catolicismo integral encontró en el nacionalismo un discurso político capaz de permear el discurso de las élites e insertar cuadros en la estructura estatal. Este discurso tendió a homologar la identidad religiosa (el ser católico) con la ciudadanía (el ser argentino). Esto derivó en lo que algunos autores denominan “nacionalismo de sustitución” (Cuchetti et al, 2006). De acuerdo a Mallimaci (1996, 2015), este discurso se plasmó en un entramado institucional en el cual la

Iglesia católica y las Fuerzas Armadas funcionaron como dispositivos de nacionalización a partir de un conjunto común de afinidades electivas tales como el antiliberalismo (oposición a un liberalismo “foráneo” sintetizado en la figura de “la masonería”) y el anticomunismo (percibido también como un peligro extranjerizante).

Una homologación similar entre ciudadanía y pertenencia religiosa se observa en el debate legislativo de la última ley de educación Salta. A partir de esta homologación surge la idea de que el catolicismo es un factor cohesivo y por eso es necesario incluir la educación religiosa en las escuelas. Esta idea de que es un factor cohesivo se observa especialmente en la apelación a la figura de “los aborígenes”, a los que se describe como “muy religiosos” e interesados en recibir educación religiosa:

[...] tengamos presente que en la Argentina un **65 por ciento de la población tiene sangre de pueblos aborígenes**; que en nuestra Provincia es minoritaria la población de puros inmigrantes; que la cultura nuestra es mestiza y que en ella la religión es un factor de unidad y de cohesión. También que **los hermanos que han mantenido en mayor medida la cultura y la lengua precolombina son profundamente religiosos**, que lo que menos desean los pueblos del interior de la Provincia y de mi departamento es que se los discrimine eliminando de la escuela pública, que para ellos es la única posibilidad de crecer también en sus conocimientos religiosos. Más aún, **desde siempre han sido profundas convicciones religiosas cristianas sobre la dignidad humana las que han inspirado en los propios aborígenes su autoestima y la reivindicación de sus derechos.** (Dip. Leguizamón, VTD Salta).

Hasta aquí, la idea de provincia aparece fuertemente vinculada al catolicismo. Salta es, en los discursos pronunciados por los legisladores, una provincia católica lo cual puede verificarse o bien a través de encuestas o bien observando las peregrinaciones y manifestaciones populares religiosas. Por este motivo, el catolicismo contribuye a cohesionar a los salteños y a reforzar su identidad, que está asentada en una determinada “idiosincrasia”, una cierta “cultura” y una especial organización de la vida cotidiana.

Todas estas características, basadas en la centralidad del catolicismo, hacen que Salta sea una provincia particular, en la cual no se puede simplemente aplicar automáticamente la legislación nacional, sancionada por la Cámara de Diputados y por el Senado, sino que se requiere una adaptación cuidadosa a la “problemática” de Salta (Dip. San Millán), a su “idiosincrasia” (Dip. Cornejo), a su “identidad” (Sen. Moreira), a su “realidad” (Sen. Ponna), y a su “historia” (Sen. D’Andrea). Esta idea estuvo presente en varias intervenciones en ambas cámaras de la provincia:

La estructura de esta ley es muy similar a la Ley Nacional de Educación, pero cuando la empezamos a leer y a desarrollar, comprobamos **que tiene los pies totalmente puestos en la realidad de Salta; reconoce la problemática de nuestra Provincia mediante su articulado.** Los 128 artículos de este proyecto de ley **tienen inserción en la realidad provincial.** (Dip. San Millán, VTD Salta).

Quiero dejar en claro algo que ya se dijo a través del miembro informante de la Comisión, el diputado San Millán, y es que nosotros en este caso **estamos trabajando sobre la Ley Nacional de Educación y, como mecánica legislativa, se decidió tomar todo su texto y adecuarlo a la idiosincrasia de los salteños.** (Dip. Cornejo, VTD Salta)

[...] esta ley prescribe permanentemente, de un modo u otro, que es necesario reconocer nuestra **identidad local, regional, nacional, pero sin dejar de comprender el mundo, comprender al otro, a ese otro que es diferente.** (Sen. Moreira, VTS Salta)

Por último, **debemos tener una ley provincial específica**, como dije anteriormente, **que esté acorde con nuestra realidad provincial**. (Sen. Ponna, VTS Salta)

[El proyecto] **es histórico porque rescata el sentido de pertenencia que los alumnos deben tener para con su Provincia, promoviendo el conocimiento de la historia de Salta, el aprecio a las tradiciones, las manifestaciones culturales y artísticas de reconocido arraigo popular**. (Sen. D'Andrea, VTS Salta)

En suma, en las ideas de provincia presentes en el debate se pueden encontrar todos los elementos de la definición de nación planteada por Anderson, “una comunidad imaginada como inherentemente limitada y soberana” (Anderson, 1993: 21). En primer lugar, aparece en los discursos de los legisladores el elemento de la comunidad *imaginada*, dado que los legisladores hablan en sus intervenciones de una comunidad homogénea y católica. Para salvar el obstáculo que marca Anderson respecto a la imposibilidad de una comunidad empírica o real (dado que en una población de millones de habitantes no es posible que una persona conozca a todos los que viven e ella), los legisladores recurren a las encuestas y a las manifestaciones populares religiosas como evidencia respecto a esta homogeneidad y a su propio conocimiento de la misma. Es decir, dado que los legisladores no pueden hablar con cada ciudadano de Salta individualmente para fundamentar sus afirmaciones de tipo “la sociedad salteña es de tal o cual manera”, recurren a encuestas o escenas masivas para fundamentarlas.

En segundo lugar, el componente de los *límites políticos* también está presente en los discursos a partir de la idea de la particularidad salteña. La idea de que Salta tiene una idiosincrasia, una cultura, una forma de vida que difieren de las del resto del país es el modo en el cual los legisladores se refieren a la dimensión planteada por Anderson según la cual toda nación (en este caso, la provincia) es una comunidad política *inherentemente limitada*, a diferencia de las nociones planteadas por los imaginarios imperiales.

En tercer lugar, la cuestión de la *soberanía* también está presente en el discurso de los legisladores tal como está planteada en la definición de Anderson. Si bien Anderson distingue fuertemente la idea de soberanía que reside en el pueblo de la idea de soberanía que reside en dios u otro tipo de fundamento trascendente, el fuerte peso que se le otorga en los discursos presentes en el debate de la ley de educación al componente religioso no debe confundirnos en relación a este componente de la idea de provincia, dado que los legisladores no utilizan un fundamento trascendente para explicar sus posicionamientos sino que se refieren al carácter religioso del pueblo salteño para hacerlo. Cuando un legislador o legisladora dice, por ejemplo: “no puedo volver a mi departamento y decir que hemos sacado el nombre de Dios de las escuelas” (Diputada Leguizamón, VTD Salta), no está hablando de una rendición de cuentas ante una entidad divina o extraterrenal sino ante un entidad propia del campo semántico de la democracia que es su electorado, su “departamento”. Por lo tanto, si bien la cuestión religiosa se hace presente varias veces en los discursos políticos, esta cuestión siempre está basada en

la idea de que el pueblo al que representan es homogéneamente católico, homogéneamente religioso y, por lo tanto, no dar cuenta de esta característica sería no representar a los ciudadanos correctamente. En este énfasis sobre los representados está presente la cualidad de la idea de provincia como *inherentemente soberana*.

Por último, la cuestión de imaginar a la provincia como una *comunidad* está presente en dos sentidos. Por un lado, por los mismos motivos por los que la provincia aparece como una comunidad imaginada: los legisladores hablan permanentemente de la población salteña y de sus características como si conocieran a cada uno de sus integrantes, es decir, como si describieran a una comunidad. Por otro lado, porque más allá de las desigualdades que pueden existir entre, por ejemplo, la diputada Leguizamón y uno de los “aborígenes” a los que se refiere, defiende los que considera que son sus intereses desde un discurso de “compañerismo profundo y horizontal” (Anderson, 1993: 25).

IV.2.1.3. Encuadramiento de la relación entre religión y educación en Salta

Tal como lo marqué en la introducción, entiendo por *framing* o encuadramiento en políticas públicas la manera de seleccionar, organizar, interpretar y darle sentido a la realidad para proveerla de guías de acción (Rein y Schön, 1993). Esta definición general refiere a la idea de marco como “un punto de vista a partir del cual una situación problemática indefinida es dotada de sentido, permitiendo actuar en consecuencia” (Rein y Schön, 1993: 146) y está basada en “estructuras de creencias, percepciones y apreciaciones” (Rein y Schön, 1994: 23). En los dos subapartados previos, analicé las estructuras de creencias y apreciaciones organizándolos en dos dimensiones: la memoria colectiva sobre el origen de Salta y las ideas de provincia que se pusieron en juego en el debate parlamentario.

En este subapartado, mi objetivo es observar los marcos a través de los cuales los legisladores propusieron y fundamentaron un vínculo particular entre religión y educación, basado en la inclusión de enseñanza religiosa como materia obligatoria en las escuelas estatales salteñas. A partir del análisis de las versiones taquigráficas de la discusión en la cámara de Diputados y en el Senado de la provincia, se pudieron identificar seis marcos que dan cuenta de esta decisión de política pública, cuatro de los cuales corresponden a la posición mayoritaria (la inclusión de la materia religión) y dos a la posición minoritaria (la no inclusión de esta asignatura).

Estos marcos fueron los siguientes: 1) la educación religiosa como un reflejo de la sociedad salteña y el lugar que esta le otorga a la educación; 2) la educación religiosa como un factor moralizante y por lo tanto cohesivo; 3) la educación religiosa como parte de una educación integral; 4) la educación religiosa como el cumplimiento de un mandato constitucional; 5) la educación religiosa como falso factor moralizante y 6) la educación religiosa como opuesta a la educación científica. Es importante tener en cuenta que esta clasificación es meramente analítica y en la mayoría de los discursos mayoritarios los primeros cuatro marcos o ideas se encuentran a menudo entremezclados o asociados.

El primer marco se apoya en la memoria colectiva del origen de Salta como un momento de simbiosis entre el poder religioso y el político que fijó un punto de partida imaginario para lo que actualmente es la sociedad salteña, representada como homogéneamente “devota, creyente y tradicionalista” (Dip. Ceballos, VTD Salta). Esta representación es mayoritaria en un doble sentido: primero, porque representa la posición de la mayoría de los legisladores que finalmente sancionaron una ley que incluye la enseñanza religiosa; segundo, porque las apelaciones a la idea de que hay una mayoría de los salteños que apoya la iniciativa estuvieron muy presentes en los discursos de los legisladores respecto a este tema:

En una sociedad como la salteña, devota, creyente, tradicionalista, la enseñanza religiosa no es resignación y sumisión como se dijo, sino que es la religazón del hombre con un ser trascendente y debe ser impartida en todos los niveles eliminándose definitivamente los conceptos de adoctrinamiento, catequesis o evangelización y se debe ajustar a los principios de integralidad, libertad y pluralismo (Dip. Ceballos, VTD Salta).

El bloque Frente para la Victoria toma posición a favor de la inclusión y continuidad, porque esto existía en los hechos de la educación religiosa, **dado que negarla o excluirla es negar o excluir uno de los rasgos identitarios sobresalientes que hacen a la cultura de la sociedad salteña y del propio ser salteño, que es su religiosidad, su espiritualidad** (Dip. Cea, VTD Salta).

Una gran sorpresa se han llevado quienes pensaban que la cita al pluralismo religioso de la Provincia en la Comisión de Educación arrojaría una oposición a esta cláusula. Basta leer el acta de la reunión para advertir que **no sólo la Iglesia católica, representativa del 97 por ciento de la población, sino también los otros cultos, se manifestaron por la permanencia del texto legislativo. Esta situación confirma las estadísticas previas que muestran, según el informe del CONICET de agosto de 2008, que el 69 por ciento de los argentinos avala la enseñanza religiosa.** Dicho estudio se hizo en todo el país; para el caso de nuestra Provincia más del 98 por ciento de la población se manifestó en igual sentido. Ante la consulta del Ministerio de Educación sobre el anteproyecto de ley solo un 1 por ciento manifestó su reparo (Dip. Leguizamón, VTD Salta).

Desde muchos lugares en estos últimos días he escuchado hablar del tema de la educación religiosa, también se ha mencionado recién que **más del 90 por ciento de los hogares argentinos entiende que es algo absolutamente positivo para la formación de cualquier alumno.** (Dip. Durand Cornejo, VTD Salta).

Dentro de este encuadramiento se puede distinguir un subtipo, que es la consideración de la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas estatales no simplemente como un reflejo de la comunidad (en un razonamiento que podría resumirse como “si los salteños son católicos, su educación debe ser católica”), sino como un reflejo del rol público que la comunidad salteña otorga a el catolicismo. Según este marco, no se trata solamente de que los salteños sean católicos sino de que este catolicismo se expresa en el espacio público permanentemente. Esta idea está vinculada fuertemente a las representaciones sobre el lugar del catolicismo, propias del catolicismo integral (Mallimaci, 2015), según las cuales el lugar de la religión es la esfera pública, la calle, el mundo de los hombres, y no las sacristías (Prieto, 2016):

En primer lugar, me refiero al argumento de que la religión es un asunto privado sin presencia social, como algo que debiera prácticamente esconderse. Por ello, se la quiere excluir de la escuela como ámbito público. La realidad visible es **que en todos los pueblos la religión es un asunto público, se exterioriza, se comparte, une a las sociedades** (Dip. Leguizamón, VTD Salta).

El segundo marco, según el cual la enseñanza religiosa en la escuela estatal es un factor moralizante que, al transmitir los mismos valores a toda la población escolar es también cohesivo, se apoya en tres supuestos. El primer supuesto es que existe una “crisis moral” que se explica por el hecho de que existen valores morales trascendentes y generales, con los que toda la comunidad acuerda y que hacen que la provincia progrese, que no se están transmitiendo correctamente hacia las generaciones nuevas. El segundo supuesto es que la escuela es la institución que puede resolver esta crisis moral. El tercer supuesto es que “la religión”, a través de la educación religiosa, puede ser útil para reponer esa transmisión de valores que no está funcionando correctamente. Para que estos supuestos se cumplan, debe existir una memoria colectiva sobre el origen de la provincia en la que se da una simbiosis entre el poder político y el poder religioso. A partir de esta simbiosis entre poder político y religioso se genera una idea de provincia en la cual se homologan la ciudadanía con la identidad religiosa y, de este modo, se homologan también los valores religiosos con los valores cívicos. Es a través de este juego de homologaciones que los legisladores sostienen un marco en el cual la enseñanza religiosa en las escuelas estatales es una respuesta a la crisis moral:

En la práctica, transmitirá los valores comunes a una sociedad: el respeto y la práctica de los derechos humanos, el respeto a la vida y a la naturaleza. (Dip. Ceballos, VTD Salta)

Creo que **los salteños no debemos asustarnos cuando hablamos de educación religiosa, hoy los tiempos son los adecuados para esta sociedad del Norte; sabemos que el 99,9 por ciento de los habitantes somos religiosos**, por lo tanto no nos debe atemorizar en cuanto a que de pronto tengamos la posibilidad a través de alguien que nos enseñe un poco de religión, transmitirnos **los valores morales fundamentales que nos están faltando en la sociedad**. (Dip. Cabezas, VTD Salta)

El tercer encuadramiento sobre el vínculo entre educación y religión en la política educativa salteña que circuló en el debate sostiene que la educación religiosa es indisociable de “una educación integral”. Tal como fue estudiado en el Capítulo I, esta noción forma parte de un conjunto de “tópicos interdiscursivos” sostenidos por la Iglesia sobre todo a partir del congreso pedagógico convocado por Alfonsín, que permearon fuertemente el debate y el propio texto de la Ley Federal de Educación (Torres, 2014)¹⁹⁵. Uno de estos tópicos interdiscursivos es la “formación integral”, que comprende, por un lado, la idea de que la educación tiene por objetivo la realización de las personas en sus

¹⁹⁵ Existe evidencia sobre cómo a través de diversos recursos (negación, contra-argumentación, coincidencia, pronunciamiento y respaldo) dialógicamente contractivos, la Iglesia generó un discurso de cara al Congreso Nacional Pedagógico en el documento Educación y Proyecto de Vida (1985) que sostuvo con ligeras modificaciones en el Informe Final de la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico Nacional (CPN) de 1988 y que permeó la Ley Federal (1993) (Torres, 2014). Si bien en algunos puntos este discurso encontró ciertas variaciones, hay posicionamientos en torno a cuatro ejes que permanecieron y luego quedaron plasmados en la Ley. Estos ejes son denominados por Torres (2014) “tópicos interdiscursivos”, dado que son parte de una “memoria discursiva en forma de retorno de enunciados ya dichos en el marco de eventos y acontecimientos discursivos posteriores” (Torres, 2014: 366).

dimensiones “cultural, social, estética, ética y religiosa” y, por otro lado, la idea de que esta formación integral debe contribuir a que las personas creen un “proyecto de vida”¹⁹⁶.

En suma, el encuadramiento de la educación religiosa obligatoria como parte indisociable de una educación llamada *integral* proviene de un discurso católico sobre la educación que fue pensado, comunicado y enriquecido durante décadas de debates. Probablemente por ello es que estuvo muy presente en el debate sobre la última ley de educación salteña:

Por otra parte, **si lo que la escuela perseguirá -vistos sus fines y objetivos- es la educación integral**, es decir, en todos y cada uno de los aspectos que conforman a la persona, al ser humano, **no podemos pretender que los niños al concurrir a la escuela ignoren su espiritualidad.** (Dip. Cea, VTD Salta)

Es por eso que adelanto mi voto favorable a este proyecto de ley y me siento orgullosa que Salta tenga incluida la Educación Religiosa, respetando la Constitución nacional y provincial y, sobre todo, haciéndose eco a lo que en el 2006 todos los credos le planteaban a la Nación y que si bien no fue plasmada en la legislación nacional, **hoy Salta garantiza la formación religiosa como parte de la integralidad del ser humano, que antes que nada es un ser integral, es una persona que hay que educarla desde el punto de vista físico, psicológico y también espiritual.** (Dip Pérez, VTD Salta)

Con respecto, señor presidente, a la controvertida vinculación entre la educación y la enseñanza de la religión en las escuelas, debemos emitir algunas apreciaciones, en primer término debemos señalar que **la enseñanza de la religión forma parte de la educación integral de la persona, porque la religiosidad es una dimensión que le es propia al hombre, y marca profundamente la cultura y, por ende, la vida y las costumbres de los pueblos** (Dip. Cruz, VTD Salta).

La asignatura Religión estudia los contenidos cognitivos de una o varias religiones en cuanto integran el universo mental de los alumnos y se encuentran presentes en la cultura de una sociedad, relacionándolos con los contenidos de las demás asignaturas del respectivo nivel escolar. **Su inclusión en la escuela surge de la integralidad de la educación que no puede prescindir de vincular esos contenidos con los restantes, para no dejar vacíos en la comprensión que el alumno construye sobre su propia cultura, de modo reflexivo, sistemático y pedagógicamente asistido.** Este proceso integrado pertenece al **desarrollo del propio proyecto de vida** y de convivencia social en un marco histórico (Sen. D’ Andrea, VTS Salta).

Dentro del framing que considera a la enseñanza religiosa obligatoria como parte indisociable de una educación *integral* incluyo a un subtipo o subencuadramiento según el cual la religión no se opone a la ciencia sino que es complementaria dado que, por un lado, otorga respuestas que la ciencia no puede dar y, por otro lado, funciona en base a creencias que son, de acuerdo a este discurso, asimilables a las teorías científicas. Desde este encuadramiento, las teorías pueden ser falsas y por lo tanto funcionan en la medida en la cual “los científicos creen” (Dip. Cea, VTD Salta) y por lo tanto son asimilables a la religión. Por este motivo, “la religión” tiene derecho a ocupar un lugar en la currícula escolar obligatoria tanto como las disciplinas asociadas comúnmente al pensamiento científico:

Por último, si las críticas son -como he escuchado- en nombre de la ciencia decimos que **una ciencia dogmática, intolerante, como viene a ser este caso, no es una verdadera ciencia, se transforma en**

¹⁹⁶ Los otros tópicos interdiscursivos presentes en los discursos católicos sobre la educación son: b) la subsidiariedad, enunciada a partir del reconocimiento de la familia como “agente natural y primario” de la educación y de la Iglesia como responsable de las acciones educativas; c) la autonomía, que comprende por un lado la libertad de enseñanza, y por otro lado el reconocimiento de las escuelas antes llamadas particulares como “públicas de gestión privada” y el consecuente derecho de estas a recibir aportes estatales para cubrir los salarios docentes.

dogma, casi como la religión que critican. Quiero recordar aquí una frase que me gustó y se me quedó grabada, justamente es de un científico que a la vez no negaba su religiosidad, este es un falso dilema, ciencia y religión ya se superó hace mucho tiempo, y éste decía que cuando la ciencia llegue a la cima de su desarrollo encontrará que la religión siempre estuvo sentada allí. Asimismo **me gustaría decir algo con respecto al Big Bang, ¿es ciencia?, todavía no se está seguro, los científicos creen, es una teoría la del Big Bang, ¿quién me asegura que esta primera luz no es la luz ‘que se haga la luz’ que nos está diciendo la religión?,** de modo que es extremadamente peligroso si el que cree saberlo todo no piensa y reflexiona un poco. Entonces, respecto a esta cuestión decimos que la religión va a ser buena, positiva como lo ha sido por muchísimo tiempo (Dip. Cea, VTD Salta).

La educación religiosa como el cumplimiento de un mandato constitucional es otro de los encuadramientos que circularon en ambas cámaras durante el debate sobre la ley de educación en Salta. Este encuadramiento se puede comprender desde, al menos, dos perspectivas. La primera tiene que ver con el modo en el cual la memoria colectiva sobre los orígenes de Salta incorpora a la Constitución salteña como un testimonio y fuente de autoridad que legitima la simbiosis entre poder político y poder religioso. De este modo, el destino del grupo que debe realizarse en la ley que se está debatiendo en la Legislatura, en la cual se incorpora la educación religiosa obligatoria en las escuelas estatales.

La segunda se asemeja a lo que Vaggione (2005) denomina “secularización estratégica”: un mecanismo a través del cual los actores religiosos intervienen en el juego político con discursos más seculares que teológicos o religiosos. Desde esta definición, apelar a la Constitución salteña como un fundamento democrático e incuestionable en sí mismo es un encuadramiento alternativo al de considerar la inclusión de la enseñanza religiosa como algo positivo por ser el reflejo de la sociedad o un factor moralizante. En este marco, no importa si la incorporación de la educación religiosa es algo beneficioso o perjudicial para la sociedad, porque lo único que importa es que es un mandato constitucional¹⁹⁷.

En suma, ya sea porque se considera a la Constitución salteña como un testimonio de un origen de simbiosis entre el poder político y el religioso que marca un destino similar para la provincia, o porque se la considera un texto neutro que tiene autoridad por sí mismo, la cuestión de la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas estatales como mandato constitucional estuvo presente en el debate en ambas cámaras:

[...] si me considero un hombre de la democracia, debo atenerme a la Constitución de la Nación y a la Constitución de la Provincia. Y en este sentido, **comenzando por la Constitución de la Provincia, que es más antigua en el tiempo, en el año 1986 en su artículo 49 ya nos habla de la educación religiosa,** entonces nos debíamos atar a la norma y la que es fundamental para este caso dice: “El sistema educacional contempla las siguientes bases:...” y cuando llega a uno de los últimos incisos, señala: “Los padres y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban en la escuela pública la educación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. (Dip. San Millán, VTD Salta).

¹⁹⁷ En este sentido es importante hacer una aclaración: el concepto de “secularización estratégica” tiene que ver con este fenómeno pero no se aplica exactamente dado que estoy estudiando los discursos de los legisladores, los cuales no son, a priori, actores religiosos sino democráticos. Pero se puede decir que el mecanismo es similar si se tienen en cuenta otras intervenciones que apelan directamente a concepciones valorativas sobre la incorporación de la educación religiosa.

No voy a detenerme en recopilar las leyes de Educación de Salta, **el texto constitucional de la Provincia y los tratados de derechos humanos de rango constitucional nacional que garantizan el derecho a que en las escuelas los niños reciban educación religiosa**. No se trata de que el establecimiento preste sus instalaciones para un adoctrinamiento de las iglesias, sino de un acto propiamente escolar, que forma parte de la actividad educativa (Dip. Leguizamón, VTD Salta).

Deseo hacer una mención especial al articulado del proyecto de ley cuando menciona la enseñanza religiosa escolar. **Creo que es importante la incorporación, en este proyecto de ley, lo establecido por la Constitución de la Provincia en su artículo 49.** [...] La libertad de culto es una garantía constitucional de raigambre fundacional y se encuentra **reconocida desde la primera Ley de Educación de la Provincia y también en este proyecto**. Por ello se pone en la decisión de los padres la participación de sus hijos en el aprendizaje de esos contenidos (Sen. D'Andrea, VTS Salta).

Hasta aquí presenté los *framings* incluidos en la posición mayoritaria en el debate, es decir, aquella que aboga por la inclusión de la educación religiosa en la currícula obligatoria de la provincia. También hubo dos marcos sosteniendo la posición minoritaria, ambos muy relacionados entre sí y antagónicos a los marcos sobre los que se apoyó la posición mayoritaria: la educación religiosa como falso factor moralizante y la educación religiosa como opuesta a la educación científica.

El primero aparece claramente como una respuesta a los argumentos que presentaron a la educación religiosa como una respuesta a una “crisis moral”. Este marco se sustenta en dos ideas principales: la primera es que la Iglesia católica no está en condiciones de resolver ninguna crisis moral porque ella misma está plagada de corrupción y valores antidemocráticos; la segunda es que no existe una crisis moral sino social, ocasionada por factores como la desocupación. La primera idea se enmarca en una larga tradición anticlerical argentina que se remonta principalmente a las décadas de 1870 y 1880 (Di Stefano, 2010). Ya en aquel entonces, a partir de recursos como el humor y las proclamas específicamente liberales difundidas a través de libros (*La Gran Aldea* de Lucio V. López es un ejemplo claro de esto) y panfletos, los anticlericales argentinos se referían a los supuestos vicios de clérigos y obispos, acusándolos de tener apetitos sexuales y de ser codiciosos con las ofrendas de los feligreses (Di Stefano, 2010). El marco presentado por los legisladores que sostuvieron la posición minoritaria según el cual la Iglesia no es un verdadero factor moralizante puede comprenderse en esta línea. La segunda idea que sustenta este marco, según la cual no existe tal cosa como una “crisis moral” sino que la noción misma de crisis moral es una idea burguesa y católica que se utiliza para encubrir las desigualdades de clase, también tiene un largo arraigo en la historia argentina. Es una idea que aparece entre los panfletos y proclamas anarquistas de carácter anticlerical a fines del siglo XIX y principios del siglo XX (Di Stefano, 2010), que fue sostenida por una gran parte de la izquierda argentina hasta el Concilio Vaticano II y que está vigente aún hoy en muchas organizaciones de izquierda. Dado que los diputados pertenecen al Partido Obrero, el cual forma parte de esta tradición, tiene sentido que estos argumentos emerjan nuevamente en el marco del debate acerca de la inclusión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. Esto puede observarse en el siguiente fragmento:

Ahora, nosotros nos preguntamos si la Iglesia, realmente, como institución es guardiana de la moral y de los valores democráticos. Primero, porque estamos asistiendo a innumerables denuncias de pedofilia, abusos en actos de corrupción económica por parte de obispos, de sacerdotes en muchos lugares del mundo, por ejemplo en Estados Unidos hay 4 mil juicios por esta cuestión; tenemos el caso del Padre Grassi, el papel de la Iglesia en la época de la dictadura, ¡nefasto! Entonces, volvemos a preguntarnos ¿puede ser la Iglesia la que ejerza el padrinazgo de la moral, de la ética y de los valores? Entonces, la religión tiene un papel fundamental en la escuela que es, precisamente, que los alumnos no tengan una actitud crítica frente a la vida, sino una actitud de resignación. Por otro lado, **es muy contradictorio que un alumno que estudia el origen del universo a través de los trabajos científicos de la Teoría del Big Bang, tiene que salir de esa aula y luego entrar a la clase de religión y escuchar la teoría de la Iglesia, de la creación del mundo.** Está claro que los alumnos, por lo menos desde el bloque del Partido Obrero estamos convencidos, deben recibir una formación científica, ingresar a las aulas para aprender, a través de procesos científicos adquirir los conocimientos y no deben tener ningún obstáculo dogmático, porque digamos que la religión parte de las verdades reveladas, mientras que la ciencia lo hace de un proceso científico basado en la observación, en la experimentación, en la comprobación. Esa es, fundamentalmente, una de las razones por las cuales consideramos que la religión debe ser una cuestión privada. (Dip. Poblete, VTD Salta).

El segundo marco presentado por la posición de la minoría establece que la educación religiosa se opone a “la educación científica”, identificando a la primera con el atraso, el sometimiento y la barbarie y a la segunda con el progreso, la libertad y la ilustración. Esta es una noción medular del liberalismo argentino que estuvo presente desde la década de 1880 (Di Stefano, 2010; Abratte, 2015; Esquivel, 2004), se potenció en el conflicto triangular de disputa por la modernidad a partir de la década de 1930 (Malimacci, 2015) y, bajo distintas versiones, estuvo presente en todos los debates vinculados a la cuestión de la laicidad a lo largo de la historia argentina (Esquivel, 2004; Mallimaci, 2015). El siguiente fragmento da cuenta de este segundo marco:

Escuché por ahí a algunos diputados que afirmaban que ante la ausencia de valores en nuestros jóvenes se hace necesario impartir la religión como - quizás-, un elemento mágico que va a llegar y volverá a estructurar a la familia, a la sociedad, etcétera; cuando la desestructuración y la carencia de valores en nuestra juventud no proviene de la falta de enseñanza de la religión, sino de cuestiones económicas y situaciones que tienen que ver con la desarticulación de la familia generada porque el padre quedó desempleado y la madre debe salir a trabajar.

En consecuencia, **no considero que mágicamente la enseñanza de la religión vuelva a recomponer el tejido social, a hacer que nuestros niños y jóvenes se alejen de los peligros que le impone la vida moderna como la droga, la delincuencia,** etcétera (Dip. Morello, VTD Salta).

En suma, el análisis de contenido de las intervenciones de los legisladores salteños arrojó cuatro hallazgos principales. En primer lugar, observé que las referencias a los orígenes de Salta se remiten a la fundación de la ciudad de Salta durante el período de colonización previo a la creación del Virreinato del Río de la Plata y se condensan en una escena fundacional en la cual el poder religioso y el poder político están fusionados de manera simbiótica a través de la figura de “el gobernador y el sacerdote” que fundaron la ciudad. Esta escena fundacional marca un destino de la provincia en el cual el catolicismo cumple un rol público e importante en el Estado. A la vez, este destino está plasmado en la Constitución provincial, que establece la inclusión de la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas estatales. Por este motivo, la Constitución funciona en los discursos de los legisladores como un testimonio y a la vez una fuente de autoridad.

En segundo lugar, hallé que la idea de provincia que aparece en los discursos de los legisladores es la de una provincia homogéneamente católica que por lo tanto es particular o diferente del resto del país y, por ello, debe regirse por leyes propias y específicas, que no necesariamente reproducen en espejo lo que dicta la legislación nacional.

En tercer lugar, encontré que los marcos o framings de la posición legislativa mayoritaria conciben a la educación religiosa obligatoria como un reflejo de la sociedad salteña, como un factor moralizante y cohesivo, como una parte fundamental de una *educación integral* y como un mandato constitucional. Mientras que los de la posición legislativa minoritaria la conciben como un falso factor moralizante y una educación que va en el sentido contrario de las disciplinas consideradas científicas.

Por último, surge del análisis de los discursos de los diputados y senadores salteños que la memoria colectiva, la idea de provincia y el marco de la política educativa están fuertemente relacionados a tal punto que los fundamentos de la inclusión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales no pueden escindirse de la idea de provincia, a la vez que esta sólo es comprensible partiendo de los relatos sobre los orígenes de Salta.

IV.2.2. Córdoba: “Entre la tradición y la modernidad”

Así como la memoria colectiva presente en los debates sobre la ley de educación en Salta se articula en un discurso sobre el que se sostiene una idea homogeneizante de provincia, la memoria colectiva presente en el debate sobre la última ley de educación cordobesa constituye un relato sobre un antagonismo o división. A partir de este relato se monta la idea de una provincia dividida o, como marcaron muchos legisladores en el plenario, “crispada” por la decisión de si se debía incluir o no la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. En otras palabras, si en Salta hay un grupo mayoritario que recuerda y señala como elementos externos a ese grupo a quienes no recuerdan de la misma manera (los diputados del Partido Obrero, por ejemplo), en Córdoba son dos grupos contendientes los que construyen memoria colectiva. En este caso, no está definido de antemano que exista un grupo mayoritario y uno minoritario: los grupos que recuerdan se ven a sí mismos y a los demás como partes en disputa.

Estos grupos identifican el origen de la provincia de “lo cordobés” en diferentes hitos de memoria: el pasado hispánico y católico del Virreinato del Perú, por un lado, y la Reforma Universitaria de 1918 y el movimiento reformista, por otro. Dada la propia definición de grupo vinculada a la idea de memoria colectiva, los grupos que recuerdan no son de ninguna manera esenciales. Esto significa que no son una sumatoria de individuos empíricos, sino que, por el contrario, lo que los define como grupos es la existencia de un relato sobre su historia del cual existen testimonios. En ese relato existen personas y voces autorizadas para narrar y recrear la memoria colectiva, en lo que Hervieu-Léger

(2005: 137) denomina un “linaje” y los autores que estudiaron el caso cordobés (Terzaga, 1975; Aricó, 1989) denominan a menudo “tradición”.

En Córdoba, el antagonismo entre nacionalismo católico cordobés (Roitemburd, 1998) y liberalismo fue la base sobre la cual se articularon memorias colectivas, ideas de provincia y marcos de políticas públicas también antagónicos y contruïdos, además, sobre esta dimensión polémica de la política. El origen de este antagonismo se remite al período de surgimiento del Virreinato del Río de la Plata y se sitúa más concretamente en el período de conformación del Estado nacional, cien años después. El desgajamiento del Virreinato del Perú desplazó a Córdoba del centro político, económico y religioso del territorio de lo que luego fue la Argentina por dos motivos. Primero, por el carácter de ciudad cabecera que adquirió Buenos Aires en detrimento de Córdoba y otras ciudades del noroeste argentino como producto del plan reformista de la Corona española, que buscó transformarse en un imperio comercial, siguiendo el ejemplo de Gran Bretaña (Ternavasio. 2009). Segundo, por la expulsión de los jesuitas previa a la creación del virreinato y el creciente peso que comenzó a adquirir el clero secular en detrimento del regular (Di Stéfano, 2010). Esta dislocación operó como un primer factor diferenciador entre las élites cordobesas y del noroeste, por un lado, y las porteñas, por otro, en relación al vínculo con la religión, las primeras más influidas por las prácticas y postulados pre-reformistas, y las segundas más vinculadas a las reformas borbónicas.

A partir de la década revolucionaria, las normas religiosas y a la vez políticas que antes hacían cumplir delegados de la Inquisición en América Latina se mantuvieron en el territorio argentino aunque con muy diferentes grados de intensidad: en Buenos Aires las violaciones a leyes vinculadas a crímenes religiosos tales como la blasfemia o la brujería dejaron de aplicarse, mientras que en Córdoba dichos “delitos” siguieron siendo perseguidos (Di Stéfano, 2010). Esta diferencia en la persistencia de las instituciones y normas pre-reformistas hizo que una parte importante de la élite cordobesa mantuviera una cultura política más vinculada a las normas, valores, instituciones de la Iglesia católica pre-reformistas y en suma al poder eclesiástico¹⁹⁸.

A fines del siglo XIX, esta diferencia entre las élites de Buenos Aires y las cordobesas tomó carácter de antagonismo político que, a su vez, se tradujo en un antagonismo entre élites dentro de Córdoba. Cuando el mitrismo entró a esta provincia considerada “la llave del interior”, luego de la nacionalización de Buenos Aires, lo hizo en alianza con sectores liberales de la élite cordobesa. Como consecuencia, surgió una resistencia de las élites locales opositoras a Mitre y, en términos generales, al Estado Nacional conducido por Buenos Aires (Botana, 2005), que se dio en clave de nacionalismo católico. De este modo surgió, en palabras de Roitemburd: “un discurso que, desde la definición de la identidad nacional = Nación Católica, integró en forma subordinada los reclamos de aquél” (1998: 8). Teniendo en cuenta esto, la “contraofensiva eclesiástica” (Roitemburd, 1998:8) no fue un fenómeno

¹⁹⁸ Mientras tanto, como fue estudiado en el Capítulo I, la Constitución unitaria garantizaba la libertad de conciencia.

aislado o únicamente eclesiástico sino que, por el contrario, expresó el malestar de las élites tradicionales de la provincia las cuales, al verse desplazadas por nuevos actores políticos, defendieron la autonomía provincial frente Buenos Aires en clave de “verdadera identidad nacional”. Este discurso se construyó sobre un sistema de equivalencias según el cual “Iglesia Católica = Interior = Valores Dogmáticos = lo verdadero = lo inmutable” (Roitemburd, 1998:9). Esta cadena equivalencial se centraba en un antagonismo con Buenos Aires y la pretensión de la clase política del eje porteño de controlar la unidad del país bajo su dominio y en el marco de sus intereses. De este modo, el discurso del nacionalismo católico cordobés trazó una cadena equivalencial para designar al campo enemigo según la cual “liberalismo = Buenos Aires = cosmopolitismo = lo transitorio = tolerancia religiosa y cultural = la revolución” (Roitemburd, 1998:9).

El liberalismo, por su parte, opuso a esta formación discursiva una similar, pero invertida en el valor otorgado a cada cadena equivalencial. Es decir, asimilando las equivalencias planteadas por el discurso reformista, pero asignando al liberalismo un valor positivo y al nacionalismo católico un valor negativo: tal como lo recuerda Abratte (2015) Sarmiento caracterizó a Córdoba como “la Atenas de la barbarie docta”. La efectividad de estos discursos se debió al contexto en el cual los mismos emergieron, contexto caracterizado por los conflictos entre un centro que se proyectaba como un foco de civilización y un interior al cual este centro caracterizaba como un resabio o bien de la barbarie o bien, como en el caso cordobés, de la Edad Media. Este discurso liberal, fuertemente anticlerical, encontró eco en varios sectores de la élite cordobesa. La tesis de Ramón Cárcano y el conflicto que originó con el obispo Clara que culminó en la expulsión del nuncio en 1884, episodio tratado en el Capítulo I, así como los normalistas cordobeses laicos (Puiggrós, 1990) que apoyaron la iniciativa sarmientina de crear una escuela normal en esa provincia, puede leerse en esta clave. El discurso del liberalismo cordobés, coincidente en varios ejes con el liberalismo porteño, volvió a con mucha fuerza en el discurso de los reformistas de 1918.

El discurso reformista, centrado en la autonomía de la Universidad, la participación de los estudiantes en el gobierno de la institución, el laicismo como criterio la selección de contenidos y la “extensión universitaria”, se convirtió en poco tiempo en una doctrina sistemática sobre la universidad en Argentina (Sigal, 2002). Pero además trascendió las fronteras de la universidad en tres sentidos. En primer lugar, porque más allá del discurso sobre el cogobierno docente-estudiantil, el discurso de la reforma implicó también una noción de democracia ampliada bajo el lema de “participación” que contrastaba con la noción excluyente de democracia sostenida por el nacionalismo católico, que asimilaba democracia al caos y la anarquía (Mallimaci, 2015; Roitemburd, 1997). En segundo lugar porque, asociado al discurso universitario y político, intelectuales reformistas como Saúl Taborda y Antonio Sobral tradujeron el programa universitario en clave de reforma educativa y cultural (Abratte, 2007; Tcatch, 2012). En tercer lugar, porque los cuadros políticos y el propio discurso de la reforma

nutrieron, 18 años después, al movimiento político dentro de la UCR encabezado por Amadeo Sabattini (Tcach, 2006).

Mucho tiempo después, con la última transición democrática, el discurso bienestarista y democrático del sabattinismo, que a su vez retomaba el discurso de la Reforma Universitaria, fue recuperado por el candidato a la Gobernación de Córdoba Eduardo Angeloz. Adecuando quiebre discursivo del alfonsinismo con el pasado inmediato violento de la Argentina, quiebre que asociaba al peronismo con el pasado y la violencia y proponía a la UCR como refundadora de una república pacífica y sin “terrorismo” (Aboy Carlés, 2005), Angeloz vinculó este discurso refundador con la tradición reformista cordobesa. En palabras de Abratte:

[...]el angelozismo se constituyó como identidad política: la construcción de una frontera –en tanto que relación antagónica entre ‘nosotros’ y ‘ellos’ se produjo mediante la condensación de elementos propios del discurso alfonsinista; el antagonismo autoritarismo vs democracia permitió definir una identidad política y excluir a sectores de la oposición –particularmente al Peronismo- como ‘no democráticos’ (2007: 76).

En ese marco sucedieron primero la Reforma Educacional de Córdoba, donde se configuró un discurso educativo oficial en el cual el discurso político y el pedagógico del angelocismo fueron condensados (Abratte, 2007) y, luego la Ley de Educación 8.113, con la cual el gobierno buscó adelantarse a la Ley Federal creando mayores niveles de autonomía educativa para la provincia en calidad de resguardo a las políticas nacionales.

Este breve repaso sobre la historia cordobesa y sobre todo, sobre la conformación de dos grupos de memoria o, en términos de los historiadores cordobeses, dos tradiciones (Terzaga, 1973: 84) o polos de una antinomia (Taborda, 1951), es relevante para comprender el debate parlamentario en términos de grupos de memoria colectiva, ideas de provincia, y encuadramientos de las políticas públicas. Esto se debe a que, como intentaré marcarlo en los siguientes subapartados, la constitución de estas tradiciones contribuyó a formar diferentes memorias del pasado cordobés, ideas de provincia y marcos para pensar el vínculo entre educación y religión que continúan dialogando hasta la actualidad.

IV.2.2.1. Memoria del pasado cordobés: una memoria de la división

El desarrollo histórico cordobés desde el virreinato hasta la conformación del Estado nacional contribuyó a crear relatos de memoria colectiva que se pusieron de manifiesto en el debate sobre la ley de educación en 2010. De este debate se destacan sobre todo dos cuestiones. Por un lado, la caracterización de dicha memoria como una memoria dividida en dos. Por otro lado, la reivindicación de la tradición liberal reformista y luego angelozista, de la cual la Ley 8.113 es presentada como un testimonio.

Una de las formas en las cuales aparece la idea de la memoria colectiva cordobesa como una memoria dividida es la vinculación de esta a una historia atravesada por la disputa, a veces violenta,

entre élites conservadoras con una idea restrictiva de la democracia y movimientos contestatarios encabezados o bien por facciones reformistas de las élites o bien directamente por sindicatos clasistas y otros sectores de izquierda. De acuerdo a esta lectura, en Córdoba coexisten sectores conservadores que defienden intereses de sectores reducidos junto a movimientos populares y de vanguardia que, cíclicamente, pretenden movilizar o poner en crisis a un orden conservador al que perciben como opresivo y excluyente a partir de un discurso democrático (Abratte, 2007; Aricó, 1989).

Esta caracterización está vinculada directamente a la memoria colectiva sobre los orígenes de Córdoba como provincia en el marco de la conformación de la Argentina como Estado-Nación. En esta memoria, Córdoba es representada como una herencia de la Edad Media y no de la barbarie (Puiggrós, 2006), como las demás provincias del interior¹⁹⁹. En *Civilización y Barbarie* (1845), Sarmiento pinta a Buenos Aires como una ciudad culta y progresiva que contrasta con un interior bárbaro y atrasado, aunque distingue a Córdoba del resto de las provincias: la presencia de doctores, sacerdotes, una universidad y muchas instituciones funcionando desde la época colonial lo obligan a trazar una línea entre la “barbarie” del interior y la tradición de “la Docta”. La respuesta a este dilema fue contraponer a la “moderna” Buenos Aires la figura de una Córdoba “medieval” (Terzaga, 1975). En la misma clave, en el ensayo de 1914 *Las direcciones filosóficas de la cultura argentina*, José Ingenieros califica a Córdoba como “española por educación literaria y religiosa, estacionaria y hostil a las innovaciones revolucionarias” y la contrapone a “Buenos Aires, todo novedad, todo revolución y movimiento” (Ingenieros, 2000: 32). Retomando este debate, el intelectual reformista Arturo Orgaz planteó en *Sarmiento y el naturalismo histórico* (1940: 306-307) que Córdoba y Buenos Aires son, a la vez que provincias, símbolos que Sarmiento utilizó para representar “la lucha entre la mentalidad feudal (siglo XII) y la mentalidad moderna (siglo XIX)”. Tiempo después, Aricó (1989) caracterizó a Córdoba como a una “ciudad de frontera” moldeada en base a la oposición irreductible entre “tradición y modernidad”.

Esta idea de que hay una memoria dividida sobre el pasado, que se traduce en una comunidad política dividida que debe superar estos antagonismos, estuvo presente explícitamente en el debate, en lo que constituye una memoria colectiva como memoria de la división:

Voy a hablar sobre Córdoba, como brillantemente lo ha sostenido, allá por los años '60, José María Aricó, del grupo “Pasado y Presente”: **Se ha movido históricamente, “entre la tradición y la modernidad”, Córdoba de las Campanas, también revulsiva y contestataria; se ha movido entre el conservadurismo ostensible que ha articulado poderes que han pretendido hacer invisible su poder, sin lograrlo; por caso, los grupos concentrados de la economía y la propia Iglesia, se han encontrado frente al sentido pugnado por la contestación y la revuelta, por las luchas populares, de los que son claros exponentes la Reforma Universitaria y el Cordobazo**, el mismo que por estos días ha sido indebidamente lastimado al borrar el nombre de Agustín Tosco (Dip Coria, VTL Córdoba).

¹⁹⁹ La caracterización sarmientina de Córdoba como una “Atenas de la barbarie docta” que mencioné anteriormente está articulada con esta cuestión.

En nombre de no borrar la historia, es decir, aspectos de la Ley 8113, creo que el Poder Ejecutivo ha dejado sobreviviendo lo que debía ser necesariamente modificado para marcar nuevos sentidos al proceso educativo acorde a los desafíos de época; haciendo eco de Hassoun y su libro “Los contrabandistas de la memoria” creo, señor presidente, que **en varias partes se han equivocado de memoria. Perdieron, y perdimos todos, la oportunidad de ser coherentes, en la ley, con lo que venimos escuchando que se reclama** (Dip. Coria, VTL Córdoba).

El conflicto entre laicismo y clericalismo en el ámbito educativo ha sido una constante en la historia de Córdoba. Sin embargo, deberíamos hacer el esfuerzo por demostrar una **mayor madurez en el análisis** de un tema que involucra a la mayoría de los cordobeses, estemos o no comprendidos en los alcances de esta ley, profesemos o no alguna fe religiosa (Dip. Genesio de Stavio, VTL Córdoba).

Esta memoria de la división se complementa con una memoria que se reconoce en uno de los grupos que recuerda y se constituye a partir su relato del pasado. Este grupo está identificado con un lenguaje y una serie de hitos de memoria que le son propios: se trata el linaje liberal al cual se puede ubicar primero en la década de 1880 a partir de intelectuales como Cárcano, y que fue reactualizado y reconfigurado primero por la Reforma de 1918 en clave universitaria y política, luego por el sabattinismo en clave estatal y cultural y finalmente por el angelozismo, en clave democrática (Abratte, 2007). Estos hitos de memoria pueden observarse en los siguientes fragmentos de discursos, de los cuales es especialmente llamativo uno (el tercero, correspondiente al diputado Birri) en el cual el legislador utiliza el verbo *recordar*, en una acción del habla que refiere, justamente, a la noción de memoria social trabajada en este capítulo:

Sin embargo, esto que debió ser una fiesta de la democracia, donde las puertas de la Legislatura debieran estar abiertas de par en par para que la llenara la sociedad y el pueblo, parece una jornada de luto, donde los legisladores estamos rodeados de policías, con un escenario desolado; **debió ser una fiesta de la democracia como cuando se alumbró la 1420, o como cuando Deodoro Roca dijo que se habían cortado las últimas cadenas, o cuando todos participábamos en aquellos debates memorables del Congreso Pedagógico, o cuando los docentes de la carpa blanca habían terminado virtualmente de desplomar al régimen nefasto del neoliberalismo y de Carlos Menem** (Dip. Campana, VTL Córdoba).

Me gustaría concluir mi intervención citando a un gran dirigente de nuestro partido y verdadero estadista, al doctor Amadeo Sabattini. En un discurso leído con motivo de la apertura del período de sesiones ordinarias el 1º de mayo de 1937, ante la Asamblea legislativa decía: **“He puesto empeño en afianzar los beneficios de la instrucción común** (Dip. Pozzi, VTL Córdoba).

En verdad, creo no equivocarme si afirmo que a lo largo de la historia de nuestra Patria la educación ha marcado una impronta de vanguardia para toda América Latina, desde Manuel Belgrano en adelante y que, además, ha sabido alumbrar grandes gestas que marcaron a fuego nuestra nacionalidad. **Recuerdo la Ley 1420, sancionada en julio de 1884, que estableció la instrucción primaria obligatoria y gratuita para todos los niños** en aquel histórico debate donde las bancadas liberales de aquel viejo Parlamento nacional terminaron alumbrando esta ley fundacional para la historia de la educación argentina.

También recuerdo cuando hace 92 años los estudiantes cordobeses, con Deodoro Roca a la cabeza, encendieron la llama de la Reforma Universitaria que no tardó en extenderse a toda América Latina y al mundo, y varias generaciones futuras, incluso las actuales, fueron tributarias de ese proceso.

Más cerca en el tiempo, señor presidente y colegas legisladores, recuerdo el Congreso Pedagógico Nacional, a poco tiempo de haber recuperado los argentinos las instituciones democráticas, y sin perjuicio de la conclusión de ese proceso, que seguramente no fue el que todos anhelábamos, lo tengo presente como una extraordinaria demostración de participación popular y ciudadana[...].

Recuerdo la participación que hubo en cada uno de los pueblos de la Provincia de Córdoba y de la República Argentina, y recuerdo mi participación en los talleres en mi vieja y querida Escuela Nacional de Comercio de Río Cuarto [...].

Más cerca todavía, me parece que corresponde destacar en este breve recorrido por la historia educativa de la Nación el proceso de la “carpa blanca”, que puso en debate la necesidad de que el Estado volviera a intervenir en la educación y fue un hito de resistencia a las políticas neoliberales que llevaba adelante el peronismo entregador y degradante de Carlos Menem; todavía están las huellas de aquellos tres años históricos de ayuno frente al Congreso de la Nación.

¿Por qué hago este repaso?, ¿por qué traigo esta cronología de aquellos acontecimientos que marcaron a fuego la historia de la educación en la Argentina? Porque todos tienen un común denominador: todos y cada uno de estos procesos fueron precedidos por una historia de lucha, de resistencia y de profunda participación popular y ciudadana. (Dip. Birri, VTL Córdoba)

Con el objetivo de recalcar el carácter colectivo y asociado a un grupo de la memoria, hay tres cuestiones del discurso de Birri que deben ser tenidas en cuenta. La primera es que en el discurso del diputado están presentes en una misma línea de continuidad dos tipos de memoria colectiva: la memoria histórica y la personal. Tal como lo marca Halbwachs (2004), toda la memoria es social y colectiva pero, dentro de la memoria, se pueden distinguir dos tipos: la memoria histórica, que no tiene necesariamente un soporte en la experiencia vivida directamente por el individuo, y la autobiográfica, que sí tiene un soporte en dicha experiencia. La autobiográfica se apoya en la histórica, dado que la historia de la vida de las personas, al fin y al cabo, forma parte de la historia en general. La histórica es, obviamente, mucho más amplia que la autobiográfica. Sin embargo, el hecho de que la memoria histórica sea externa a la conciencia del individuo no la hace ajena a esta, como se puede observar en el discurso de Birri.

En su intervención, Birri dice recordar la Ley 1420 y la Reforma Universitaria, dos hechos que no vivió de manera directa pero que sí fueron vividos por el grupo que recuerda. En palabras de Halbwachs (2004: 55): “Una parte de mi personalidad está implicada en el grupo, de tal modo que nada de lo que se ha producido, en la medida en que yo formo parte de él, nada de lo que le preocupó y transformó antes de que yo entrase en él, me es completamente ajeno”. Esto explica que el diputado vincule estos hechos con otros que sí vivió, como su participación en las reuniones participativas del Congreso Pedagógico de 1984, en una continuidad. Esa continuidad está dada por lo que el diputado denomina “una historia de lucha, de resistencia y de profunda participación popular y ciudadana”. Es esta continuidad la que permite hablar de un grupo de memoria, grupo del cual Birri se siente parte.

La segunda cuestión, vinculada a esto, tiene que ver con los hitos de memoria que hacen al diputado Birri parte de un grupo o linaje. Estos hitos son la ley 1420 como símbolo máximo de la propuesta política del liberalismo de la Generación del ‘80, la Reforma Universitaria como hito de este grupo en la experiencia cordobesa, luego el Congreso Pedagógico de la presidencia de Alfonsín y, por último, el prolongado ayuno docente de 1997-1999 conocido como “Carpa blanca”. Estos hechos son observados por el radicalismo cordobés como hitos que movilizan la memoria con el objetivo de marcar un destino de la educación cordobesa. En este sentido, un hecho que marca el carácter específico o limitado del grupo que recuerda es que la 1420 no se aplicó en Córdoba. Al contrario, ante la sanción de dicha Ley, que quitaba la educación religiosa del horario de clase en las escuelas

estatales, el nacionalismo católico cordobés se abroqueló en torno a la enseñanza religiosa en dichas escuelas, reivindicándola como un símbolo de autonomía ante Buenos Aires al que las jerarquías eclesiásticas llamaron *resistencia* (Lamelas, 2015: 159; Roitemburd, 2000: 98). La pastoral del Vicario Clara y su oposición al normalismo tratados en el primer capítulo sirvieron para retrasar la sanción de una ley de Educación en dicha provincia hasta 1896. La Ley de Educación Común y Obligatoria 1426, sancionada ese año, incluyó, en su Artículo 3, “la formación del carácter de los niños por la enseñanza religiosa” (Lamelas, 2015: 162). Teniendo en cuenta este antecedente, la selección de la sanción de la 1420 como hito de memoria se corresponde con un grupo específico dentro de Córdoba, diferenciado del nacionalismo católico.

La tercera cuestión importante en el discurso de Birri es la cuestión de la “profunda participación popular y ciudadana”. La idea de la participación forma parte, como lo marqué en la presentación del caso, de la cadena equivalencial propia del discurso reformista cordobés: fue uno de los principales emblemas de la Reforma de 1918 y uno de los núcleos de la propuesta política y pedagógica de Taborda. En el caso de la discusión de esta ley la cuestión de la participación apareció numerosas veces asociada tanto a la memoria colectiva como a la idea de provincia, la cual es tratada en el siguiente subapartado.

En relación a este tema, se observa que otro hito en la memoria liberal-reformista-radical cordobesa es la Ley 8113 la cual, como lo marqué en la presentación del caso, consistió en un mecanismo para ampliar los márgenes de autonomía cordobesa ante la inminente sanción de la Ley Federal. Respecto a la sanción de esta ley existen tres discursos.

El primer discurso consiste en la reivindicación, por parte de los radicales, de dicha ley. La sanción de esta ley es construida por los radicales como un hito de memoria porque los diputados peronistas no la acompañaron en 1991, cuando el gobierno radical la propuso previendo la transferencia de las escuelas secundarias al ámbito de la provincia. Este momento es recuperado en los discursos casi 20 años después, cuando son los diputados radicales quienes no acompañarán un proyecto de ley de educación promovido por un gobierno peronista. De este modo, se constituye una memoria colectiva que, sin proponer una proyección utópica del grupo que recuerda, explica su presente. En este sentido, la Ley 8113 funciona, al igual que la Constitución en el caso de Salta, como un testimonio. Esto significa que, en el discurso radical, la Ley 8113 funciona como una prueba de quiénes eran los radicales en 1991 cuando se sancionó y, en nombre de ello, quiénes son ahora. Ser coherentes con su pasado requiere que no apoyen la presente ley, presentada por el peronismo, porque apoyarla implicaría, desde el punto de vista del testimonio, dejar de ser quienes son. Estos elementos pueden observarse en los fragmentos que siguen:

Esta decisión –que fue tomada en la etapa inicial de gestación de este proyecto de ley– nos parece acertada, puesto que implica, en definitiva, **un justo reconocimiento a la Ley 8113**, la que constituyó **una herramienta legal fundamental en la política educativa de Córdoba**. En tal sentido, debo decir que me

tomé el tiempo de leer las versiones taquigráficas de las Cámaras de Diputados y Senadores de nuestra Provincia, correspondientes a las sesiones en que se trató esa ley; en esa oportunidad, el legislador Luna, por el peronismo, defendió el rechazo de su bloque al proyecto argumentando lo siguiente: [...] Como se observa, señor presidente, **son todos argumentos fatalistas y mentirosos pero, afortunadamente, como dijo en aquella oportunidad el senador, se dejó constancia histórica de dichos argumentos y la historia les dijo a ese legislador y a aquel bloque que se equivocaron, porque la 8113 no significó anarquía, división ni retroceso, todo lo contrario**, fue un instrumento legal que permitió un gigantesco avance en la política educativa de nuestra Provincia, a punto tal que la base de este proyecto de ley es, precisamente, la 8113, muchos de cuyos artículos se han repetido sin alteración alguna (Dip. Pozzi, VTL Córdoba).

Como primera medida, y al igual que lo hizo el presidente de mi bancada, quiero **hacer un homenaje a la Ley 8113, porque leyeron párrafos de esa ley que cuando se sancionó, en el año 1991, el peronismo votó en contra y dijo cosas apocalípticas respecto de su desarrollo**. Es cierto que nosotros tenemos que adentrarnos en el estudio de una nueva Ley de Educación para adecuarnos a la Ley nacional 26.206. Es cierto que tenemos que modificar algunas cosas y que se han tomado muchas otras de la Ley 8113, aunque se la desdén, no se la reconoce ni se la puso en práctica, a pesar de que fue sancionada en el año 1991. Esa ley tenía un entramado de discusión que involucraba a toda la sociedad en las cuestiones educativas, porque lo que tiene que ver con la educación no es patrimonio sólo de los docentes, de los directivos de los colegios o de las universidades; todo lo que tiene que ver con la educación debe ser fruto del debate de todos los que integramos la sociedad (Dip. Rossi, VTL Córdoba).

El segundo discurso enfatiza la “participación popular” presente en la elaboración y la sanción dicha ley, y la contrasta con lo que se considera un bajo nivel de participación del proyecto que se debate en la sesión, explicando también el presente. Desde este punto de vista, también se toma a la Ley 8113 como un testimonio. Esto se debe a dos motivos. Primero, porque funciona, dentro del relato radical, como una evidencia de que la participación es un componente identitario del radicalismo cordobés en oposición primero al nacionalismo católico y segundo al peronismo, los cuales son representados, dentro de este relato, como grupos cuya idea de democracia es restrictiva. Segundo, porque al reconocer a la Ley 8113 como un testimonio de que la participación es un componente central en la identidad radical, ser coherentes con dicho testimonio implica, para los radicales, no apoyar el proyecto de ley que se está debatiendo en el recinto. Con lo cual, al considerar a la Ley 8113 como un testimonio, se explica la posición del grupo en el presente. Esta cuestión puede observarse en el siguiente fragmento:

La Ley 8113 fue producto de un esforzado trabajo teniendo en cuenta el pensamiento de los sectores interesados por la educación y abrevando en todas las experiencias que constituyeron un aporte a la educación en nuestro país, agotándose todas las instancias de un largo debate fuera y dentro del Parlamento cordobés. **La discusión se inició en el Congreso Pedagógico donde participaron todos los sectores interesados y sus conclusiones fueron recogidas por el Poder Ejecutivo [...]. Estamos hablando de un verdadero proceso de elaboración de una ley de semejante envergadura cuya realización llevó más de tres años, y puede verse el contraste con la presente ley que fue trabajada durante 17 meses** por el Consejo Provincial de Políticas Educativas con representación de distintos sectores como universidades, entidades gremiales, representantes de los tres Poderes del Estado, entre otros. Sin embargo, no estuvieron allí representados dos sectores que, a nuestro juicio, son fundamentales en nuestro sistema educativo: los estudiantes y los padres. (Dip. Pozzi, VTL Córdoba)

Por último, hay una mención de la 8113 que se corresponde como una memoria más histórica, es decir, más externa a los grupos, que explica a la ley 8113 como una negociación entre el nacionalismo

católico (“sectores cercanos a posiciones de defensa de un rol subsidiario y de inclusión de la enseñanza religiosa en la escuela pública”) y el liberalismo (“sectores que defendían el laicismo y la principalidad del estado en materia educativa”). Estos puede observarse en el fragmento a continuación:

La sanción de esta norma no puede interpretarse profundamente sino en el marco de las disputas entre Córdoba y la Nación por la transferencia de las escuelas de nivel medio y superior a las jurisdicciones y por las tensiones entre el Gobierno provincial y el nacional. **La reforma constitucional del ‘87 se sancionó en el marco de un equilibrio político entre sectores que defendían el laicismo y la principalidad del Estado en materia educativa y otros sectores cercanos a posiciones de defensa de un rol subsidiario y de inclusión de la enseñanza religiosa en la escuela pública.** Esta disputa se jugó al momento de la sanción de la 8113, los sectores que pugnaban por la subsidiaridad del Estado y la inclusión de la enseñanza religiosa en la escuela pública en nombre de la Constitución provincial no fueron sino el peronismo, la Democracia Cristiana y la Unión de Centro Democrático, según consta en los Diarios de Sesiones de las entonces Cámaras de Diputados y de Senadores de esta Legislatura provincial. (Dip. Coria, VTL Córdoba)

En suma, en los discursos del debate de la ley de educación cordobesa se pueden encontrar dos tipos de memorias: una que identifica la memoria de la comunidad política cordobesa como una memoria de la división, y otra vinculada a uno de los grupos que recuerda, el liberalismo-reformismo-sabattinismo-angelozismo, linaje del radicalismo cordobés, para la cual la Ley 8113 es un hito de participación de la sociedad cordobesa. Dentro de los relatos sobre la 8113 se pueden distinguir tres memorias: una que reivindica esa ley, una que reivindica la “participación popular” que implicó su sanción y otra que la identifica como un pacto entre laicistas y clericales.

IV.2.2.2. Ideas de provincia en Córdoba: una provincia dividida

Las ideas de provincia presentes en el debate legislativo sobre la ley de educación en Córdoba estuvieron muy relacionadas a las memorias colectivas presentes en el mismo. De modo que, así como se identificaron dos grupos que recuerdan, se pueden identificar también dos ideas de provincia que difieren entre sí, asimilables a las cadenas de equivalencias presentes en los discursos de memoria. A grandes rasgos, una que ve a Córdoba como una provincia tradicional, católica, jerárquica y poco abierta a la diversidad y otra que ve a Córdoba como una provincia moderna, secular, democrática y con fuerte participación juvenil en la política.

La primera idea de provincia está vinculada a la presencia de una “sociedad fuertemente impregnada de creencias religiosas”, con una ruralidad profunda representada las “Altas Cumbres, el frío, las distancias, la adversidad”. Estas ideas de provincia, según las cuales Córdoba es una provincia tradicional, se traducen en: una noción sobre la comunidad política en la que “nadie de la oposición” tiene “la osadía de decir que quieren una educación laica”; una crisis de valores provocada por la modernidad, en “un mundo en el que todo fluye”; y una mirada negativa sobre la diversidad religiosa, en la cual las comunidades religiosas pequeñas son percibidas como “sectas” coercitivas y peligrosas a

las que hay que perseguir. Estos discursos hacen a una idea de provincia compatible con la memoria de la “Córdoba de las campanas”, dogmática, inmutable y ordenada, sostenida por el nacionalismo católico cordobés (Roitemburd, 1998).

En el siguiente fragmento se presenta a Córdoba como “una sociedad fuertemente impregnada de creencias religiosas”. Es decir que, al igual en el caso salteño, se puede observar la apelación a una comunidad imaginada, dado que para legislador que describe de ese modo a la sociedad (el diputado Genta) es fácticamente imposible conocer a todos sus miembros y afirmar si la misma está, tal como lo afirma, impregnada de creencias religiosas o no.

Así, pensamos haber arribado a un equilibrio que asegura los derechos de todos: los de aquellos que quisieran optar por una educación religiosa en la educación pública y los de aquellos que no quieran hacerlo, apartándonos de los que pretenciosamente fundados en la supuesta división que este tema generaría en la sociedad, no sólo ignoran la Constitución y la ley sino que **ignoran el hecho de que nos hallamos inmersos en una sociedad fuertemente impregnada de creencias religiosas -hecho que pudimos comprobar en las diferentes Audiencias Públicas-**, ignoran que el dogmatismo no es patrimonio exclusivo de los religiosos. También ignoran que lo que se defiende en este caso no es la religión sino la opción democrática, la libertad de conciencia y los Derechos Humanos. Esos pretenciosos que se obstinan en ignorarlo se arrojan, además, representaciones de supuestos grandes colectivos, agraviados por la supuesta intromisión religiosa, paradójicamente, haciendo gala de su ignorante arrogancia desde su minúscula y casi nula representatividad. (Dip. Genta, VTL Córdoba).

En el fragmento que sigue, se presenta a Córdoba como una provincia con ruralidad profunda, lo que se traduce en tres cuestiones. Por un lado, en la idea de una sociedad tradicional en la que la división del trabajo no está lo suficientemente desarrollada (Durkheim, 1994) lo que deriva en que “los docentes rurales muchas veces deben dar clases a niños de distintas edades y, a veces, con capacidades diferentes; deben ser cocineros, auxiliares, enfermeros y tener el cariño para abrazarlos a la noche y darles mucho pero mucho amor”. En segundo lugar, de esta idea de la ruralidad profunda se deriva una comunidad imaginada como “esforzada y sacrificada” debido a que los pobladores viven en lugares alejados y bajo condiciones climáticas inclementes. En tercer lugar, de la apelación a la ruralidad profunda se desprende la idea del abandono estatal. Según esta idea, la “comunidad educativa” que habita en las zonas rurales “cada año pelea por la vida sin tener conocimiento cierto de hasta dónde llega el horizonte” y por lo tanto está “librada a la deriva y a la buena de Dios”. Todas estas definiciones refieren, en suma, a ideas de provincia previas a la consolidación del Estado nacional.

Señor presidente: de los sesenta años de mi vida he pasado cuarenta dando clases **en condiciones adversas**, es por eso que llego a este recinto para hablar no como legisladora, lo que me resulta más que un halago una distinción, sino como **maestra de las Altas Cumbres, concedora del frío, de las distancias, de la adversidad, del esfuerzo y del sacrificio, compartido con una comunidad educativa que cada año pelea por la vida sin tener conocimiento cierto de hasta dónde llega el horizonte; esfuerzo y sacrificio de comunidades libradas a la deriva y a la buena de Dios, sabedoras que desde su propio esfuerzo nacen las respuestas a las demandas insatisfechas** (Dip. Rodríguez, VTL Córdoba).

A partir de estas ideas de provincia relacionadas a lo tradicional, lo inmutable, lo dogmático y por lo tanto verdaderamente argentino (Roitemburd, 1998), reaparece el planteo sostenido por el

nacionalismo católico cordobés de que la laicidad educativa es “una osadía”. Además, la pretensión de una educación laica es presentada por este discurso como una amenaza a “los sistemas religiosos y filosóficos” por parte de “esta modernidad líquida” en la que “nadie cree en nada”. La noción de que la modernidad constituye una amenaza a los valores, el orden y los sistemas de creencias que hacen a la forma de vida de los argentinos es un discurso recurrente en el catolicismo integral, no solo cordobés (Mallimaci, 2015) y de la nueva cristiandad (Esquivel, 2004). En la historia de Córdoba, estas acusaciones a los liberales, reformistas y radicales se hicieron en el marco de enfrentamientos particularmente intensos, sobre todo en dos momentos: la resistencia de las provincias a la Constitución unitaria de 1826 la cual, como lo mencioné en el primer capítulo, preveía la libertad religiosa; y en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, durante el gobierno de Antonio del Viso, (1877-1880), que tuvo algunas medidas laicistas previas a las del gobierno de Roca²⁰⁰. Esta idea que vincula la laicidad a la modernidad y a ésta a la disolución del orden y los lazos sociales puede observarse en los siguientes fragmentos:

Respecto al tema de la educación religiosa, francamente dio mucho para hablar, pero **no escuché en la oposición que tuvieran la osadía –por lo menos las fuerzas mayoritarias– de decir que quieren una educación laica**; no los vi en la pastoral social, en las congregaciones religiosas militando por una educación laica, atea o lo que quieran. Porque **la verdad es que en esta modernidad líquida nadie cree en nada, y los sistemas religiosos y filosóficos están prácticamente destruidos** (Dip. Fernández, VTL Córdoba).

En ciertas conversaciones interesantes, que se tejían en torno a cómo garantizar este derecho –vigente en la Constitución provincial, como en tantas otras–, se cuestionaba fundamentalmente un culto y se comentaba que si “van a mandar al cura o a la catequista a que dé Religión los sábados a la tarde en la escuelita dominical”, que “qué va a pasar con aquellos cultos que no dispongan del número suficiente de pastores para enviar a cada una de las escuelas”. **Me interesa tener presente estos aspectos y dejar abierta una pregunta: ¿cómo garantizar este derecho cuando en esta sociedad y en este mundo todo fluye y todos los sistemas que aparecen como dogmáticos se van cayendo?** Me gustaría saber quiénes son los que se inscriben (Dip. Fernández, VTL Córdoba).

La representación de Córdoba como tradicional e impregnada de creencias religiosas (católicas), se traduce en un discurso sobre las minorías religiosas en particular y sobre la diversidad religiosa en general que tiende a criminalizar a las prácticas, creencias y organizaciones, en general minoritarias, que no forman parte de la Iglesia. De este modo, a la luz de una discusión que pone al catolicismo como eje en función del cual se dividen dos grupos de memoria y dos ideas de nación que difieren entre sí, puede comprenderse que la cuestión de la legislación anti-sectas cordobesa aparezca en el

²⁰⁰ Sobre este gobierno, Cárcano (1944:53) escribió lo siguiente: “Al gobierno del doctor del Viso [...] se le ataca por liberal, quiere decir, irreligioso y profano. Sostenía la escuela normal, la enseñanza laica, el registro civil, la secularización de los cementerios, la redención de capellanías, la supresión de comunidades indígenas, el vicepatronato real, el ajuste de la Constitución. No existen otras imputaciones. El clero se considera lesionado en sus derechos y emprende la campaña contra el gobierno”. Del mismo modo el propio Roca aconsejaba, antes de asumir la presidencia, a su concuñado Juárez Celman “no darle importancia a las barbaridades de los ultramontanos. Si es necesario, haga una Novena en su casa y hágase más católico que el Papa” (Sáenz-Haye, 1960: 54, citado en Terzaga, 1973:92).

debate de un proyecto que supuestamente no está vinculado a este tema, como es el de la Ley provincial de educación:

El artículo 3º de este proyecto de ley es el único que tiene previsto trabajar sobre estos grupos que pululan, por lo menos en la Provincia de Córdoba, usando técnicas de manipulación psicológica. **Son todas aquellas organizaciones, asociaciones o movimientos que exhiben una gran devoción o dedicación a una persona, idea o cosa y que emplean en el adoctrinamiento técnicas de persuasión coercitivas que propician la destrucción de la personalidad previa [...]** Por ejemplo, el caso de La Bolsa, donde una asociación de homeópatas entendía que los niños son seres cósmicos y celestes a los que había que cambiarles el nombre, sacarlos de las instituciones escolares y no permitirles comer carne. Entonces, pregunto: **¿qué hacemos con estos grupos que aparecen como inofensivos y cada día son más en el mundo?, porque frente a la liquidación de los grandes sistemas religiosos aparecen estos grupos que se presentan como inofensivos y nadie cuestiona sus credos.** (Dip. Fernández, VTL Córdoba)

La otra idea de provincia presente en el debate es la de una sociedad secular, que pretende tener “educación laica”, y que participa en la definición de las políticas públicas, particularmente la juventud. Desde esta idea de provincia, Córdoba constituye un caso que “no es el de otras provincias como Catamarca, Tucumán o Salta, que tienen educación religiosa obligatoria”, sino que “un sector mayoritario de la sociedad pidió educación laica y no fue escuchado”. Debido a que Córdoba es identificada como “la Docta” por la presencia de una universidad a la que asisten muchos jóvenes formados y que fue el lugar en el que se desarrolló la Reforma Universitaria de 1918, aparece como una provincia en la cual la “participación” es una marca característica.

En el siguiente fragmento se observa que esta idea de Córdoba se produce por oposición a otras provincias a las que se considera implícitamente tradicionales porque tienen educación religiosa obligatoria “en el 2010”, dando lugar a la idea de que la enseñanza de religión es algo del pasado. También con este objetivo se describe la intervención (“anuencia”) del obispo como un signo de atraso. Dicho fragmento da cuenta, además, de la idea de provincia como *una comunidad imaginada como inherentemente limitada*, dado que se construye una idea de provincia por oposición a otras provincias argentinas, de las cuales una (Catamarca) limita con Córdoba.

Es muy claro que **el caso de Córdoba no es el de otras provincias como Catamarca, Tucumán o Salta** que hoy, en el 2010, tienen educación religiosa católica obligatoria. Los maestros se designan con la anuencia del obispo y cuando este le quita la licencia permanecen como empleados del Estado porque han sido incorporados a los estatutos docentes. (Dip. Genta, VTL Córdoba)

Otro fragmento del debate enfatiza, como rasgo cordobés, el hecho de que “un sector mayoritario de nuestra sociedad –representado por quienes participaron de las Audiencias Públicas desarrolladas en torno a este proyecto– pidió por la educación laica y no fue escuchado”. Este fragmento, coincidente con la idea de provincia moderna y secular, refiere, por un lado, al carácter imaginado de la comunidad. Esto se debe a que, así como los legisladores salteños apelaban a las encuestas de opinión y de creencias y actitudes religiosas como fundamento para el enunciado “Salta es católica”, en este caso el discurso del legislador cordobés para fundamentar su posición respecto a la laicidad educativa

es que quienes concurrieron a las audiencias públicas en la Legislatura representan a “un sector mayoritario de la sociedad”. Por otro lado, en este mismo fragmento puede observarse el carácter de *inherentemente soberana* de la idea de provincia que marca Anderson (1993: 21) en su definición de nación. Esto se debe a que se considera que la soberanía popular, expresada en este caso en las intervenciones en las audiencias públicas, debería determinar el sentido de la ley de educación:

Un sector mayoritario de nuestra sociedad –representado por quienes participaron de las Audiencias Públicas desarrolladas en torno a este proyecto– **pidió por la educación laica y no fue escuchado**. Si bien es cierto que –como dijo el legislador Maiocco– este es un tema ideológico y político, creo que se ha reducido a un aspecto meramente simbólico porque todos han reconocido que no se aplicó, no se aplica ni se aplicará. Por eso, creo que el oficialismo debiera haber atendido lo planteado al respecto desde la sociedad civil y los bloques opositores, que sosteníamos la necesidad de eliminar del artículo 11 el inciso relativo a este tema. (Dip. Ruiz, VTL Córdoba)

Dentro de la idea de Córdoba como una provincia secular, moderna y rupturista, tiene mucha importancia la figura de “la participación”, sobre todo de “los jóvenes”, también llamados “estudiantes”. Tal como se marcó en la presentación del caso, la noción de “participación” como un clivaje a la hora de establecer qué se entiende por democracia es central en Córdoba desde el período de conformación del Estado Nacional. Hacia fines del siglo XIX, el nacionalismo católico mantenía una definición restrictiva de la democracia que la igualaba a la disolución y la anarquía (Abratte, 2007); luego, la Reforma Universitaria, a partir de la demanda de mayor participación del claustro estudiantil en el gobierno de la universidad, abrió la puerta a un planteo, sintetizado por Taborda, de comprender a la participación como una parte de la formación básica y de la cultura política; el sabattinismo, que representó al gobierno de los reformistas, reactualizó esta idea de valorizar la democracia como participación en un contexto nacional de generalización del fraude electoral; el angelozismo, tomando el discurso alfonsinista y adaptándolo a la realidad cordobesa, retomó la cuestión de la participación política en la reforma educativa cordobesa, que luego se sintetizó en la Ley 8113. En suma, la cuestión de la *participación* como un rasgo cordobés está presente desde hace casi un siglo en el discurso de la tradición liberal-reformista-radical cordobesa, en incluso por grupos e intelectuales de izquierda, que vieron en el Cordobazo una emergencia de este rasgo (Aricó, 1989). Por este motivo, la cuestión de la participación estuvo presente en los discursos legislativos referidos a esta idea moderna y secular de provincia:

Córdoba La Docta no se merece una ley simplemente sancionada por la mayoría sino nacida del consenso de todas las fuerzas sociales, que sirva para el desarrollo de todos los ámbitos de nuestra Provincia. Sólo el conocimiento es lo que hace libres a los pueblos, y con esta ley –se lo puedo asegurar, señor presidente– les estamos censurando su libertad (Dip. Ochoa, VTL Córdoba).

Lo más importante, señor presidente, es que la gente los acompañó y la gran mayoría no solamente comprendió el mensaje de estos jóvenes, sino que también los acompañó en su movilización recorriendo las calles de las ciudades, acampando en las plazas, requiriendo y pidiendo participación golpeando las puertas del Ministerio y de este Poder Legislativo, y tenemos el convencimiento de que, independientemente del resultado de esta votación, que probablemente sea adverso a las pretensiones que tienen los jóvenes cordobeses, ya triunfaron, ya ganaron. Primero, porque lograron que la sociedad los escuchara; segundo, porque alertaron sobre la inexistencia de un debate, y tercero, porque lograron

arremeter contra lo que consideraron un tratamiento injusto, reconociendo a ese viejo argentino, José Ingenieros, cuando decía: “Juventud que no arremete es peso muerto para el futuro de su pueblo (Dip. Campana, VTL Córdoba).

Así llegamos a tener este anteproyecto y, como se dieron cuenta de que los estudiantes seguían movilizados y que “contagiaron” a los padres, siendo entonces no sólo los estudiantes sino también los padres y algunos docentes, sumándose el interior al movimiento de la Capital, se sacó de la galera las Audiencias Públicas (Dip. Olivero, VTL Córdoba).

Yo creo que **hay algunas cuestiones que surgieron a partir de la conversación que tuvimos con algunos estudiantes; ensayamos, jugamos un poco con las posibilidades de construir con ellos un proyecto de participación** y, de hecho, se incluyeron en el articulado muchos de los planteos de los jóvenes dados en el Consejo Provincial de Políticas Educativas. **Se habla de la participación como si fuera un fenómeno nuevo e innovador; la verdad es que nosotros somos un pueblo acostumbrado a la participación**, que produce los cambios y luego vuelve a la actividad cotidiana, porque así es la vida (Dip. Fernández, VTL Córdoba)

En suma, a diferencia de lo observado en Salta, en el debate de la Ley de Educación de Córdoba no existe una idea única de provincia sino dos: una vinculada al relato del nacionalismo católico cordobés y luego del peronismo, y otra vinculada a la tradición liberal, luego reformista, y luego radical. De acuerdo a la primera idea de provincia, Córdoba es tradicional, tiene zonas de ruralidad profunda, está poco secularizada y es refractaria a las expresiones minoritarias de la diversidad religiosa a las que llaman ‘sectas’”. la diversidad religiosa. De acuerdo a la segunda idea, Córdoba es moderna, la universidad tiene un rol central (es lo que la hace “la Docta”) y la “participación” política de la comunidad es un componente inherente a su identidad.

Ambas ideas de provincia cuadran con la definición de nación de Anderson (1993) dado que son discursos que piensan a Córdoba como una comunidad, en un caso “fuertemente impregnada de creencias religiosas”, en el otro que “quiere educación laica”; en ambos casos esta comunidad es imaginada a través de la figura de la generalización o bien a través de la figura de la representación; esta comunidad se imagina, en las dos ideas que aparecen en los distintos discursos políticos, como inherentemente limitada respecto de las demás provincias y con rasgos distintivos (como la tradición en un caso y la participación en el otro) en relación a las mismas; y en ambos casos se imaginan como inherentemente soberanas dado que se invoca a la soberanía popular para sostener la preeminencia de tal o cual rasgo.

IV.2.2.3. Encuadramiento de la relación entre religión y educación en Córdoba: división y negociación

A partir del análisis de las versiones taquigráficas de la discusión en la Legislatura de la provincia, se pudieron identificar cuatro encuadramientos de la relación entre religión y educación en las escuelas estatales. Estos marcos fueron los siguientes: 1) la inclusión de la educación religiosa optativa como un tema que divide o “crispa” a la sociedad cordobesa; 2) la inclusión de la educación religiosa optativa como producto de una negociación o equilibrio; 3) la inclusión de la educación religiosa de

manera optativa como una política que vulnera la laicidad educativa; 4) la inclusión de la educación religiosa como un “producto de la piedad popular”. Al igual que en el caso salteño, vale aclarar que esta clasificación es analítica y en la mayoría de los marcos o ideas están asociados entre sí, aunque los fragmentos refieren a marcos distintos.

La idea de que la inclusión de la enseñanza religiosa (aunque sea de manera optativa) es algo que divide a la sociedad y a la comunidad política está asociada a la memoria colectiva que aparece en el debate en forma de memoria de la división entre distintos grupos o tradiciones y distintas ideas de provincia. En otras palabras, el encuadramiento que entiende que la inclusión o no de la enseñanza religiosa en las escuelas de gestión estatal es una discusión que atraviesa a la sociedad cordobesa y la organiza en dos polos se desprende de la existencia de memorias e ideas de provincia que son antagónicas entre sí, porque encuadran de manera distinta el lugar de la religión en la política.

Hasta aquí, este *framing* no es demasiado novedoso en relación a los discursos estudiados en los subapartados anteriores: si la laicidad del Estado es una disputa histórica en Córdoba (en función de la cual se organizan grupos, memorias e ideas de provincia) es esperable que la mirada sobre este antagonismo se traduzca en un encuadramiento de la relación entre educación y religión que ve en el tema un punto de conflicto y división.

Pero hay una cuestión que es importante remarcar, y es que algunos legisladores citaron a Rafael Velasco, rector de la Universidad Católica de Córdoba y sacerdote, para referirse al encuadramiento de la relación entre educación y religión. Velasco, en un programa de televisión local, dijo que si la enseñanza religiosa generaba “crispación”, el artículo de la ley que preveía la inclusión de la enseñanza religiosa de manera optativa debía ser eliminado (*La Voz del Interior*, 19/11/2010). Esta apelación a una autoridad religiosa implicó un mecanismo similar al de la secularización estratégica (Vaggione, 2005), solo que invertido, en lo que se podría denominar una confesionalización estratégica: agentes seculares con intenciones laicistas toman argumentos vertidos por una autoridad religiosa para legitimar sus propósitos²⁰¹.

Los discursos que, durante el debate legislativo, encuadraron la relación entre educación y religión como un tema que genera división en la sociedad fueron los siguientes:

En el Consejo se expresaron importantes diferencias en temas cruciales en discusión: educación religiosa en escuelas estatales, el derecho a la vida como un valor jerarquizado y, en ese marco, la formación de una sexualidad responsable en lugar de la formación en el conjunto de derechos humanos

²⁰¹ Es un mecanismo similar a la “tracción de legitimidad religiosa” (Esquivel, 2004), según la cual los políticos apuestan a traducir legitimidad del campo religioso en legitimidad política. Lo que lo diferencia a la confesionalización estratégica de la tracción de legitimidad religiosa en general es que el propósito de estos agentes no es, en sí mismo, obtener legitimidad del campo religioso, sino específicamente utilizar argumentos que, a priori, provienen del campo religioso dado que son propuestos por un sacerdote, para sostener un encuadramiento de la relación entre educación y religión según el cual la educación religiosa optativa no debe ser incluida en la ley de educación. El argumento opera bajo la siguiente lógica: a. La inclusión del artículo habilita la enseñanza religiosa de manera optativa en las escuelas estatales; b. Rafael Velasco, quien es sacerdote y rector de la Universidad Católica y, por lo tanto, es una voz autorizada para hablar en nombre de la Iglesia, dice que si la educación religiosa genera crispación, hay que remover el artículo del proyecto de Ley que la prescribe; c. Entonces, hay que remover el artículo.

y la educación sexual como contenido obligatorio por ley nacional. Hubo profundas diferencias en el Consejo respecto de la mercantilización de la educación y el financiamiento educativo [...]. También hubo profundas diferencias sobre los derechos de la familia sostenidos por el Consejo de Educación Católica que se oponían a la obligatoriedad de las salas de 4 años y a la jornada extendida (Dip. Coria, VTL Córdoba).

Con respecto al artículo 11, inciso e), proponemos que el mismo sea suprimido. En este sentido, **voy a citar al Padre Velasco**, lo que no hago por primera vez ni tampoco con un sentido político, ya que hemos reconocido en otros debates su inteligencia para advertir sobre distintos temas. [...] dijo: **“Si la religión crispera, hay que sacar ese artículo. Si la educación religiosa sirve sólo para la crispación, entonces hay que sacar el artículo del proyecto”**. Creo que el derecho de la familia de poder elegir la educación que quiere para sus hijos ya está garantizado de otra manera. En muchas escuelas de diversas condiciones religiosas llega el aporte del Estado hasta el ciento por ciento, sobre todo a aquellas que cumplen una función social invaluable (Dip. Ruiz, VTL Córdoba).

El segundo encuadramiento de la relación entre educación y religión que estuvo presente en el debate fue la inclusión de la enseñanza religiosa de manera extracurricular como el resultado de una negociación entre dos posiciones antagónicas. Este encuadramiento reconoce en algunos casos implícitamente y en otros explícitamente la existencia de un conflicto entre dos posiciones antagónicas ante las cuales la comunidad política encontró una solución intermedia o negociada.

Tal argumento puede observarse con mucha claridad en el siguiente fragmento, en el cual el legislador llama a esta posición como un “justo equilibrio”, no solo entre esas dos posiciones sino también entre “las legislaciones argentina y cordobesa”. Esto último no puede comprenderse sin tener en cuenta la memoria de antagonismo entre Buenos Aires y Córdoba a fines del siglo XIX y sobre todo en la sanción de la Ley 1420, tema trabajado en la presentación del caso y en el subapartado sobre las memorias colectivas presentes en el debate. El texto de la Ley 26.206 (Ley de Educación Nacional) no se contradice, a priori, con la legislación cordobesa dado que no contiene definiciones sobre el sentido laico o confesional de la educación²⁰². Sin embargo, la memoria colectiva sobre la disputa por la aplicación de la Ley 1420 en Córdoba a fines del siglo XIX condiciona el encuadramiento del legislador, que comprende que dichas legislaciones son contradictorias entre sí y por lo tanto es necesario encontrar “un justo equilibrio”:

Habiendo escuchado las voces de diversos sectores que se expresaron respecto de la educación religiosa en la educación de gestión estatal –algunos a favor de impartirla en el ámbito de la Educación pública, otros por eliminarla completamente–, los legisladores que acompañamos el proyecto hemos entendido que era necesario establecer **un justo equilibrio que asegurara los derechos de unos y otros** y entre las legislaciones argentina y cordobesa vigentes (Dip. Genta, VTL Córdoba).

En el mismo sentido, el siguiente fragmento explicita el carácter “polémico” de la discusión sobre la inclusión o no de la enseñanza religiosa para marcar luego que el artículo del proyecto referido a la inclusión de la enseñanza religiosa en forma optativa y extracurricular es producto de una

²⁰² Como se marcó en el Capítulo I, el Art. 28 Inc. “c” de la Ley 26.206 reconoce el derecho de los padres, madres o tutores a “elegir para sus hijos/as o representados/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas”, con lo cual la Ley garantiza la libertad individual de creencia sin tomar definiciones respecto a si la educación estatal debe ser laica o confesional. Por ello la inclusión de la enseñanza religiosa de manera optativa en el texto de la ley cordobesa

negociación. Para enfatizar la idea de negociación, el propio legislador afirma que él mismo hubiese querido eliminar el inciso de la educación religiosa pero que, dado que su posición era minoritaria, debió “ceder”. De este modo, se pretende mostrar la explicitación del carácter extracurricular de la educación religiosa como un triunfo o avance de quienes querían remover el inciso.

Yendo a los temas más **polémicos** del proyecto, debo mencionar el referido a las cátedras de religión, **optativas y opcionales, derecho que pueden ejercer los padres y que está proclamado en la Constitución provincial**. Al respecto, debo decir **que no acuerdo con ese punto establecido en el artículo 11, inciso e)**, sobre Derechos de los Padres, que dice: “A que sus hijos reciban de manera opcional, en el ámbito de la educación pública de gestión estatal, educación religiosa que les permita aprehender los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado”. En el mismo artículo, en su inciso b), expresa: “A elegir para sus hijos o representados/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas.” Debo decir que el principio y el derecho proclamado por la Constitución provincial tienen su reflejo en este último. De todos modos, **aunque la mayoría no accedió a eliminar el inciso e), lo que muchos legisladores proponíamos, se resolvió sustraer el significado más pesado que tenía en el anteproyecto, dándole la característica de “extracurricular”, inclusive fuera de los horarios del dictado de clases y no incluyéndolas en las partidas presupuestarias, dejándolas a cargo de los ministros de las religiones.** (Dip. Rivero, VTL Córdoba)

Al igual que en este fragmento, en los fragmentos que siguen aparece el encuadramiento de la legislación sobre la relación entre religión y educación en la política educativa cordobesa como resultado de una negociación en la redacción del texto. El recurso principal que se utiliza para marcar esto es contraponer el antagonismo inicial respecto a la incorporación de la enseñanza religiosa en el texto de la ley, representado como “complejo” en el primer fragmento y como “amenazante” en el segundo:

En primer término, advertimos que **la implementación de este artículo podría convertirse en compleja** de no plasmarse previamente en una correcta reglamentación. En el despacho de comisión, **se agregan las condiciones que clarifican la enseñanza religiosa como enseñanza extracurricular, fuera del horario de clase, sin financiamiento estatal y a cargo de los ministros autorizados de los diferentes cultos. Por otra parte, se eliminó como objetivo de la educación primaria**, en el artículo 36, inciso c), con lo cual estamos de acuerdo. Además, el artículo 62, inciso 5), de nuestra Constitución provincial dice: “Los padres tienen derecho a que sus hijos reciban en la escuela estatal, educación religiosa o moral, según sus convicciones”; por lo tanto, **la Constitución provincial permite que se imparta educación religiosa en tanto y en cuanto se respete la libre expresión de culto.** (Dip. Genesio de Stabio, VTL Córdoba)

De esta manera, se limitó ese espacio que **se tornaba amenazante desde el punto de vista de la concepción que tenemos todos de la escuela pública y de la enseñanza laica en nuestro ideario y en nuestra historia y no desde una posición cerrada, ignorante y otros calificativos que se han vertido aquí hacia quienes planteábamos estas observaciones. Tampoco lo hacíamos por ateos sino por tener pensamientos diferentes**, ser analíticos y amantes de la libertad, y por tener una concepción ideológica distinta. Sin embargo, debo decir que desde la expresión de este bloque, no exenta de sentimiento religioso porque no somos ateos, tenemos una religión, debo hacer referencia a este aspecto porque **no puedo dejar de ver cierta cerrazón intelectual al analizar las cosas de este modo: los buenos y los malos, los demonios y los angelitos, porque el mundo no es así.** En este recinto no podemos caer en esa simplificación que lleva a las terribles teorías tejidas en épocas infames. (Dip. Rivero, VTL Córdoba)

Los dos encuadramientos restantes se acercan a las dos posiciones que estuvieron presentes en Salta: por un lado, la idea de que la educación debe ser “laica”; por otro lado, la idea de que la enseñanza religiosa debe estar presente porque es un reflejo de una sociedad religiosa o creyente.

De acuerdo al discurso sostenido por el primero de estos dos últimos encuadramientos, que considera que la educación debe ser “laica o “aconfesional”, la enseñanza religiosa no debe tener ningún tipo de injerencia en la educación estatal, ni siquiera de manera extracurricular. Por eso aparecen expresiones según las cuales “la escuela no puede ser un lugar que se confunda con la religión” (Dip. Ruiz), “la educación pública tiene que ser aconfesional” (Dip. Campana), y “el culto no puede estar involucrado, de ninguna manera, con los colegios públicos” (Dip. Rossi). Este marco concibe a la religión como un asunto netamente privado y a las escuelas como un ámbito netamente público y a partir de esta distinción se considera que “tiene que haber un ámbito privado, que es el de la familia y el de los templos, donde se incluya cada uno de los cultos que se sostengan” (Dip. Campana). Desde el punto de vista de este encuadramiento, la redacción del proyecto no constituye un equilibrio, como sostienen otros legisladores, sino un triunfo de una posición a la que estos legisladores consideran confesional.

Estamos comprometidos porque **realmente creemos que la educación debe ser laica, que debe existir una separación entre el Estado y la Iglesia, y entre la escuela pública y la Iglesia [...]. La escuela no puede ser un lugar que se confunda con la religión –sea cual fuere–, y en todo caso lo que tiene que hacer la escuela es brindar en la currícula de algunas materias de ciencias sociales la historia de las religiones y lo que las mismas aportan desde el punto de vista ecuménico en el sentido de los valores que son compartidos.** Es cierto que para entender el mundo hay que entender las religiones y respetarlas a todas por igual; pero insistimos en que debe haber una separación absoluta entre la Iglesia y la educación pública, **no debiendo brindarse educación religiosa ni siquiera de manera opcional, fuera del horario de clases y, menos aún, con financiamiento.** (Dip. Ruiz, VTL Córdoba)

[...] creemos que **la educación pública tiene que ser aconfesional, que tiene que haber un ámbito privado,** que es el de la familia y el de los templos, donde se incluya cada uno de los cultos que se sostengan. (Dip. Campana, VTL Córdoba).

Respecto del tema de la educación religiosa –que fue debatido con vehemencia–, creemos que el culto no puede estar involucrado, de ninguna manera, con los colegios públicos porque creemos, humildemente, que hay una confusión al respecto, ya que **de muchos de los discursos pronunciados sobre este tema pareciera desprenderse que los valores sólo pueden ser transmitidos por un culto religioso, lo cual no es cierto porque es el Estado el encargado de inculcar en los alumnos la nacionalidad, la idiosincrasia, la honestidad, el esfuerzo, la movilidad social ascendente y las ganas de capacitarse. Esto no es patrimonio de la religión ni de un culto,** ya que entendemos que **la educación pública debe ser laica, gratuita y obligatoria,** y los padres que quieran que sus hijos sean educados desde el punto de vista religioso cuentan con un montón de cultos y templos reconocidos en la Provincia de Córdoba a los cuales acudir para completar la educación que sus hijos reciben por parte del Estado (Dip. Rossi, VTL Córdoba).

Por último, se halló un encuadramiento similar a los que surgieron en el debate salteño, en el que la inclusión de la enseñanza religiosa es entendida como un reflejo de una sociedad que es “piadosa”, como sinónimo de religiosa o creyente. De acuerdo a este encuadramiento, desde la propia sociedad civil, en la cual el catolicismo está fuertemente arraigado, existen acomodos o acuerdos entre las organizaciones religiosas y las escuelas y por lo tanto la legislación da cuenta de estos rasgos que ya están presentes en la propia sociedad:

En el proyecto en debate se establece la educación religiosa dentro de un espacio escolar de gestión estatal y, en tal sentido, se supone –lo conversamos con algunos asesores y con otras personas que estuvieron involucradas en la discusión de la ley, además de haber leído las actas respectivas– **que la posibilidad de impartir educación religiosa está fuera de la currícula.** Creo que **habrá que analizar cómo conciliar algunas prácticas** comunitarias. Recuerdo que en tiempos de Mestre, a partir de una cooperativa de docentes se creó un colegio primario y secundario, ya que la Parroquia de Villa El Libertador tenía que prestarle las aulas al Estado; sobraba edificio y espacio físico para prestar ese servicio. **Entonces, uno advierte el desarrollo comunitario e institucional que han provocado algunos cultos religiosos – incluso, como ordenadores sociales– en los barrios, producto de la piedad popular propia del pueblo argentino.** (Dip Fernández, VTL Córdoba)

En suma, el análisis de contenido de las intervenciones de los legisladores cordobeses arrojó cuatro hallazgos principales. En primer lugar, observé que las referencias a los orígenes y, más en general, al pasado de Córdoba se dividen entre dos grupos. Uno que observa la historia cordobesa como una disputa o división entre el nacionalismo católico cordobés, identificado por los legisladores como un sector “conservador” o “clerical”. Otro, más vinculado a una tradición liberal cordobesa, considera que la Reforma Universitaria de 1918 constituye un hito importante del pasado de Córdoba. Este grupo ubica la Ley 1420, además, como un momento relevante para la historia cordobesa aunque esta ley no se aplicó en la provincia, lo cual marca especialmente la identificación con un grupo concreto que recuerda. En esta tradición otros hitos de memoria que se remarcaban son el gobierno de Sabattini y la Ley 8113, sancionada durante el gobierno de Angeloz. Esta idea del pasado pensado como disputa marca un destino de la provincia en el cual el catolicismo cumple un rol divisivo: genera “crispación”.

En segundo lugar, hallé que las ideas de provincia que aparecen en los discursos de los legisladores cordobeses difieren. Por un lado, surge de los discursos una idea de provincia impregnada de creencias religiosas, tradicional, con ruralidad profunda y para la cual la diversidad religiosa es un problema, que se resuelve a través de una legislación específica anti-sectas. Por otro lado, emerge de los discursos una idea de provincia secularizada y “docta”, donde un sector mayoritario de la población quiere educación laica y en la cual la participación de la juventud en la política es un rasgo central.

En tercer lugar, encontré que los marcos o *framings* de la relación entre religión y educación se corresponden con estas distintas ideas de provincia y memorias colectivas. De modo que, la memoria colectiva de Córdoba como una memoria de la división o disputa entre dos grupos de memoria se corresponde con el encuadramiento que entiende a la inclusión de la educación religiosa optativa como un tema que “crispa” a la provincia; esta misma memoria colectiva como memoria de la división se corresponde, además, con el encuadramiento que entiende a la inclusión de la educación religiosa optativa como producto de una negociación o “equilibrio”; la idea de Córdoba como una provincia secularizada, moderna y docta, se corresponde con un *framing* que considera a inclusión de la educación religiosa de manera optativa como una política que vulnera la laicidad educativa; y, por último, la idea de Córdoba como una provincia impregnada de creencias religiosas y tradicional se relaciona con el marco según el cual la inclusión de la educación religiosa es un “producto de la

piedad popular”.

A partir de esto último, surge del análisis de los discursos que las memorias colectivas, las ideas de provincia y los marcos de la política educativa para cada grupo que recuerda están fuertemente relacionados entre sí, de modo que los fundamentos de la inclusión de la enseñanza religiosa de manera optativa, extracurricular y no financiada por el Estado no pueden escindirse de las diversas ideas de provincia, las cuales a la vez solo son comprensibles partiendo de los diversos relatos sobre el pasado de Córdoba.

No obstante esta correspondencia, resulta llamativo que, entre las memorias colectivas sobre el pasado, la provincia no se pueda identificar con claridad a un grupo identificado en el presente con el nacionalismo católico cordobés, aunque sí circulen algunos de sus discursos, que vinculan a Córdoba con una provincia tradicional y católica. Esto probablemente se deba a los dislocamientos que generó el peronismo dentro del nacionalismo católico cordobés, similares a los que ocurrieron en todo el nacionalismo católico (Roitemburd, 1997)²⁰³.

IV.2.3. Chaco: “Orgullosos de sus abuelos inmigrantes, de sus abuelos criollos, de sus abuelos y su presente qom, wichí y moqoit”

Los discursos presentes en el debate legislativo del proyecto de ley de educación provincial de Chaco tuvieron como característica sobresaliente la presencia de una retórica refundacional, es decir, un discurso de fuerte ruptura con el pasado inmediato y con las memorias colectivas previas, acompañada por la propuesta de un nuevo origen o punto de partida (Perochena, 2016). Esta retórica refundacional permeó los discursos tanto sobre el origen de Chaco, como sobre la identidad chaqueña.

Las referencias a las memorias colectivas presentes en el debate fueron refundacionales en tres sentidos. Primero, porque marcaron una ruptura abrupta en relación al pasado reciente de Chaco: la provincia es representada, en estos discursos, como una jurisdicción que fue devastada por el neoliberalismo en la década del 90 y por la crisis de la convertibilidad en 2001. Esta devastación no es, de acuerdo a estas representaciones, solamente económica o social, sino que se la describe como una crisis cultural a la que llaman “culturicidio”. Esta idea de crisis cultural puede sintetizarse en la presencia de una minoría opresora que posee la suma del poder político, económico y cultural del país y de una mayoría oprimida económicamente, políticamente y culturalmente. El dominio de esta minoría (identificada por el grupo que recuerda con el capital financiero y los grupos concentrados) se explica, siempre en el marco de este discurso, por su capacidad de convencer a las mayorías de que sus identidades, sus culturas y sus saberes no tienen ningún valor. Por lo tanto estas mayorías, en general descriptas como desposeídas, se desmoralizan y no sienten “orgullo” (una expresión que

²⁰³ El NCC, luego de darle al peronismo un apoyo condicionado tuvo una etapa de enfrentamiento debido a la radicalización identitaria del peronismo hacia la autonomía respecto de la Iglesia católica que se dio crecientemente a lo largo de todo el período 1945-1955 y llegó a su punto más alto en los últimos años.

estuvo presente varias veces en el debate) de quiénes son ni de quiénes fueron sus ancestros. Este estado de desmoralización genera, en este argumento, las condiciones para que las minorías opresoras achiquen el Estado de Bienestar, deleguen en el mercado la resolución de los problemas sociales, conculquen derechos, y tengan políticas que vulneran la soberanía del país. En ese proceso, la Ley de Educación Federal y la crisis del salario docente durante la década de 1990 son hitos de memoria negativos para el grupo que recuerda. Lo que hace a este discurso refundacional es que, en torno a este pasado, se genera un polo negativo a partir de cuyo rechazo se propone un nuevo origen para Chaco. Esta retórica fundacional reproduce la retórica fundacional del kirchnerismo que, sobre todo durante el gobierno de Néstor Kirchner, pero también durante del Cristina Fernández de Kirchner, ubicó al neoliberalismo como polo negativo a partir del cual construir la figura de la refundación del país (Perochena, 2016).

Esto me lleva al segundo sentido refundacional del discurso presente en el debate de la última ley de educación chaqueña, que es la ruptura con las dictaduras. Los legisladores chaqueños, en el debate, no solo construyeron un polo negativo en torno al período 1989-2001 sino también en torno a la inestabilidad democrática en Argentina. Por ello en el debate aparecen referencias al pasado vinculadas, por ejemplo, al golpe de José Félix Uriburu (1930), cuando aún faltaban 21 años para la provincialización de Chaco. Este tema será tratado con profundidad en el próximo subapartado, pero lo relevante a tener en cuenta es que el discurso rupturista respecto la inestabilidad democrática argentina también coincide con la retórica refundacional kirchnerista (Perochena, 2016).

A pesar de estas dos coincidencias con la retórica refundacional del kirchnerismo a nivel nacional, hay un tercer sentido refundacional del discurso presente en el debate de la ley de educación que le da una especificidad chaqueña a esta retórica: la reivindicación del pasado chaqueño como un pasado indígena. Este discurso indigenista se presenta con las memorias oficiales sobre el pasado y también con el pasado. Se presenta como rupturista con las memorias oficiales sobre el pasado porque, ante las memorias disponibles, sobre todo la memoria del “Chaco gringo” (Leoni, 2010) o el “Chaco moderno” (Tissera, 2010), opone la memoria del Chaco indígena y latinoamericano. Es rupturista porque traza una línea divisoria con los gobiernos anteriores en tanto gobiernos que segregaron y desplazaron a las etnias y culturas qom, wichí y moqoit, negando (desde este discurso) el origen indígena y lo que los legisladores denominan el carácter “latinoamericano” de la provincia, al que vinculan a la inmigración paraguaya.

A partir de este discurso refundacional sobre la memoria del pasado de Chaco, se construye una idea de provincia también refundacional, que se propone como “verdadera”. Desde este discurso, ante las ideas de provincia “falsas” que representan a Chaco como una provincia formada por inmigrantes blancos, se opone la idea de “una provincia pluricultural y plurilingüística” que, para contener en condiciones de igualdad una diversidad de culturas, requiere hacer un fuerte ejercicio del pluralismo.

En el marco de esta noción pluralista de la provincia, las “organizaciones religiosas” son pensadas como un sector más dentro de la sociedad civil, que puede participar de la educación del mismo modo que los sindicatos docentes, los centros de estudiantes, las organizaciones de padres, las escuelas agrarias, y las comunidades indígenas. Por este motivo, las discusiones como las que estuvieron presentes en Salta o Córdoba sobre el rol de la religión en el ámbito educativo, prácticamente no estuvieron presentes en el debate.

IV.2.3.1. Memoria sobre el pasado chaqueño: revisión y refundación

A fines del siglo XIX, el territorio de lo que hoy es la provincia de Chaco, junto con el formoseño, era representado como un “desierto verde” sin historia ni habitantes (Tissera, 2010; Leoni, 2010). En el lenguaje del siglo XIX, particularmente en Argentina, la palabra “desierto” designaba a todo aquel territorio que estuviera más allá de las leyes y la milicia, primero de las autoridades coloniales y luego independientes (Wright, 2008). La palabra desierto sintetizaba por un lado, la idea de una frontera cargada simbólica y económicamente y, por otro lado, la idea de una contracara de los espacios urbanos. La promoción de la inmigración europea por parte de las autoridades nacionales para poblar y desarrollar esa zona geográfica estuvo directamente vinculada a esta primera idea territorial de acuerdo a la cual los pueblos indígenas no eran pueblos (Tissera, 2010) y por lo tanto el espacio que ocupaban era un desierto que debía ser poblado.

Una vez que el territorio chaqueño se incorporó al modelo agroexportador, a principios del siglo XX y con el desarrollo de los municipios como escuelas de ciudadanía y participación política (Leoni, 2004) durante el período territorialiano (1872-1951), surgió la necesidad de superar este relato inicial del desierto verde y dar cuenta de los avances “civilizatorios” generados en ese período. La cuestión del desierto verde comenzó a ser percibida como un problema social por parte de las autoridades y las incipientes élites chaqueñas, que entendían que no existía una identidad propia de ese territorio y ese objetivo abrió lugar a una larga puja entre tres grupos de memoria colectiva, que giró en torno al origen de la ciudad de Resistencia.

En la década de 1920, los descendientes de los inmigrantes friulanos que llegaron a Resistencia a fines del siglo XIX, encabezados por el intendente Juan Ramón Lestani, también descendiente de esta primera camada de friulanos, comenzaron a conmemorar el 2 de febrero, fecha que asignaron a la llegada de este contingente en 1878. En 1920 inauguraron una estatua en la plaza central de Resistencia que recrea la imagen de la leyenda antigua en la que Rómulo y Remo son alimentados por una loba, con el objetivo de marcar el origen italiano de la ciudad. Ya para 1928 los festejos del 2 de febrero tuvieron como consigna recordar no ya sólo la llegada de los inmigrantes sino también la fundación de la ciudad. A partir de este punto surgió una disputa fuerte con las autoridades territorianas y municipales, que consideraban que poner a la llegada de los inmigrantes como fecha de

fundación era un exceso. El intendente de Resistencia (correntino), mandó a investigar y compilar los antecedentes de la fundación de la ciudad y luego publicó estas investigaciones en un boletín municipal en el que se sostenía que los primeros pobladores de Resistencia habían sido “unos obreros blancos correntinos” (Lynch Arribáizaga, 1972; citado en Leoni, 2005). Es decir que, ya para 1930, existían dos mitos de origen en pugna que a la vez sintetizaban dos ideas de provincia: por un lado, el Chaco fundado por los inmigrantes friulanos o Chaco gringo; por otro, el Chaco correntino, de origen argentino. En la década de 1930, en sintonía con los gobiernos autoritarios nacionales, al relato sobre el origen correntino de Chaco se sumó la importancia del rol del Ejército argentino.

También en la década de 1930, en el marco de la gran cantidad de diócesis, vicarías y arquidiócesis creadas bajo el paradigma de mutuo intercambio de legitimidades entre Estado e Iglesia propio del catolicismo integral, se creó la Vicaría Eclesiástica para Chaco y Formosa, elevada a diócesis en 1939. El obispo Nicolás de Carlo, junto con el presbítero José Alumni, salieron a la búsqueda arqueológica del pasado hispánico y católico de Chaco financiados por industriales de la provincia (Leoni, 2010). Esta búsqueda redundó en hallazgos importantes²⁰⁴ de ruinas de reducciones jesuitas que fueron reconocidos como sitios históricos por las autoridades nacionales. Sobre esta base, en 1950 se celebró la fundación de Resistencia el 30 agosto, fecha asignada a la fundación de la “Ciudad Misión” (Tissera, 2010:213) de San Fernando del Río Negro en 1750.

Hasta la década de 1980, las memorias colectivas en pugna sobre el pasado y el origen de Chaco fueron, por lo tanto, tres: una que vinculaba el origen de Chaco al trabajo de los inmigrantes “pioneros” que surgió a principios del siglo XX, otra que sostenía el origen correntino y argentino de la provincia, (que surgió como respuesta a este primer relato) y una tercera, que intentó ubicar el pasado de Chaco en las misiones jesuíticas durante la colonización. De estos tres relatos de origen, el mito del Chaco gringo fue el que tuvo mayor influencia en la cultura política provincial, probablemente debido al origen de los dirigentes. Ahora bien, si bien existieron esfuerzos historiográficos (sobre todo por parte del historiador y periodista Ramón Tissera) por destacar el rol del “ancestro indígena” (Tissera, 2010) en el territorio chaqueño, estos discursos no fueron, en general, retomados por actores políticos o partidarios.

Por este motivo ubico los discursos en torno al pasado de la provincia como discursos que son, por un lado, revisionistas, porque reivindican el rol de los pueblos indígenas en el pasado y el desarrollo de Chaco y, por otro lado, refundacionales, porque a partir de esta revisión organizan a la política en función de un nuevo origen. De este modo, se atribuye al neoliberalismo y a la inestabilidad

²⁰⁴ En 1942 se encontraron las ruinas del Km 75, atribuidas a Concepción del Bermejo y, al año siguiente, las de Pampa Tolosa. En 1943, la Comisión Nacional declaró lugares históricos en el Chaco a los sitios de la Reducción de Nuestra Señora de Dolores y Santiago de Mocobí o La Cangayé (sin localizar en ese momento); de la Reducción de San Bernardo de Vértiz, de la ciudad de Nuestra Señora de la Concepción del Bermejo y Timbó

democrática previa una invisibilización de los pueblos indígenas que viene a ser restituida en el presente por un gobierno nuevo a través de la presencia y la intervención estatal.

Esta ruptura con el pasado neoliberal puede observarse en los fragmentos que siguen, donde lo “neoliberal” está asociado a varios hitos negativos de memoria: 1) el exilio económico; 2) “la desestructuración del sistema educativo y la fragmentación del conocimiento”; 3) la “exclusión”; 4) la “entrega” de empresas estatales y recursos nacionales; 5) “ese esperpento llamado ‘Ley Federal de Educación’”, en una noción según la cual dicha Ley fue una manifestación en el ámbito educativo del modelo neoliberal y constituyó, además, una norma que perjudicó a la provincia porque fue pensada “no desde el Chaco sino desde afuera”, a partir de “las ideas liberales internacionales”.

En el siguiente fragmento se puede observar que el recurso al pasado reciente como forma de legitimar las políticas del presente a través de la ruptura discursiva se sintetiza en la figura de los graffitis como marcas en el territorio que hablan acerca de la comunidad que habita ese territorio, propio de la modernidad tardía y la descomposición de los Estados de Bienestar (Segato, 2009). De este modo el ministro de Educación, quien participó del debate, recurre a la imagen de graffitis que rezaban “la única salida es Ezeiza” como testimonio del exilio económico durante el neoliberalismo y ante eso contrapone lo que serían, para el ministro, los graffitis del presente, según los cuales “la única salida es la educación”:

Quiero ejercer la más estricta memoria para que sabiendo de dónde venimos, sepamos hacia donde vamos. Tengo muy grabado en mi memoria que aquellos graffitis que más nos dolían por el 2002, señalaban: “La única salida es Ezeiza”, y lo digo afirmando que hoy, si tuviéramos que reescribir esos graffitis, pondríamos: “La única salida es la Educación”. Digo esto porque el presupuesto educativo nacional, antes del 25 de mayo de 2003, era el equivalente a 2,3 puntos de un Producto Bruto Interno mucho menor que el actual. A siete años de entonces, el Producto Bruto Interno respecto de Educación, es de 6,47 puntos (aplausos de la bancada Justicialista). [...]. Lo expuesto nos posibilita expresar que, por la ley 26.206, es posible desandar este proceso, porque de la desestructuración del sistema educativo –Ley Federal Educativa mediante-, de la fragmentación del conocimiento, venimos (Min. Romero, VTD Chaco).

Al igual que en el caso del diputado Birri en Córdoba, en el discurso del ministro Romero confluyen la memoria histórica y la personal. La memoria histórica refiere a todo un período (el neoliberalismo) y, para validar las afirmaciones respecto a este período, Romero cita datos sobre la participación del gasto educativo en el PBI. La memoria personal se inscribe dentro de la memoria histórica pero representa una parte, que es la que el ministro vio de manera directa, y para validarla cita los graffitis que él mismo leyó.

Otra forma a través de la cual los legisladores chaqueños construyeron una representación sobre la etapa neoliberal como polo negativo de la memoria colectiva fue enfatizar la presencia de intereses foráneos en las decisiones gubernamentales. Estos intereses foráneos aparecen sintetizados en dos expresiones: “Consenso de Washington” y “relaciones carnales con los Estados Unidos”. El argumento que se sostiene desde esta perspectiva es que la influencia de estos intereses foráneos

resultó, luego de un proceso más o menos prolongado en el tiempo, en una sociedad con “exclusión”, entendida como una retirada de la esfera estatal de la vida de las personas socialmente más postergadas así como de las áreas productivas del Estado y de la provisión de servicios. Esto puede observarse en los fragmentos que siguen:

El otro proyecto del que le hablaba -que tuvo mucha fuerza en la República Argentina- se acentúa fundamentalmente en la década del '90 y al decir del señor ministro Romero en su libro “El Culturicidio”, es el momento en que en la República Argentina, a través de la obediencia de la clase política -que estuvo legitimada por el voto popular, lamentablemente-, se intenta en obediencia a los mandatos -para definir de alguna manera- del Consenso de Washington y se ordena también la exclusión como resultado de un proceso que intentaron desarrollar en nuestro país (Dip. Maldonado, VTD Chaco).

Lo que se conoció como el neoliberalismo, que tuvo sus manifestaciones en todos estos ámbitos de la vida nacional y que llevó, inclusive, a algunos a decir que **la década del '90, siglo pasado, fue nuestra década “perdida”; la de la entrega del petróleo, de los ferrocarriles, del remate de nuestra aerolínea de bandera - hoy recuperada-, la era de las privatizaciones sin ton ni son; la era del indulto a los genocidas** -también fue una forma de mirar nuestra historia, eso de la búsqueda de la impunidad-. [...] **Fue la época de las relaciones carnales con los Estados Unidos como política exterior; y una de las manifestaciones y de los paradigmas -por eso fue breve mi introducción- en lo ideológico, en lo educativo, más precisamente en lo pedagógico y también en lo organizativo escolar, fue ese esperpento llamado: “Ley Federal de Educación (Dip. Martínez, VTD Chaco).**

En el discurso de Martínez se observa que la Ley Federal de Educación es percibida como una traducción del neoliberalismo en el ámbito de las políticas educativas. En uno de los siguientes fragmentos se puede observar, al igual en el fragmento del ministro Romero, la coincidencia en el relato de la memoria histórica con la memoria personal o individual: “Quien piense y quien haya vivido... Lo he vivido y lo he pensado; lo he vivido como actor de la comunidad educativa; lo he pensado como dirigente social, político”. La afirmación “lo he vivido”, en el marco de este discurso, no solo señala la convergencia entre memoria histórica y memoria personal, sino que además se utiliza para reafirmar los enunciados sobre el neoliberalismo y sobre la incidencia de este en las políticas educativas.

En los dos enunciados que siguen, se puede observar un componente más del discurso refundacional presente en el debate sobre la ley de educación chaqueña que funciona a través de la construcción de un polo negativo en el pasado reciente. Este elemento es la identificación de los *intereses foráneos* no entendidos solamente como externos a la Argentina, sobre todo de Estados Unidos, sino como externos a la provincia de Chaco. De este modo, la remisión un pasado reciente (la ley provincial adecuada a la Ley Federal de Educación se aprobó en 1997) en el cual la educación chaqueña se definía “desde afuera”, a través de “una ley de escritorio” funciona como un recurso para legitimar la ley que se está sancionando en el presente:

Quien piense y quien haya vivido... Lo he vivido y lo he pensado; lo he vivido como actor de la comunidad educativa; lo he pensado como dirigente social, político. No podemos olvidar que las manifestaciones del neoliberalismo en la Educación -la Ley Federal de Educación-, nos remite a la contra cara de lo que se hablaba aquí: bajo nivel de inversión educativa, consideración de la Educación como una mercancía y no como un bien. [...] ¿Quién no asocia los primeros años de los '90, inclusive,

con el cierre de establecimientos escolares, de cursos, de grados?! La famosa palabra “ajuste” en la educación, “achique”, “te tenés que reconvertir”, porque ésa era la palabra (Dip. Martínez, VTD Chaco).

Desde el bloque Frente Grande creemos que la ley que estamos sancionando es una de las más significativas para el futuro de la provincia del Chaco; **significa el fin de una triste etapa en la educación provincial, que se estructuró con las condiciones de la Ley Federal de Educación, que fue una norma pensada no desde el Chaco sino desde afuera -incluso, desde las ideas liberales internacionales-**, que se diseñó sin la participación de los chaqueños [...]. Una Ley Federal **que se aplicó pese a la resistencia de los alumnos** -que muchas veces salieron a las calles para pedir que se pare con su aplicación-, **de gremios docentes -que también lucharon para frenarla-**, **de la comunidad educativa y de las fuerzas políticas**, entre las que se encontraba la nuestra; también solicitábamos que se suspenda su implementación, que se llame al Congreso Educativo y que se discuta una ley que contemple las realidades y la participación de los chaqueños (Dip. Bolatti, VTD Chaco).

También el analfabetismo es de todos los chaqueños que no conocemos nuestra propia historia, producto de una ley de escritorio -como se decía-, traída desde afuera y que no nos representaba; esta norma, de ahora, es tan nuestra, justamente por la Educación Bilingüe, por la incorporación de la gestión social indígena, por entender hace poco que era fundamental declarar a las lenguas Q'om, Moqoit y Wichi, como lenguas oficiales de la provincia, porque somos eso que siempre dice el señor ministro: plurilingües y pluriculturales. Todo eso era, justamente, porque no se respetaba y eran solamente los sectores dominantes los que querían avanzar y no permitían, justamente, la inclusión que nos va a permitir enriquecernos a todos. Por eso, esta inclusión tiene que ver con otro índice de deserción escolar -que era uno de los que lideraba-, que era el de la deserción de tipo económico (Dip. Cáceres, VTD Chaco).

Esta construcción de un polo negativo ubicado en el pasado con el objetivo de reafirmar el presente político en clave refundadora se complementa con otra referencia a un pasado más amplio que estuvo muy presente en los discursos de Néstor Kirchner y sobre todo de Cristina Fernández de Kirchner: la referencia a los golpes militares (Perochena, 2016). A diferencia de los discursos de los Kirchner, en los cuales los golpes militares aparecen asociados a enemigos concretos en el presente en el cual dichos discursos son enunciados (las patronales agrarias, los multimedios de comunicación, etcétera), en el debate de la ley de educación de Chaco las menciones a los golpes militares no aparecen vinculadas a enemigos concretos del presente sino a un pasado que hay que modificar y dejar atrás.

Este pasado que hay que combatir comenzó, siempre siguiendo este discurso, en 1930, con “aquéel golpe de Uriburu” que desencadenó un proyecto de largo aliento en Argentina que abarcó a todos los gobiernos autoritarios. Este proyecto tuvo objetivos educativos excluyentes, elitistas y antidemocráticos. Ahora bien, de acuerdo a lo observado en el Capítulo I, los gobiernos autoritarios en Argentina tuvieron distintas políticas educativas, tanto en lo relativo al vínculo con el catolicismo como en lo que se refiere al sentido descentralizador o centralizador de las políticas; por otra parte, a pesar de la fuerte inestabilidad democrática de Argentina durante el siglo XX, la matrícula nunca se retrajo en los niveles primario y secundario, por lo cual, desde un punto de vista histórico, no sería adecuado formular esta aseveración. Sin embargo, esto no debe ser leído como una contradicción entre el discurso y los hechos dado que, como se observó a lo largo de todo el capítulo y sobre todo en el caso salteño, las memorias colectivas no son falsas ni verdaderas. Por el contrario, los hitos de memoria, los testimonios, y las valoraciones construidas en las ideas sobre el pasado de los grupos que recuerdan, no existen por fuera de las memorias colectivas. A la vez, las memorias colectivas

condicionan a la vez que son condicionadas por los intereses contemporáneos del grupo que recuerda, en este caso la comunidad política chaqueña. En este sentido es importante volver sobre la idea de que se trata de un discurso refundacional: ante los intereses presentes de la comunidad política de crear discursivamente un nuevo Chaco en el cual las mayorías son incluidas, la igualdad educativa es un eje político fundamental y la democracia está consagrada como régimen que ordena a la provincia, es relevante generar una ruptura fuerte con el pasado. Estas cuestiones pueden observarse en el fragmento que sigue:

desde 1930, en la República Argentina hay un proceso cultural interrumpido; aquél golpe de Uriburu en nuestro país abre un paréntesis de dudas, abre un paréntesis en el que un proyecto político avanza en la Argentina, no es la improvisación la que debe ser la impronta del desarrollo de esas políticas. **Es el desarrollo de políticas pensadas para consagrar procesos - entre comillas- de Educación que dejaron en la Argentina algunas aristas de exclusión, de privilegio y de un concepto antidemocrático** (Dip. Maldonado)

Hasta aquí, las referencias al pasado en el marco del discurso refundacional coinciden mucho con las utilizadas por los líderes nacionales del kirchnerismo, quienes sostuvieron también un discurso refundacional apoyado sobre la construcción de un polo negativo centrado en el pasado reciente (“el neoliberalismo”) y en un pasado más extenso (“los golpes militares”). Con excepción de las representaciones respecto a la legislación chaqueña durante la Ley Federal de Educación como una legislación pensada “desde afuera del Chaco”, no se observa la presencia de un rasgo específicamente chaqueño en el discurso refundacional.

Sin embargo, existe un componente específicamente chaqueño de este discurso en el debate de la ley de educación, y se refiere a la segregación de los pueblos indígenas. Esta segregación es, en primer lugar, identitaria y política (“nos tildaban como salvajes, nunca nos decían ‘pueblos’”) y, en segundo lugar, educativa. A partir de este componente se produce otro quiebre discursivo con el pasado: se genera un polo negativo en torno a la segregación de los pueblos qom, moqoit y mocoví en el pasado chaqueño que contrasta con el estatus actual, representado como de igualdad con las demás etnias y culturas que conviven en Chaco²⁰⁵.

En el fragmento que sigue, el diputado García, perteneciente al Bloque Justicialista Indigenista Popular, expresa este quiebre en torno a la segregación étnica y recurre, al igual que otros diputados en fragmentos anteriores, a la memoria personal como forma de legitimar los enunciados referidos a la memoria histórica. Este recurso funciona a través de dos mecanismos principales: el uso de la primera persona del plural (“¿Se acuerdan cuando [...] nos tildaban como salvajes? ¿Qué éramos?”) y el despliegue de una anécdota que pasó de una generación a otra (“Decía mi abuelo, cuando aprendió a leer algunas letras de molde...”):

²⁰⁵ El gobierno provincial tuvo la reivindicación de los derechos de los pueblos originarios como uno de sus principales ejes simbólicos. Una muestra de esto es que una de las primeras actividades de Jorge Capitanich como gobernador fue un acto en el que pidió perdón en nombre del Estado chaqueño por la masacre de Napalpí

¿Se acuerdan cuando desde las aulas, desde los palcos, donde sea, en el seno de los gobiernos nos tildaban como salvajes? ¿Qué éramos? Nunca nos decían “pueblos”, porque para el país no éramos nada. La resistencia indígena ha promovido y ha convocado a los pueblos indígenas del país, hace muy poco, para hablar exclusivamente sobre la educación —o lo que ustedes conocen como educación—. [...] **Decía mi abuelo, cuando aprendió a leer algunas letras de molde: “Cuando aprendí a leer lo que decía el frente de mi casa, parecía ser que me abrieron los ojos** porque sabía que era una cosa que estaba ahí, pero no podía interpretarla” [...] (Dip. García, VTD Chaco).

La cuestión de la segregación educativa de los pueblos indígenas aparece en los discursos no solamente como una segregación respecto a la cobertura escolar o el nivel de acceso a la educación por parte de estos pueblos sino también como una segregación respecto a los propios contenidos que se imparten en las escuelas de la provincia. De acuerdo al siguiente discurso, los contenidos que se impartían en el pasado no abarcaban la historia de estos pueblos y por lo tanto su enseñanza implicaba una subordinación de estos pueblos en el ámbito de la escuela. De este modo, al polo negativo construido en torno al pasado de la provincia en función del neoliberalismo, los golpes militares y la segregación étnica, se agrega la subordinación pedagógica de los pueblos indígenas a través de la invisibilización de su historia. Ante este pasado al que se le asigna una valoración negativa, el discurso refundacional ofrece una ruptura que invierta la situación de subordinación lo cual, en el ámbito pedagógico, implica modificar los contenidos y estudiar ya no “qué pasó con Napoleón sino qué pasó en Napalpí”²⁰⁶:

Le hablaba de las minorías; y **también debemos referirnos a las minorías étnicas, que tenían uno de los índices de deserción escolar más alto; ahora, por fin en esta provincia, no vamos a estudiar qué pasó con Napoleón, sino qué pasó en Napalpí** ¡tantas heridas abiertas tenemos en nuestra historia! ¡Cuántas cosas que no sabemos! (Dip. Cáceres, VTD Chaco).

En suma, ninguna de las referencias al pasado presentes en el debate reproducen los tres principales relatos sobre el origen chaqueño mencionados en la presentación del caso (el origen inmigrante, el origen correntino ni el origen hispánico y católico). Lejos de ello, aparecen como rasgos preponderantes tres hitos de memoria negativos: el neoliberalismo, los golpes militares, y la segregación de los pueblos indígenas. Como se verá en el siguiente subapartado, esta ausencia no es casual sino que se explica porque el discurso es refundacional en dos niveles: no solo aspira a romper discursivamente con el pasado para anunciar un nuevo origen, sino que además revisa los propios relatos creados en aquel pasado del que busca diferenciarse. Es decir, existe un discurso sobre el pasado y un metadiscurso o discurso sobre los relatos del pasado. Esto se debe a que estos relatos están muy asociados, como se viene marcando a lo largo de este Capítulo, a la idea de provincia. Por lo tanto, para instalar una nueva idea de provincia en antagonismo con las ideas previas, es necesario polemizar, también, con las memorias previas sobre su origen y su pasado.

²⁰⁶ El 19 de julio de 1924 la policía y un grupo de estancieros asesinaron a 200 indígenas de las etnias qom y moqoit que se encontraban haciendo una huelga por las condiciones de trabajo en la Reducción algodonera de Napalpí. Además, la protesta estuvo movilizadora por el malestar que generaba entre los indígenas un Decreto del entonces gobernador del Territorio Nacional del Chaco y Formosa, Fernando Centeno (siendo presidente de la Nación Marcelo T. de Alvear), mediante el cual y por la presión de los productores de algodón, se prohibía la salida de los integrantes de la reserva del ámbito del territorio nacional (Trinchero, 2009).

IV.2.3.2. Ideas de provincia en Chaco: plurinacional, plurilingüe y latinoamericana

La polémica con las ideas preexistentes sobre la provincia estuvo muy presente en todas las intervenciones del debate vinculadas a este tema. Esta polémica fue, además, muy explícita: los discursos de los legisladores contrapusieron abiertamente una nueva idea de provincia a las ideas previas, sobre todo, aquellas que entienden a Chaco como un producto puro del tesón de la inmigración europea de fines del siglo XIX.

De este modo, al igual que los discursos sobre el pasado reciente (“neoliberal”) y más remoto de la Argentina aparecieron en el análisis de las memorias colectivas como un polo negativo sobre el cual se monta una retórica refundacional, el análisis de las ideas de provincia arroja que en base a las ideas de provincia previas al gobierno kirchnerista de Chaco se construye también un polo negativo. Este polo negativo se construye a través de una contraposición entre lo que Chaco “verdaderamente es” y lo que Chaco no es. Desde este discurso, Chaco verdaderamente es una provincia “pluricultural y plurilingüística” en la que la población indígena es relevante y, por lo tanto, no es “un crisol de razas”. Negar la condición de Chaco como “crisol de razas” implica polemizar directamente con la idea de provincia del “Chaco gringo” y, por lo tanto, con el relato que ubica el origen de Chaco en la llegada de los inmigrantes friulanos.

Esta nueva idea de provincia inclusiva y reivindicativa de las etnias qom, moqoit y wichí, aparece en el discurso como una idea verdadera o auténtica que fue silenciada a lo largo de un siglo por la idea falsa del “Chaco gringo”, por lo cual en el reconocimiento de estas etnias en la diversidad provincial no solamente se juega la cuestión de la autenticidad sino que constituye, además, una reparación.

Por último, en la comunidad imaginada comprendida dentro de esta idea de provincia se ponen en juego dos dimensiones. Por un lado, Chaco es una comunidad imaginada en el presente, en el mismo sentido de Córdoba o Salta. Es decir, imaginada por los legisladores, quienes enuncian las características de la provincia sin conocer a todos sus habitantes. En este sentido se la define como una provincia plurilingüe, pluricultural y pluralista en general. Hasta aquí, la idea de comunidad imaginada coincide con lo marcado por Anderson (1993), es decir, se establecen una serie de enunciados, en general bajo la forma de la generalización, que dan cuenta de una comunidad que es imaginada ante la imposibilidad de quienes crean estas ideas de provincia de conocer a todos y cada uno de los habitantes.

Pero por otro lado, Chaco es una comunidad imaginada en un sentido utópico. Es decir, esta nueva idea de provincia que incluye en su definición a las etnias segregadas como parte esencial y casi como protagonistas de la identidad chaqueña es, al mismo tiempo, lo que Chaco es y lo que Chaco debe ser. Esta aparente paradoja se puede interpretar, justamente, en el marco del discurso refundacional.

De acuerdo a este discurso, Chaco siempre estuvo compuesta en gran medida por una pluralidad de etnias, por lo tanto es, empíricamente, “verdaderamente”, una provincia pluricultural y plurilingüística.

Pero esta condición, de acuerdo a este discurso refundacional, nunca fue reconocida por los sectores dirigentes-dominantes. Por lo tanto, para que la provincia sea auténticamente pluricultural y plurilingüística, el Estado chaqueño debe reconocer a estas etnias e igualarlas con las etnias de origen europeo en términos de derechos, reconocimiento y visibilidad. Por lo tanto, en esos dos términos (“pluricultural y plurilingüística”) convergen representaciones sobre el pasado, sobre el presente y sobre el futuro de la provincia. Este reconocimiento estatal y político aparece a través de dos términos: el pluralismo y el *orgullo*. Es necesaria una provincia “profundamente pluralista” para que los chaqueños (que son una diversidad que incluye a los pueblos indígenas) puedan ser “orgullosamente chaqueños”. Todas estas cuestiones pueden observarse en los discursos que siguen:

Somos una provincia pluricultural y plurilingüística; esta Legislatura tuvo el honor de sancionar en julio del presente año la oficialización de las tres lenguas indígenas: Qom, Wichí y Moqoit. **No somos la sociedad del crisol de razas**, donde en un caldero se funden sin distinción aquellos componentes identitarios de los cuales venimos; **somos, orgullosamente esa riqueza de diversidad cultural y lingüística del “Chacú”**, pero **para ser una provincia pluricultural y plurilingüe necesitamos ser una provincia profundamente pluralista**. Todas las voces, todos los relatos, todas las visiones necesitan ser volcadas. (Min. Romero, VTD Chaco)

[esta ley] nos deja, a quienes fuimos parte de todo esto, la satisfacción de haber sido artífices, también, **de una nueva ciudadanía chaqueña** que se escribe con letras grandes, que se escribe con que nadie quede afuera y que seamos, por fin, la provincia pluricultural, plurilingüe, inclusiva, de todos. (Cáceres, VTD Chaco)

Estamos marcando la historia en nuestro Chaco. **Ya no podemos escuchar en nuestras aulas que los pueblos indígenas sean llamados salvajes o como nos tildaban:** “aquellos indios”, o “ellos son indios”, o “ellos son aborígenes”. **Los pueblos indígenas somos preexistentes en este territorio nacional**, hoy llamado Argentina. (Dip. García, VTD Chaco)

Un punto más de quiebre con el pasado en la idea de provincia es la vinculación de la misma a lo “latinoamericano”. Esta vinculación implica, al mismo tiempo, una equiparación implícita entre lo indígena y lo latinoamericano, que opera, también a partir de la figura del “orgullo”, como una ruptura con el pasado. La ruptura funciona de la siguiente manera: se sostiene que en el pasado (durante el neoliberalismo y los golpes militares) el conocimiento fue fragmentado maliciosamente por los sectores dominantes a través de políticas de exclusión y también de mecanismos culturales de desvalorización de las culturas indígenas. Debido a esta fragmentación del conocimiento de la que fueron víctima los chaqueños, estos desconocieron su verdadera historia. Al desconocer su verdadera historia y considerar que su identidad tenía menos valor que la identidad criolla o europea, no sintieron orgullo de quiénes eran. Por lo tanto, es necesario romper con ese pasado de colonización cultural para reconocer esta identidad, desandar el camino de la fragmentación del conocimiento y devolverles a los chaqueños el orgullo “de sus abuelos y por su presente q’om, wichí y moqoit”. En este marco, un chaqueño puede estar orgulloso de sus abuelos y su presente indígena porque “antes está alfabetizado culturalmente para saber, explícitamente, que es latinoamericano, argentino y chaqueño”:

De la fragmentación del conocimiento que suponía superar malamente una sociedad industrial hacia una sociedad de bienes y servicios, donde el egresado debía saber de todo un poco pero nada en profundidad, pasamos a una sociedad en vías de desarrollo industrial. Por eso la recuperación de la escuela técnica; por eso, la necesidad de otro perfil de egresado frente a la formación humanística de alguien que solamente puede tener hambre y sed de conocimiento científico si antes está alfabetizado culturalmente para saber, explícitamente, que es latinoamericano, argentino y chaqueño. Y, **como chaqueño, lejos de toda discriminación racista, tiene que sentirse orgulloso de sus abuelos inmigrantes, de sus abuelos criollos como de sus abuelos y por su presente qom, wichí y moqoit.** (Min. Romero, VTD Chaco).

En suma, en Chaco están presentes todos los elementos que hacen a la definición de una idea de provincia. En los discursos de los legisladores, Chaco es representada como una comunidad. Aunque a diferencia de la idea homogeneizante de comunidad presente en Salta y de la idea dividida de comunidad presente en Córdoba, en Chaco esta comunidad es imaginada como diversa. Es imaginada como diversa tanto en el presente como en un futuro utópico en el cual la igualdad entre etnias y el pluralismo estén garantizados y esa diversidad pueda desarrollarse plenamente. Se imagina como inherentemente limitada porque, a pesar del énfasis en el carácter pluricultural, plurilingüístico y latinoamericano de Chaco, al mismo tiempo se sostiene que existe una diversidad única en esta provincia (“somos orgullosamente esa riqueza de diversidad cultural y lingüística del ‘Chacú’”). Además, las menciones a la Ley provincial 4.479, adaptación de la Ley Federal de educación a la provincia de Chaco, así como las menciones referidas propia Ley Federal, identifican a estas leyes como problemáticas y perniciosas por haber sido pensadas “desde afuera” del ámbito de la provincia, lo cual también da cuenta del carácter inherentemente limitado a través del cual esta comunidad es imaginada. Por último, Chaco se imagina como inherentemente soberana en tres sentidos. Primero, porque la reivindicación política de los pueblos indígenas se hace en nombre de esos pueblos y de la sociedad diversa que los contiene. Segundo, porque a un pasado en el cual las definiciones de política pública (en este caso educativa) eran tomadas por “el liberalismo internacional” o “desde un escritorio” en Buenos Aires, se le opone, en el marco del discurso refundacional, un presente en el cual las decisiones son tomadas por los chaqueños. Tercero, porque la retórica refundacional está basada, en última instancia, en la soberanía del voto popular.

IV.2.3.3. Encuadramiento de la relación entre religión y educación en Chaco: la Iglesia como una parte más de la sociedad civil

El *framing* a partir del cual los legisladores pensaron la relación entre religión y educación en el debate legislativo está fuertemente vinculado a las ideas de provincia presentes en el debate. La cuestión del legado católico presente en provincias como Salta o Córdoba no aparece en las ideas de provincia presentes en el debate chaqueño. Tanto la idea rupturista de una provincia diversa que en esa diversidad incluye a los pueblos indígenas, como en la idea de provincia a la cual esta se opone, es decir, la del “Chaco gringo” o “crisol de razas”, implican comunidades imaginadas en las cuales las

identidades religiosas no juegan un rol especialmente relevante sino que conviven con otras identidades y organizaciones políticas, profesionales, estudiantiles y culturales..

Por este motivo es que la relación entre la educación y la religión se hace presente, en los encuadramientos del debate legislativo, de una manera muy diferente a la de las provincias en las cuales la identidad religiosa es un componente importante en la definición de la idea de provincia. En primer lugar, es una cuestión que, lejos de haber constituido un tema recurrente en el debate como en Córdoba y Salta, casi estuvo ausente. Sólo apareció de una manera muy sutil y, a diferencia de lo que ocurrió en las demás provincias, el modo de prescribir el vínculo entre religión y educación de la ley (el Art. 4 dice que el Estado tiene la responsabilidad principal e indelegable de garantizar la laicidad) no generó discusiones específicas. En este marco, las menciones a la religión estuvieron vinculadas a la presencia de organizaciones religiosas en la sociedad civil, como una parte no jerarquizada ni diferente respecto a otros tipos de organizaciones:

Han participado de estas jornadas partidos políticos, sectores vinculados con cuestiones religiosas, más allá de gremios docentes y representantes de la comunidad (Dip. Altamiranda, VTD Chaco).

Tenemos a distintos sectores e instituciones vinculados al quehacer económico, social y religioso de nuestra comunidad, que están dispuestos a comprometerse socialmente con la Educación. Las mismas comunidades aborígenes demandan hoy hacerse cargo de instituciones educativas; las comunidades rurales -los padres de los alumnos de esas comunidades están dispuestos a comprometerse con la educación siempre bajo la tutela y la responsabilidad del Estado, que es el que tiene la mayor responsabilidad en la administración de la Educación-; esto habla muy bien de nuestra comunidad, de los chaqueños. (Dip. Altamiranda, VTD Chaco).

En suma, la cuestión de las religiones prácticamente no estuvo presente en el debate y, en las pocas referencias que hubo al tema, las organizaciones religiosas aparecieron como una sector más de la sociedad civil que formó parte del debate participativo de la ley. Se destaca su “compromiso social con la educación” pero del mismo modo que se destaca este compromiso por parte de “las organizaciones de padres, comunidades aborígenes y sectores e instituciones vinculados al quehacer económico y social” de la provincia.

Recapitulando, del análisis del caso chaqueño se pueden destacar cuatro hallazgos. El primer hallazgo puede resumirse como la presencia de una memoria colectiva sobre el pasado y el origen de Chaco que construye un polo negativo en torno al pasado reciente (neoliberalismo) y más extenso (golpes militares) de la Argentina y de la provincia en el marco de un discurso refundador hegemónico que propone una provincia nueva, democrática y con fuerte intervención del Estado en la economía y en la distribución del bienestar. En este mismo marco, también se negativizan políticas del pasado consideradas como de segregación étnica de los pueblos qom, moqoit y wichí que habitan la provincia y se propone una memoria alternativa, que reconoce a estos pueblos en su diversidad, devolviéndoles un “orgullo” que les fue robado. Esta memoria colectiva resulta rupturista, además, con las memorias previas sobre el pasado y el origen chaqueño, las cuales reivindicaron

sucesivamente el legado de la inmigración europea de fines del siglo XIX, el aporte correntino y militar en la conformación de la provincia y el legado hispánico y católico de las reducciones jesuitas.

El segundo hallazgo consiste en la presencia de una idea de provincia “pluricultural, plurilingüística y latinoamericana” que también resulta rupturista con las ideas de provincia previas y especialmente con la noción del “Chaco gringo”. Esta idea de provincia se pretende, además, auténtica, en contraposición a las ideas de provincia que le dan más relevancia al componente de la inmigración europea, ideas a las cuales se las considera falsas. Un componente particular de la idea de provincia en Chaco es que, al ser rupturista en relación a las ideas de provincia previas, es una idea que no solo refiere al presente de la provincia sino también a un futuro utópico por lo cual se la considera al mismo tiempo una provincia plural pero también pluralista.

El tercer hallazgo se resume en un encuadramiento de la relación entre religión y educación en los discursos de los legisladores según el cual la religión es un componente más de la sociedad civil. Por ello en los discursos aparecen las expresiones “organizaciones religiosas” e “instituciones vinculadas al quehacer religioso” y no la expresión “religión”, como sí aparece en Salta y Córdoba.

Por último, del análisis de los discursos de los legisladores en los que se manifiesta una determinada memoria colectiva, una idea de provincia y un encuadramiento de la relación entre educación y religión, se puede inferir que estas ideas están fuertemente vinculadas entre sí. De esta forma, en el marco de un discurso refundacional sobre la memoria colectiva y sobre la idea de provincia que proclama la existencia de una diversidad étnica, cultural y religiosa, lo religioso aparece como un conjunto de organizaciones e instituciones no jerarquizadas dentro de la sociedad civil. Esto explica el resultado del debate: una legislación educativa sin impronta confesional.

IV.2.4. Ciudad de Buenos Aires: “No es que los argentinos seamos tan malos”

El debate constituyente en la Ciudad de Buenos Aires, por tratarse justamente de un debate cuyo objetivo fue sancionar una Constitución, fue más extenso y abarcó más temas que los debates sobre las leyes de educación en las tres provincias presentadas hasta aquí. Pero lejos de que esto representara un impedimento para analizar las tres dimensiones estudiadas en este capítulo sobre los casos estudiados (las memorias colectivas sobre el pasado y el origen, las ideas de provincia y el encuadramiento de la relación entre religión y educación), implicó, en todo caso, un esfuerzo mayor por codificar y organizar las intervenciones en función de estos ejes. Las dimensiones analizadas aparecieron constantemente en el debate legislativo, sobre todo en las discusiones en torno a los artículos sobre el sistema educativo porteño.

De las intervenciones de los constituyentes en las cuales se pusieron de manifiesto memorias sobre el origen y el pasado de la Ciudad de Buenos Aires, se pueden destacar dos cuestiones. La primera es la presencia de referencias al período del Virreinato del Río de la Plata y al período posterior, de guerras

civiles, luego del cual Buenos Aires condujo la conformación de la Argentina como Estado nacional (Ternavasio, 2009). La segunda, vinculada a esta, es la presencia de memorias que, aunque se ponen de manifiesto en el debate porteño, son memorias nacionales. En otras palabras, son memorias que rara vez contienen una marca específicamente propia de la jurisdicción. De modo que cuando la comunidad política porteña recuerda el pasado de Buenos Aires, lo hace recordando a la Argentina, prácticamente confundiendo las memorias sobre el país y sobre la jurisdicción subnacional en una misma entidad. Se trata de memorias en las cuales Buenos Aires ocupa el lugar de centro político del país y que, teniendo este punto como eje común, pueden organizarse a la vez en subgrupos que comprenden memorias vinculadas a diversas identidades políticas (radicales, peronistas, socialistas, de Derechos Humanos, acción contra la última dictadura, feministas, etcétera).

Las ideas de provincia están relacionadas con estas memorias y se pueden agrupar en tres grandes categorías. En primer lugar, aparecen ideas de provincia vinculadas a las tensiones en torno al estatus jurídico de la Ciudad Autónoma, que no es ni un municipio, ni una provincia, ni un país. Esto está relacionado con las memorias sobre las guerras civiles y el proceso de conformación del Estado nacional y se traduce, cuando se manifiestan las ideas de provincia, en la idea de una autonomía coartada o conculcada²⁰⁷. En segundo lugar, aparecen ideas de provincia que son, en realidad, ideas de nación. Esto puede rastrearse, como mostraré en el segundo subapartado, en expresiones respecto a “nosotros, los argentinos”, “en nuestro país”, e incluso en argumentos basados en estadísticas nacionales, es decir, no desagregadas a nivel jurisdiccional, aun cuando ese desagregado existía y se podía obtener a partir de los propios organismos municipales. Este segundo punto está vinculado a las memorias sobre el pasado de la Ciudad de Buenos Aires como centro político de la Argentina. En tercer lugar, la idea de provincia es la de una metrópolis inserta en el Área Metropolitana de Buenos Aires, diversa y a la vez desigual. En este sentido, la cuestión de la “diversidad” entendida como la convivencia de grupos e individuos diferentes entre sí, aparece, al igual que en el caso chaqueño, como una característica del presente y a la vez de un futuro utópico. De este modo, la diversidad es presentada por los diputados como una desigualdad en el presente pero que en el futuro será una diversidad plena, en la cual todos los individuos, a pesar de las diferencias, accederán a niveles similares de bienestar y derechos. Debido a estas características, las ideas de provincia presentes en las intervenciones de los convencionales porteños son, como lo desarrollaré en el apartado 2.4.2, ideas incompletas.

²⁰⁷ Este discurso que sigue estando presente en la ciudad sostiene que la Ley 24.588, conocida usualmente como ley Cafiero o ley de deslinde de garantías, solo le permitió a la Ciudad establecer dos fueros: el contencioso administrativo y tributario, y el penal, contravencional y de faltas, manteniendo el accionar de la justicia nacional y federal en este distrito. Por este motivo, dicha ley fue interpretada como un impedimento para que el distrito tuviera una policía propia, dado que, más allá de lo establecido por el Código Contravencional y de Faltas, dicha policía no tendría área de injerencia.

A partir de esta última idea de provincia en la cual la diversidad es central, el debate respecto al encuadramiento de la relación entre educación y religión en la Ciudad de Buenos Aires estuvo vinculado a la forma de prescribir el “derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias” (Art. 23). El principal debate que se planteó fue si debía incluirse expresamente el carácter religioso de dichas convicciones o, por lo contrario, la mejor fórmula era esta general que finalmente fue elegida como redacción final. Para quienes sostenían la redacción que incluía específicamente las creencias y convicciones religiosas en la definición del derecho a elegir un establecimiento educativo, esto constituía un reconocimiento al Pacto de San José de Costa Rica (y, por lo tanto, a la Constitución nacional y la Ley Federal de Educación); para quienes sostenían la redacción que finalmente se sancionó, incluir explícitamente a las convicciones religiosas implicaba poner en riesgo la laicidad del sistema educativo estatal.

IV.2.4.1. Memoria sobre el pasado porteño: recordar desde el centro político de la Argentina

Las menciones sobre el origen y el pasado de la Ciudad de Buenos Aires pueden subdividirse en dos grandes grupos: por un lado, aparecen referencias a la etapa virreinal de Buenos Aires, a su fundación colonial y a las guerras civiles que culminaron en su nacionalización; por otro lado, hay referencias posteriores a esta etapa en las cuales Buenos Aires siempre ocupa el lugar de centro político de la Argentina, por lo cual son memorias que se presentan a sí mismas como nacionales.

Las memorias referidas a la colonización o bien valorizan este período y buscan establecer una continuidad en el presente con mecanismos del gobierno colonial (electorales y de policía) o bien buscan marcar una ruptura con este pasado. Esta ruptura es fundamentalmente moral, debido a que se rechaza la matanza de los habitantes del territorio que ahora ocupa la ciudad de Buenos Aires por parte de los colonizadores. Estos puntos pueden observarse en los fragmentos que siguen. En el primer fragmento se apunta una ruptura con el pasado de la colonización porque, de acuerdo al constituyente, este pasado de conculcación de “los Derechos Humanos de los aborígenes” no se corresponde con la idea presente de “crisol de razas” y “pluralidad” y por lo tanto es entendida como una “reminiscencia histórica traumática”:

Tendríamos que remontarnos a analizar qué derechos humanos tuvieron los aborígenes que vivían en nuestra patria en la época de la conquista. [...] Nuestra ciudad tiene tradiciones culturales diversas. Lo tan mencionado del "crisol de razas" constituye una verdadera realidad. Existe pluralidad en Buenos Aires. Estamos queriendo dejar reminiscencias históricas de lado, las que han sido traumáticas (Conv. Finvarb, VTC Ciudad de Buenos Aires).

En los siguientes fragmentos, en cambio, los legisladores no buscan establecer una ruptura con el pasado colonial sino, por el contrario, trazan una línea de continuidad. El mecanismo argumental es similar al que estuvo presente en Salta respecto a la presencia pública de la religión. El argumento puede resumirse en que si un elemento institucional o político funcionó hace casi 400

años en un determinado territorio, esto pone en evidencia que dicho elemento debe continuar en el presente. Además, constituye un mecanismo de reafirmación identitaria. Del mismo modo que para los legisladores salteños el origen católico de Salta marca una identidad como destino católico de la provincia, en este caso la “lucha por el sufragio” y el carácter descentralizado de la policía durante la colonización española son tomadas también como una marca identitaria o de destino de la Ciudad de Buenos Aires como una ciudad democrática y autónoma. En estos fragmentos, la primera cuestión refiere al carácter democrático del pueblo porteño, para el cual “la lucha por el sufragio” es “eterna”. La segunda, al recordar el carácter municipal o descentralizado de la policía durante el virreinato, reivindica el carácter autónomo de la ciudad en el presente.

La lucha por el sufragio es, como diría Borges, tan eterna como Buenos Aires, es como el agua y el aire. En 1537, en el Río de la Plata, luego de la muerte de Pedro de Mendoza, su primer fundador, el rey absoluto Carlos V, por cédula real de septiembre de ese mismo año, autorizó a los habitantes de esta aldea – el puerto de Buenos Aires– a elegir todos de conformidad –o la mayoría de ellos– a quien mejor conviniera como gobernador si es que Pedro de Mendoza no designaba un sucesor. Este es el primer antecedente del sufragio y del sistema de simple mayoría en el Río de la Plata y es con seguridad el que explica lo que aprendimos en la escuela (Conv Vivo, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Aquí, en la Buenos Aires colonial, el órgano municipal es quien ejerce las funciones policiales. La policía está subordinada al Cabildo y las celdas que vemos en el Cabildo de Luján son la expresión física de ese rol. El Cabildo colonial ejerce un control colegiado sobre la policía y esto que tiene que ver con el rol del Cabildo como el antiguo guardián de las libertades castellanas, tal como lo expresa Alfredo Palacios en su libro sobre Esteban Echeverría. Entonces, el control de la policía es una función del cuerpo municipal como tal, aunque la delegue transitoriamente en alguno de sus miembros. De modo que me alegra que el despacho de la mayoría deje atrás el criterio de la monarquía absoluta –la policía es del rey– y ayude a reencontrarnos con **lo mejor de nuestra historia**, que son **los cuerpos y las instituciones locales** controlando las funciones de seguridad (Conv. Braslovsky VTC Ciudad de Buenos Aires).

Hasta aquí se revisaron las memorias sobre el origen de la ciudad que se remontan al virreinato. Pero además, en el debate estuvieron presentes memorias sobre el origen y el pasado de Buenos Aires que remitían ya no a su origen virreinal sino al período de guerras civiles que culminó en la nacionalización de la ciudad. La revisión de este período en los discursos tiene como principal objetivo mostrar a Buenos Aires como una jurisdicción cuya autonomía fue injustamente postergada por los sucesivos gobiernos y, a la vez, dar cuenta de la propia sanción de la Constitución como una conquista histórica.

De los fragmentos que siguen, el primero enfatiza el carácter reparador de la autonomía, refiriéndose a la misma como “un sueño largamente acariciado por el pueblo de Buenos Aires” y cercenado por los sucesivos gobiernos. El segundo, en cambio, enfatiza el carácter antagónico de la historia que llevó a la autonomía, refiriéndose a la “muchacha sangre” que corrió antes de federalizar Buenos Aires y a quienes murieron en esas batallas, “tres mil hijos de las familias dilectas de la ciudad”. Sin embargo, estas memorias no apelan, como en el caso chaqueño, a la construcción de una retórica fundacional sino que, por el contrario, buscan insertar la autonomía porteña en un proceso largo:

El 30 de junio pasado los ciudadanos de Buenos Aires emitieron su voto para concretar **un sueño largamente acariciado y que durante años estuvo cercenado**: ejercer plenamente sus derechos políticos

al elegir las autoridades que han de regir nuestros asuntos colectivos. Decimos que esto supone **una reparación al pueblo de Buenos Aires** porque si alguna vez la situación del país justificó que en este distrito no se pudiera elegir al gobierno en forma directa y él resultara de la delegación del Ejecutivo nacional, es seguro que desde hace décadas esta situación ya no existía. Lo que pudo ser en un comienzo el resultado de un real conflicto entre regiones del país, con raíces en las tensiones por lograr la unidad nacional, se había convertido desde hace tiempo en un injusto y absurdo cercenamiento de derechos políticos elementales. [...] El hecho de que ninguna manifestación revanchista ni aislacionista haya empañado el proceso hacia la autonomía está mostrando una vez más que la sociedad argentina ha madurado, que ha dejado atrás anteriores conflictos y antagonismos y es capaz de gobernarse a sí misma sin necesidad de tutelados ni guardianes de ningún tipo (Conv. Fernández Meijide, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Mucha sangre corrió antes de que la ciudad de Buenos Aires se federalizara. En realidad, muchos de los porteños desconocen que hubo que librar duras batallas en esta ciudad, que culminaron en 1880 con su federalización. [...] Hasta que Carlos Tejedor y Julio Argentino Roca no resolvieron sus contradicciones con relación a la persona que iba a ejercer la presidencia de la Nación Argentina, el entonces presidente de la Nación, Nicolás Avellaneda, tuvo que retirar la sede del gobierno al pueblo de Belgrano, puesto que su apoyo indisimulado por Julio Argentino Roca hizo que el gobernador de la provincia de Buenos Aires – Carlos Tejedor – **le tiroteara hasta la casa. Fueron tres mil personas las que murieron en esas batallas; tres mil hijos de las familias dilectas de aquel momento** (Conv. Arnedo Barreiro, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Los fragmentos presentados hasta este punto refieren a los hitos de origen de la comunidad política porteña. Pero más allá de estos hitos comunes a todas las fuerzas políticas y comunidades, en el debate constituyente se hicieron presentes, quizás más que en cualquier otra de las provincias analizadas, una pluralidad de memorias pertenecientes a distintos grupos políticos. Memorias diversas que sin embargo tienen un punto en común: son memorias en las cuales Buenos Aires es el centro político de la Argentina. En este marco, las memorias de los integrantes de la UCR, por ejemplo, son memorias sobre la Ciudad de Buenos Aires pero a la vez son memorias sobre radicalismo como partido nacional. Lo mismo ocurre con el peronismo, el movimiento de mujeres, las minorías, etcétera.

En el caso de los constituyentes del bloque radical, esta coincidencia entre la memoria nacional y la memoria porteña es muy clara porque las figuras que se evocan no son necesariamente porteñas. Tales son los casos de Moisés Lebensohn, oriundo de Bahía Blanca y quien fue dirigente sobre todo bonaerense del radicalismo; Raúl Alfonsín, originario de Chascomús y dirigente también bonaerense, quien luego fue presidente de la nación; Ricardo Balbín, quien nació en la ciudad de Buenos Aires pero se constituyó, en su juventud, en un dirigente bonaerense. También se evocan figuras de origen porteño, como Leando N. Alem o Hipólito Yrigoyen, pero que, más allá de su origen, constituyen figuras de gravitación nacional. En otras palabras, cuando el radicalismo porteño se recuerda a sí mismo y evoca su pasado, no lo hace a partir de su condición porteña sino que se recuerda como un partido nacional.

Si bien el radicalismo efectivamente es un partido nacional, esta forma de recordar en la que el grupo se piensa como centro de la política argentina no es la única posible. Esto queda muy claro si se comparan las intervenciones de los radicales porteños con las de los radicales cordobeses. En el debate cordobés (apartado IV.2.2) los integrantes del bloque radical evocaban figuras e hitos de memoria

propios de dirigentes radicales y reformistas cordobeses, como Sabattini o la Reforma Universitaria. En aquel caso además, la memoria radical se constituía como una memoria laicista y anticlerical antagónica a la del nacionalismo católico y este antagonismo hacía del radicalismo cordobés un radicalismo específico, diferente de la UCR como movimiento nacional. Del mismo modo, la Reforma Educativa y la Ley 8113 bajo el gobierno de Angeloz constituyeron, en los discursos estudiados, hitos de memoria específicamente cordobeses.

En el caso porteño, la identificación de la memoria radical con una memoria nacional se realiza a través de generalizaciones históricas sobre el partido bajo la fórmula “la UCR siempre...” y también mediante evocaciones de figuras nacionales como las que mencioné más arriba (Alem, Yrigoyen, Lebensohn, Balbín, Alfonsín, etc.). Además, aparecen generalizaciones sobre “los argentinos” y “el país” (y no específicamente sobre los porteños y la ciudad de Buenos Aires) y otras que tienden a extender características porteñas o por lo menos urbanas a la totalidad del país²⁰⁸. Estas características pueden observarse en los fragmentos que siguen:

Y no es otra cosa lo que hará nuestro partido en este acto que ratificar una trayectoria de más de cien años en defensa de la causa de los desposeídos. No era otra cosa lo que invocaban Alem e Yrigoyen cuando hablaban de los desposeídos. Esto no estaba limitado exclusivamente a quienes no tenían acceso a los bienes económicos, sino que hacía lugar a todos los que estaban excluidos del sistema. [...] Ya en 1984, sobre la base de un proyecto de la Unión Cívica Radical [...] el Congreso aprobó una ley antidiscriminatoria que ampliaba el texto de la Constitución Nacional [...]. También, por impulso de muchos radicales, en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, además del principio de igualdad formal [...] se incluyó la igualdad real de posibilidades entre mujeres y varones (Conv. Lubertino, VTC Ciudad de Buenos Aires).

La Unión Cívica Radical a lo largo de su historia ha tomado el concepto de que las realizaciones económicas de la comunidad deben generarse mediante procedimientos democráticos [...]. Moisés Lebensohn decía: "Para los radicales no existen vacilaciones. Estamos contra las viejas y las nuevas formas de injusticia y el privilegio con la firme decisión de organizar, mediante los métodos de la democracia política, una democracia económica y social" (Conv. Collin, VTC Ciudad de Buenos Aires).

En nombre de la Unión Cívica Radical deseo hoy y aquí afirmar la participación e intervención del pueblo, así como garantizar la influencia de la opinión pública en los asuntos de gobierno. No es algo novedoso en nuestro pensamiento. Por el contrario, tiene una larga tradición y una lejana filiación. No inventamos esto en 1984 con el decreto 2272 de ese año, que abrió el cauce a la participación popular mediante la consulta convocada por el entonces presidente de la Nación, doctor Raúl Alfonsín, para decidir sobre el diferendo del Canal de Beagle. Muchísimo tiempo antes, el fundador de la Unión Cívica Radical, en su extenso debate [...] planteaba la preocupación y la necesidad de promover y preservar la influencia de la opinión. [...] ¿Y qué nos decía Alem? [...] Para que no se desnaturalice el gobierno representativo, el gobierno del pueblo y por el pueblo, debe ser un gobierno de opinión; esto es lo que decía Alem en 1880. [...] Terminó mi alocución parafraseando y aplicando a nuestra ciudad aquella máxima de Hipólito Yrigoyen que dice: la Ciudad de Buenos Aires habrá dejado de ser gobernada para gobernarse a sí misma (Conv. Vivo, VTC Ciudad de Buenos Aires).

En este sentido, nuestro país tuvo en Leandro N. Alem a un precursor de los partidos como los conocemos hoy. En el medio de un contexto adverso a la ampliación de la vida democrática y en el cual la idea de

²⁰⁸ Uno de los fragmentos resulta especialmente ilustrativo de esta característica: *Tenemos una historia de más de ciento diez años de lucha con aproximadamente quince años de gobierno y casi un siglo caminando las tortuosas veredas del país* (Conv. Cabiche). La referencia a las veredas, en un país que contiene muchas áreas rurales y algunas de ruralidad profunda, da cuenta de esta coincidencia entre la memoria de la Ciudad de Buenos Aires y la memoria nacional: el país es recordado como Buenos Aires y viceversa.

progreso estaba firmemente ligada a los principios elitistas y excluyentes del orden conservador, el mentor ideológico del radicalismo tuvo la visión y el coraje de intentar sacudir la conciencia cívica del cerrojo impuesto por el poder oligárquico. [...] (Conv. Collin, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Hace diecisiete años que milito en la Unión Cívica Radical; gobernaba Videla cuando por primera vez asistí a una reunión partidaria, allá por julio de 1979. Algún compañero de la escuela secundaria recordaba mis críticas al gobierno militar a los dos días de haberse instalado en el poder. Pertenezco a un partido que en el momento de más violencia en la Argentina sembró la paz y la convivencia. Los radicales sabemos nadar contra la corriente y cuando no estaba de moda hablar de paz, cuando no estaba de moda ser demócrata, Ricardo Balbín, que encabezaba por entonces el comité nacional, junto a las mujeres y hombres del radicalismo argentino, fueron sembrando la comprensión en cada rincón de la República (Conv. Vivo, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Esta nacionalización de la memoria partidaria, propia de un grupo político que se piensa y se recuerda desde el centro político de la Argentina, no es característica únicamente de los radicales sino de todos los grupos políticos que se reconocen como tales en la ciudad. Las memorias peronistas presentes en el debate comparten con las memorias radicales casi las mismas características. En primer lugar, los constituyentes, cuando se refieren al pasado, recurren a la evocación de los dos máximos referentes nacionales del peronismo: Juan Domingo Perón y Eva Perón. En segundo lugar, se remiten a hitos de memoria nacionales tales como el retorno de Perón en 1972, el sufragio femenino, las elecciones nacionales en las que el peronismo ganó, etcétera. Por último, al igual que en algunos de los testimonios de los radicales, en las intervenciones de los constituyentes justicialistas se puede observar la convergencia entre la memoria individual y la histórica como forma de reforzar los enunciados sobre el pasado. Estas características pueden observarse en los fragmentos que siguen:

Mi vida transcurrió durante una época muy tumultuosa de la Argentina; pero guardo algunos recuerdos sumamente agradables en cuanto a la participación popular. En efecto, el 17 de noviembre de 1972, cuando caminaba por el río Matanza con el barro nauseabundo hasta la cintura, tuve la suerte de pensar que estaba caminando sobre las nubes, porque alrededor de mí había centenares de miles de compatriotas que luchaban por su dignidad, buscando a Perón en Ezeiza. Luego de ese recuerdo épico, aunque a una escala infinitamente menor, pero con la misma sensación de haber cumplido con la misión del político, el jueves pasado salí a la calle y, con mi habitual timidez, escondido detrás de mi mujer, que blandía dos enormes cacerolas, tuve la suerte de descubrir una calle absolutamente a oscuras, rodeada de gente sonriente que me miraba y sin decirme nada, como yo a ellos, pensaban: "¿Cómo: usted también?" Ese placer, junto con el diploma y el protagonismo, es lo que quiero revalidar para mí y para todos los compañeros, en función de todo lo que hoy estamos haciendo aquí. (Conv. Martínez, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Los peronistas tenemos un orgullo: seis veces ha llegado el peronismo a la presidencia de la Nación. En tres ocasiones lo hizo el general Perón, en una ocasión el recordado compañero Héctor Cámpora, y en las otras dos ocasiones el actual presidente de la Nación, doctor Carlos Saúl Menem. Esto siempre se ha conseguido en elecciones libres; nunca con fraude ni con proscripciones. También tenemos el orgullo de haber ejercido este derecho a la resistencia que hoy aquí se consagra. Lo hemos hecho con decisión y, por cierto, con un enorme costo. Lo hemos ejercido en 1955 y lo hemos seguido ejerciendo cada vez que fue negado al pueblo argentino el modo de vida democrático. Lo ha ejercido mi generación, pero no sólo por los peronistas, pues seguramente en esa heroica resistencia participaron otros sectores. [...] Jamás voy a convencerme de que algunos de los compañeros, de mis compañeros de colegio, de facultad o de militancia que hoy no están, no han de volver algún día y de que no me voy a encontrar con ellos, no los voy a abrazar ni volver a discutir ni a militar a su lado, ni volver a defender con ellos la causa que nos unió y nos convocó. Por eso digo, señora presidenta, que este artículo tiene para nosotros una significación muy especial. Hemos sido, como todos – pero sentimos que, tal vez, un poco más – víctimas de la usurpación, víctimas de la fuerza, de la persecución, de la proscripción, de aberraciones tales como que con un decreto, con apariencias y con vocación de norma

jurídica, se prohibiera la mención del nombre del General Perón y de Eva Perón. De todo esto hemos sido víctimas y por eso empecé diciendo, señora presidente, que este artículo es para nosotros una reafirmación de nuestra historia (Conv. Castells, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Me parece importante recordar a una mujer provinciana, joven, transgresora y revolucionaria, que un 22 de agosto de 1951 dijo: "Renuncio a los honores, pero no a la lucha". Esa mujer es Eva Perón, y digo "es" porque para los peronistas Evita vive en el alma del pueblo allí donde hay una necesidad, por aquella consigna –que siempre nos transmitió– de que donde hay una necesidad nace un derecho. En ese famoso día del renunciamiento, ella renunció a los honores y, sin embargo, trascendió y entró por la puerta grande de la historia con el simple nombre de Evita (Conv. Perez Suarez, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Si bien las memorias partidarias peronista y radical estuvieron muy marcadas a lo largo de todo el debate, también aparecieron relatos sobre el pasado sostenidos por otros grupos políticos no necesariamente partidarios, tales como el movimiento de mujeres, el movimiento de Derechos Humanos y el movimiento de las minorías sexuales. Las memorias del movimiento de mujeres aparecieron transversales a los partidos políticos. Esto significa que, siempre en clave nacional, los constituyentes marcaron distintos hitos de memoria tanto negativos (machistas) como positivos de sus fuerzas políticas y del movimiento de mujeres en general.

De este modo, una convencional constituyente radical (Lubertino) rememoró el “primer congreso feminista internacional” y reivindicó que este había sido organizado por “Elvira Rawson, de la Unión Cívica Radical”. Otra constituyente del radicalismo (Collins) recordó el retorno de la democracia y la masiva militancia asociada a la recuperación democrática como un momento en el que se puso de manifiesto la presencia de “un techo de cristal” para las mujeres en la UCR. De acuerdo a su relato, a las mujeres se les asignaban tareas de menor jerarquía asociadas a estereotipos femeninos como limpiar, ensobrar boletas, etcétera, y se las excluía de la toma de decisiones importantes para el partido. Desde el peronismo también se manifestaron memorias sobre el pasado del movimiento de mujeres: una convencional (Pérez Suárez) reivindicó el sufragio femenino, el cupo y el reconocimiento de cupos provinciales como conquistas del movimiento de mujeres y del peronismo. Del mismo modo, una constituyente socialista (Barbagelata) recordó a su partido como “un partido que ha incorporado el derecho a la igualdad y a la no discriminación entre varones y mujeres desde sus raíces”; reivindicó a dirigentes del socialismo y del movimiento de mujeres como Alicia Moreau; y a la vez recordó el período abierto a partir de 1955 como un momento de “desaparición forzada” de las mujeres en la política que “se operó sigilosamente de las listas de candidatos en los lugares con posibilidades de resultar electas”. Si bien los hitos de memoria y referentes varían de un partido al otro, un punto común entre todas las memorias sobre el pasado del movimiento de mujeres es, al igual que en las memorias analizadas como específicamente partidarias, la presencia de un relato que se plantea como nacional y no específicamente porteño²⁰⁹.

²⁰⁹ Esta misma característica estuvo presente en las memorias sobre el pasado del movimiento de Derechos Humanos y de las minorías sexuales.

En suma, entre las memorias sobre el pasado de la Ciudad de Buenos Aires pueden distinguirse dos cuestiones principales. Por un lado, las referencias a la ciudad durante el período colonial y las guerras civiles argentinas, utilizadas por los convencionales constituyentes para reafirmar la autonomía porteña. Por otro lado, las referencias al pasado de los distintos grupos políticos de la ciudad, las cuales, variando de acuerdo a las diversas tradiciones políticas, coincidieron en su carácter nacional (y no específicamente porteño). Estas representaciones influyeron sobre las diversas ideas de provincia que circularon durante el debate constituyente.

IV.2.4.2. Ideas de provincia: una metrópolis diversa y desigual

Las intervenciones de los legisladores en las que se plasman sus representaciones sobre la Ciudad de Buenos Aires pueden ordenarse en tres tipos. En primer lugar, estas ideas aparecen en forma de tensiones alrededor del estatus jurídico de Buenos Aires como figura nueva, que no es asimilable directamente a un municipio ni a una provincia. En el marco de estas ideas, la Ciudad de Buenos Aires es representada como una jurisdicción cuya autonomía fue y sigue siendo coartada por el gobierno nacional²¹⁰. Este tipo de idea de provincia se asocia a las memorias sobre el pasado colonial de Buenos Aires. Estas memorias fueron plasmadas por los constituyentes justamente con el objetivo de reivindicar la autonomía de la ciudad en el presente y reclamar más competencias para el gobierno autónomo. También se asocia a las memorias sobre las guerras civiles que culminaron en la federalización de Buenos Aires, las cuales aparecieron en el debate con el mismo objetivo.

El segundo tipo de representaciones que circularon en el debate es uno que asimila las ideas de provincia a las de nación. Este tipo de ideas aparecen bajo la forma de referencias nacionales, descripciones estadísticas de la población argentina y no específicamente porteña, generalizaciones de tipo “los argentinos somos de tal manera”, y afirmaciones según las cuales la Ciudad de Buenos Aires pertenece a todos los habitantes argentinos y no sólo a los porteños.

El tercer tipo representaciones presente en el debate es el que representa a la Ciudad de Buenos Aires como una metrópolis diversa y al mismo tiempo desigual. Al igual que en el caso chaqueño, la idea de diversidad es al mismo tiempo una representación sobre el presente y sobre un futuro utópico en el cual la diversidad no esté asociada a la desigualdad.

Dentro del primer tipo de ideas de provincia se puede observar que existe un vínculo fuerte entre la idea de provincia como la de un distrito cuya autonomía está siendo conculcada por el gobierno nacional y las memorias sobre el origen de la Ciudad de Buenos Aires que ubican dicho origen en las guerras civiles argentinas que culminaron en la federalización de este distrito. Todos los legisladores

²¹⁰ En este sentido, es importante tener en cuenta que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se definió recién en 1994, en el marco de la Reforma Constitucional.

que se pronunciaron sobre el estatus jurídico de la Ciudad se refirieron a enfrentamientos pasados y presentes tanto entre las provincias como entre la Ciudad Autónoma y el gobierno nacional.

En este sentido, en el debate sobre este tema existieron tres tipos de opinión. Una, favorable al gobierno nacional, según la cual en “el interior del país” los argentinos sienten que “los porteños nuevamente quieren más”. De acuerdo a este discurso, al sancionar una Constitución y convertirse en una jurisdicción autónoma, los habitantes de Buenos Aires “se miran a ellos mismos”; la ciudad es la más rica del país y además se beneficia por ser la sede de los tres poderes de la Nación, por lo que los constituyentes deberían contentarse con el estatus actual y no reclamar más competencias ni recursos:

Gane quien gane en el interior del país la sensación sobre Buenos Aires no va a variar. La sensación que hoy tienen los millones de argentinos que siguen esta estatuyente es que los porteños nuevamente queremos más y que estamos pensando en cómo mirarnos a nosotros mismos. Más allá de cómo votó cada bloque en el Congreso, la decisión tomada no fue una cuestión política partidaria. Bastaba con hablar en los pasillos con los senadores de todos los partidos para saber lo que nos decían: "A Buenos Aires ni un peso más" o "A Buenos Aires ni una atribución más" (Conv. Ruckauf, VTC Ciudad de Buenos Aires).

De acuerdo a una segunda opinión, abiertamente opositora al gobierno nacional, el estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, al carecer de algunas competencias tales como el gobierno de una policía propia, ciertas competencias penales, etcétera, es inconstitucional. Esta mirada de la ciudad considera que el criterio del gobierno nacional de no asignarle mayores competencias y autonomía a este distrito es “paternalista”, antidemocrático, “una bravata” y, por lo tanto, defender la autonomía de Buenos Aires es “defender la democracia en todo el país”:

Me parecen graves algunas de las expresiones vertidas por el constituyente Ruckauf. Ello es así porque no se trata acá de refloatar antinomias entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, entre el interior y el centro. No hay que dejar que ingrese ni un centímetro cualquier concepción que signifique siquiera considerar que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires va en detrimento o se hace a costa de una cualquiera o de todas las provincias. [...] Aquí hay una cuestión clave que en definitiva refleja el discurso del constituyente Ruckauf. O bien la Ciudad de Buenos Aires ingresó definitivamente en un proceso de autonomía, o bien está sometida a un paternalismo del gobierno nacional. [...] **Se trata de dos concepciones: o aceptamos el criterio de paternalismo que nos quiere seguir imponiendo el gobierno nacional –y que avanzó y quedó plasmado en las leyes de Defensa de los Intereses del Estado Nacional y de Convocatoria– o reivindicamos las facultades que emergen de la Constitución para la Ciudad de Buenos Aires.** [...] No vamos a ir a discutir o a hablar con el gobierno nacional pidiendo permiso para discutir cosas para las que no tenemos que pedir permiso porque tienen que ver con derechos que emergen de la Constitución Nacional (Conv. Ibarra, VTC Ciudad de Buenos Aires)

No aceptamos el planteo de que **estamos simplemente reclamando privilegios para los porteños**. Somos representantes del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires pero pertenecemos a una fuerza política nacional y no votaríamos ni podríamos proponer ninguna medida, ningún derecho que implicara un privilegio para esta ciudad por sobre cualquier otra ciudad de la República. **Defendemos la autonomía de Buenos Aires porque defendemos la democracia en todo el país** (Conv. Jozami, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Los porteños quieren lo que les corresponde: no ser rehenes de la administración nacional, porque en definitiva la Ciudad de Buenos Aires es la comunidad constitutiva del Estado federal, teniendo como sede transitoria a la capital de la República. Y la queremos atender bien, no sólo a la capital sino a cada hombre y mujer de este país que quiera transitar este territorio, usar sus hospitales y escuelas, ampararse en la seguridad pública o acudir a defender sus derechos en una Justicia que no esté sospechada de venalidad ni manipulación. En la medida en que concibamos nuestra convivencia como ciudad, en este país federal, vamos a seguir siendo una unidad constitutiva de este Estado federal. Si nosotros como ciudad dejamos de

lado lo que son nuestras facultades para afirmar nuestra personería política por una bravata, no estaremos traicionando solamente al 80 por ciento de los hombres y mujeres que nos votaron, sino a la propia Constitución y a todo el cuerpo electoral argentino que cree en el sistema democrático (Conv. Hourest, VTC Ciudad de Buenos Aires).

También estamos aquí sesionando por una ley de convocatoria manifiestamente inconstitucional en muchos de sus aspectos, porque pretende quitarnos una facultad esencial, como es la de decidir qué tipo de legislatura vamos a tener y cuándo se va a elegir. (Conv Bruno, VTC Ciudad de Buenos Aires).

El tercer subtipo de manifestaciones centradas en la idea de provincia como una tensión alrededor del estatus jurídico de Buenos Aires, es aquella que no toma partido directamente ni por del gobierno nacional y “el interior” ni por la oposición que reclama más competencias respaldándose en la Constitución. Esta tercera perspectiva se limita a marcar que la sanción de una Constitución para la ciudad es un paso importante aunque es necesario transferir más atribuciones al gobierno porteño. De acuerdo a esta perspectiva, Buenos Aires está comenzando una transición hacia la provincialización y esta se alcanzará en el futuro, como producto de un proceso largo:

Sencillamente quiero señalar que si los que pensamos que la Ciudad de Buenos Aires debe ser –si no lo es ahora, algún día– la futura provincia del Río de la Plata [...] no podemos ver que la provincialización se dé ahora sino que debemos tener en cuenta que estamos tratando de acercarnos paulatinamente a ello. No somos un municipio, como bien se dijo acá; somos mucho más que eso. No nos quieren reconocer el carácter de provincia; el futuro político del país lo decidirá. [...] (Conv. Macris VTC Ciudad de Buenos Aires).

Por supuesto que éste no es un debate neutro ni teórico; por supuesto que la argumentación de la representante que me precedió en el uso de la palabra se fundó en citas doctrinarias que también fueron importantes. Pero a veces son también importantes las concepciones del esquema constitucional. Realmente, desde un punto de vista jurídico, me acerco a los conceptos de Dromi-Menem sobre estos temas, [...]: "Este régimen autónomo le da a la Ciudad de Buenos Aires una situación 'sui generis' de semi provincia, con mayor autonomía que los Municipios y con menos –no mucho menos– que la de las provincias". Y se llega a sostener en esta obra un argumento que no deja de ser interesante. "Además,..." –dicen los autores– "...concurriendo a afianzar ese carácter de semiprovincia, la Ciudad de Buenos Aires tendrá una división de poderes, su propio cuerpo legislativo, su propia organización jurisdiccional y su Jefatura de Gobierno". [...] de ninguna manera hay facultades distintas a las de las provincias que éstas, que no son otras que las que facultan la intervención que, por otra parte, por esta circunstancia es aceptada en la Constitución con las mismas atribuciones. (Conv. Rodríguez, VTC Ciudad de Buenos Aires)

La incongruencia o la inconstitucionalidad no radica en lo que estamos planteando, sino en las cláusulas inconstitucionales que contienen las dos leyes nacionales a las que se ha hecho referencia. Sabemos que somos la Capital Federal y estamos orgullosos de ello. Si bien es posible que en algún momento dejemos de serlo, mientras tanto, bienvenido sea ese atributo, pero no con la soberbia de porteños, con pedantería o arrogancia, toda vez que el viejo conflicto existente entre las provincias y esta ciudad fue resuelto hace mucho tiempo. (Conv. Inchausti, VTC Ciudad de Buenos Aires)

Le dicen a la ciudad que tendrá este cargo mientras tenga el privilegio de ser la capital de todos los argentinos. Pero este cargo va a desaparecer el día en que hipotéticamente se traslade la Capital Federal a otra ciudad. [...] En ese caso, les van a enseñar a los chicos que la República Argentina es un Estado federal compuesto por las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Capital Federal, que está en Río Cuarto. Por eso no es casual que el constituyente, cuando tuvo que elegir una ubicación para el Artículo 129, prefirió el capítulo de las provincias. Porque es verdad lo que decía el convencional Macris: "vamos hacia el status de provincia." No lo somos, es cierto, pero vamos hacia ese status. Y en ese ir hacia la condición de provincia debemos interpretar la norma de la Constitución. (Argüello)

Hasta aquí se estudiaron intervenciones en las que la idea de provincia se construye en torno al estatus jurídico de la ciudad. La segunda idea de provincia que estuvo presente en el debate es una que asimila a la Ciudad de Buenos Aires a la Argentina. Esta idea se manifiesta de dos formas. La primera es aquella que articula a la ciudad como parte de un país y explicita el vínculo de los argentinos de otras provincias con la ciudad a través de cuestiones como el afecto y la identidad. De acuerdo a esta idea de provincia, aunque la Ciudad de Buenos Aires sea autónoma, “todos los argentinos la sienten como propia”. Esta representación homologa la idea de nación a la de ciudad porque refiere, a través de la afectividad y los sentimientos de “todos los argentinos”, al “compañerismo profundo y horizontal” (Anderson, 1993: 25) que hace a la idea de nación.

Buenos Aires, pese a las peculiaridades que conforman su propia identidad, no es una isla sino que es parte indisoluble de la Nación y de América latina. Con el conurbano bonaerense constituye uno de los mayores conglomerados urbanos de la Tierra, y nos importa la suerte de nuestros compatriotas en las provincias y la de América latina. Se trata de la vida de la gente. Por eso es fundamental una relación de cooperación constructiva entre las diversas jurisdicciones de los gobiernos. [...] **Por su historia, por el rol que ha protagonizado siempre y por los sentimientos compartidos, Buenos Aires es también una ciudad que todos los argentinos sienten como propia** (Jefe de Gobierno, De La Rúa, VTC Ciudad de Buenos Aires)

Este es un momento histórico para Buenos Aires. Y en este momento debemos recordar a los pueblos del interior de la República y decirles que **Buenos Aires ha dictado su Constitución pero esto no significa que se aísla sino al contrario: que se integra. Buenos Aires se siente parte de toda la Nación unida fraternalmente a los pueblos del interior que siguen sintiendo a Buenos Aires como propia.** (Conv Fernández Meijide, VTC Ciudad de Buenos Aires).

El segundo modo en el cual esta idea de provincia que asimila a Buenos Aires a la Nación se manifestó fue de modo implícito, es decir, sin explicitar los vínculos a través de los cuales Buenos Aires es asimilable a la Argentina. Esto se puede observar en las referencias a “los argentinos”, los datos estadísticos nacionales planteados como argumentos para la legislación porteña, las referencias y generalizaciones sobre “la Argentina” y “la sociedad argentina”. Esta idea de provincia se asimila a las memorias nacionales estudiadas en el primer subapartado del caso porteño. De acuerdo al análisis de dichas memorias, los recuerdos de los distintos grupos políticos presentes en el debate son nacionales porque son recuerdos enunciados desde lo que los legisladores perciben como el centro político de Argentina²¹¹. Los siguientes fragmentos dan cuenta de esta representación en el debate constituyente:

Podríamos decir que los argentinos –gente pacífica, generosa y de trabajo– no estábamos preparados para enfrentarnos, herirnos, asesinarlos, encarcelarnos y exiliarnos, porque –repito– el nuestro es un pueblo pacífico y de trabajo. [...]. No es que **los argentinos** seamos tan malos; al contrario, somos solidarios, generosos y patriotas. Lo que ocurre es que siempre existieron intereses extraños que han cavado y socavado nuestro andar político, lo que se tradujo en definitiva en una circunstancia desgraciada que ha terminado en algún golpe de Estado o en alguna revolución (Conv. Cabiche, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Cuatro millones **de niños argentinos** de cero a dieciocho años tienen actualmente necesidades básicas insatisfechas; 6 mil niños viven en las calles; 24 mil niños y adolescentes deambulan por las calles y se

²¹¹ Un dato que es iluminador respecto a esta idea de provincia que implícitamente asimila a la Ciudad de Buenos Aires con la Nación es que entre los fragmentos estudiados respecto a las tres dimensiones analizadas en este trabajo, se hicieron trece menciones a “los argentinos” contra siete menciones a “los porteños”.

dedican a actividades marginales; 26 mil niños y adolescentes están internados en institutos de menores; más de 38 mil causas que involucraron a menores se abrieron durante 1991 y para atenderlas, sólo había ocho asesores de menores; 180 mil niños menores de catorce años trabajan en el sector informal de la economía; más de 1.200.000 adolescentes de entre trece y dieciocho años no asisten a ningún establecimiento educacional. (Conv. Lubertino, VTD Ciudad de Buenos Aires).

Pensamos que no es necesario incorporar la palabra "religiosa" en el dictamen, pero sí consideramos imprescindible que **en la escuela argentina** se enseñen los Derechos Humanos y también, como innovación importante, que en el despacho esté presente el tema de la educación sexual, sobre todo tratándose de un país donde la mera alusión al tremendo problema del SIDA justifica por sí sola esta mención (Conv. Jozami, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Era razonable que, como ocurrió finalmente, hubiera una enorme mayoría –que representa a una mayoría equivalente de los habitantes de la ciudad– que consistentemente fundara en algunos principios constructores de **la sociedad argentina** una política para la educación. (Conv. Shuberoff, VTC Ciudad de Buenos Aires).

El Estado debe ser garante de una educación para todos, de una educación como bien social, de una educación que no puede ser el privilegio de pocos, de una educación que tiene que ser base de lo que planteemos como **sociedad argentina**. (Conv. Bisutti, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Si bien se ha mejorado muchísimo tenemos que cambiar en el fondo, y no hablo de una materia como es Instrucción Cívica sino de un modelo de enseñanza, una filosofía de los docentes, una apertura de la cabeza y una manera de pensar la vida. Y **la Argentina** necesita esto último (Conv. Bullrich, VTC Ciudad de Buenos Aires).

La tercera idea de provincia presente en el debate es la de una metrópolis y cabecera regional que es diversa porque en ella conviven personas de distintas identidades barriales, nacionalidades, culturas, pertenencias políticas, edades y clases sociales. Pero, a la vez, esta diversidad se traduce en una desigualdad en relación a los derechos y niveles de bienestar y calidad de vida a los que acceden estos distintos grupos. Es decir, a la vez que los constituyentes destacan una diversidad presente que se traduce en desigualdad, proyectan esa diversidad hacia el futuro marcando como destino una ciudad que no sea excluyente y en la que todos estos grupos tan diferentes entre sí puedan tener un acceso a derechos y bienestar que les permita llevar una vida feliz y tener una ciudadanía plena.

La idea de *metrópolis* está presente en los siguientes fragmentos, en los cuales se subraya el carácter metropolitano de la ciudad debido a su inserción en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), fundamentalmente a través de la economía, el empleo y los servicios:

Buenos Aires no es la gran aldea ni la cosmópolis que se anexara los pueblos de Belgrano y de Flores, sino la megalópolis que comprende por lo menos muchas regiones diversas y desarrolladas de modo desigual. La identidad porteña excede sus límites políticos actuales, porque no son solamente porteños los tres millones de personas que viven entre el Riachuelo y la avenida General Paz sino muchos otros que conviven quizás dentro de un perímetro mayor, que prácticamente son parte del mismo conglomerado urbano. Por eso la actividad de esta Asamblea no será meramente local; tendrá un impacto directo sobre la enorme franja fronteriza que rodea la ciudad. [...] Aquí, en Buenos Aires y sus áreas fronterizas, radica casi el 40 por ciento de la población argentina, más del 60 por ciento de la producción industrial del país, el 75 por ciento de las curtiembres, el 70 por ciento de la industria frigorífica y molinera y el 80 por ciento de diversas producciones fabriles. (Min. Del Interior Corach)

Todos sabemos, aunque alguna vez se exageran estas cifras, que aproximadamente la mitad de los pacientes que concurren a los hospitales de la Capital Federal provienen del conurbano bonaerense y

que incluso en algunos hospitales más próximos al conurbano este porcentaje aumenta significativamente. Algunos creen que la respuesta adecuada a esta situación es que los hospitales de nuestra ciudad son exclusivamente para la gente de Buenos Aires. Esta es una apreciación absolutamente equivocada, porque quienes plantean esto desconocen **que los treinta y tres hospitales de la Capital Federal no fueron pensados exclusivamente para los tres millones de personas que viven en la Ciudad de Buenos Aires sino para los nueve o diez que de algún modo transitan por ella.** (Conv. Jozami, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Dentro de la idea de metrópolis aparecen también nociones asociadas a la relevancia de la ciudad en la región, destacando incluso el protagonismo de las ciudades sobre el de los Estados Nacionales. Este énfasis en lo regional también se enmarca en la creación entonces reciente (1991) del Mercado Común del Sur (Mercosur). De acuerdo a esta representación, debido a que las ciudades son más relevantes que los Estados Nacionales, el vínculo entre determinadas ciudades del Cono Sur de América Latina (Buenos Aires, Santiago de Chile, San Pablo, Río de Janeiro, Montevideo, Curitiba) es más definitorio y relevante que el vínculo entre los estados, regiones o provincias dentro de cada uno de los países. En este esquema, se proyecta para Buenos Aires un rol protagónico en el Cono Sur:

La pregunta actual es **qué clase de ciudad queremos para el siglo XXI. Barcelona se preguntó esto hace más de diez años y fue el motor español de la integración europea. El destino de Buenos Aires dependerá también, como de otros factores, del papel argentino en la región y de las asociaciones comerciales y políticas del porvenir. El Mercosur pone en juego el rol central de las ciudades como motores del progreso**, y así como Barcelona, París, Bonn y Roma abrieron un espacio económico europeo, Buenos Aires, Santiago, San Pablo y Río de Janeiro generarán seguramente uno propio. Para esto Buenos Aires debe reforzar su identidad regional. **Buenos Aires participará así, con un Estado autónomo, de un espacio internacional privilegiado.** (Min. Del Interior)

Una característica importante de esta nueva situación es que estamos deslizándonos hacia la constitución de una civilización de ciudades. [...] Con esto quiero decir que seguramente el futuro de esta Ciudad de Buenos Aires habrá de definirse de acuerdo con el rol que asuma en el marco de una región concebida más como una red de ciudades –de la que Buenos Aires bien puede aspirar a ejercer un **rol director**, que le cabe en función del análisis de sus fortalezas–, que como parte –con la visión corta que se suele tener– de un mero convenio de intercambio comercial o de ampliación de espacios económicos.[...] En efecto, esta ciudad es responsable de algo más del 50 por ciento de la investigación científica relevante que se realiza en la Argentina. Es, lejos de toda duda y en función de estadísticas objetivas, detentadora de la mayor potencia en materia de generación de conocimiento entre las **ciudades clave de esta región del Mercosur** (Conv. Shuberoff, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Finalmente, dentro de la idea de una metrópolis conectada con el resto del AMBA y con liderazgo regional, se inserta la noción de Buenos Aires como una ciudad “diversa y desigual”. Esta desigualdad aparece en los discursos bajo distintas formas: desigualdad de clase, de género, de edad, desigualdad entre personas con discapacidades y personas sin discapacidades, etcétera.

Sobre la desigualdad de clase se manifestaron distintas representaciones. La más común fue la referencia a las desigualdades entre barrios, sobre todo entre los del norte y los del sur de la ciudad. De acuerdo a esta mirada centrada en la desigualdad, la segregación espacial es un rasgo característicamente urbano. Asociada a esta segregación hay distintas representaciones: los “fuertes desequilibrios”, la noción de que en Buenos Aires “conviven varias ciudades”, y la homologación de algunos indicadores sociales de los barrios del sur con los de algunas “provincias del norte” o

“África”. Estos indicadores funcionan, además como indicadores de progreso. Desde esta perspectiva, hay barrios que “progresan” más que otros, y esta convivencia entre progreso y atraso en un mismo territorio constituye un rasgo central del distrito. Esto puede observarse en las siguientes intervenciones:

En la ciudad hay fuertes desequilibrios entre el norte y el sur, entre el centro y los barrios. Por eso hay que empezar por estos, donde hay gente que espera la gestión demorada. Es la ciudad en la cual, pese al deslumbramiento de su vida intensa, hay heridas abiertas y el dolor no mitigado de la pobreza y el marginamiento. (Conv. De la Rua, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Dentro de esta gran Ciudad de Buenos Aires conviven varias ciudades. [...] En Buenos Aires, a no dudarlo, hay algunos barrios que progresan y otros que son postergados por parte de las diferentes administraciones municipales, por las distintas áreas de la órbita nacional responsable de obras y servicios, y también por la falta de inversión privada. (Conv. Arguello, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Tenemos barrios cuyos índices de mortalidad infantil son equiparables a los que existen en algunos países de África. Sin ir más lejos, puedo señalar que en barrios tales como Villa Lugano y Parque de los Patricios los índices de mortalidad infantil llegan a un 26 y un 25 por mil, respectivamente. (Conv. Lubertino, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Si analizamos los datos globales en materia de mortalidad infantil, vemos que el promedio total alcanza casi el 13 por mil. Pero si nos guiamos por indicadores diferenciales, en algunos barrios de la ciudad este porcentaje se eleva casi al 50 por mil. Estamos hablando de indicadores que, en el caso de salud, nos asemejan a algunas provincias del norte o a algunos países subdesarrollados. Ha aumentado la tuberculosis en el sur y se han incrementado las enfermedades inmunoprevenibles. (Conv. Oviedo, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Buenos Aires, la que más de una vez imaginamos como una ciudad privilegiada con relación al resto del país, como una ciudad de gente medianamente satisfecha, hoy presenta varios sectores donde encontramos fenómenos de marginación y de exclusión social, con niveles de pauperización comparables con los de las zonas más atrasadas del país (Conv. Jozami, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Otra forma en la cual la idea de desigualdad aparece es a través de las referencias a las condiciones precarias en las que viven los pobres en Buenos Aires. “Hoteluchos”, “casas tomadas”, y “hacinamiento” son algunas de las expresiones con las que los legisladores se refirieron a esta cuestión. Al igual que en las referencias a la desigualdad entre norte y sur, en estas expresiones está presente la misma idea de diversidad y desigualdad. Buenos Aires es diversa porque existen niveles altos de calidad de vida y niveles muy bajos, y esto es lo que hace de la ciudad una metrópolis desigual:

La Capital Federal y el Gran Buenos Aires son una hoguera de miseria, de hambre, de explotación y de sufrimientos. Como soy un obrero del derecho, esta mañana muy temprano, antes de venir para aquí, estuve en Tribunales. Y en la esquina de Córdoba y Uruguay me encontré con una fila de jóvenes, chicos y chicas, de una cuadra y media y de a tres, que trataban de llegar a un comercio en el que había una vacante de trabajo. Hoy lo he visto. [...]. Hoy esa gente vive en un estado de desesperación y su nivel de vida es similar al de los pobres estructurales. Se ha producido y se produce en esta ciudad un hacinamiento en 4.200 hoteles y “hoteluchos”: más de cien mil personas viven, o no viven; existen allí. No se sabe quién paga la pieza, porque en cada una habitan seis, ocho o diez personas. (Conv. Cabiche, VTC Ciudad de Buenos Aires)

Estamos hablando de habitantes que, en buena medida, viven en el cordón sur de la ciudad, pero también en bolsones ubicados a lo largo de todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, en casas tomadas y en mal

llamados hoteles, que en realidad encubren locaciones cuyos ocupantes carecen de los derechos que la ley establece al respecto. Y estamos hablando también, por supuesto, de los habitantes de las villas de emergencia, cuyo número es difícil de estimar con precisión en la Capital Federal pero que seguramente es superior a las 60 mil personas de las que hablan algunas cifras oficiales (Conv. Jozami, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Las referencias a la desigualdad de género enfatizaron, sobre todo, las desigualdades respecto al mercado laboral y como consecuencia de esto, la precariedad de la vida de las mujeres, superior a la de los varones. Desde esta perspectiva, si bien las mujeres constituyen una porción cada vez mayor del mercado de trabajo, los empleos a los que acceden son más vulnerables desde el punto de vista de los derechos, y se concentran en actividades informales. Otra de las referencias a la desigualdad entre varones y mujeres presente en el debate fue la de la violencia de género. Al igual que en lo observado en las referencias a la desigualdad de clase, en estas intervenciones se observa la misma característica de reconocimiento de una diversidad que se traduce en desigualdad: los legisladores se representan a Buenos Aires como una ciudad con mujeres, en la que las mujeres trabajan, estudian, crían hijos, se manifiestan públicamente, acceden a cargos de poder político, pero lo hacen en desigualdad de condiciones y padeciendo mayores obstáculos. Estas consideraciones pueden observarse en los fragmentos que siguen:

En el área metropolitana la proporción de hogares sostenidos por una mujer pasó del 19 por ciento en 1980 al 25 por ciento en 1989 y finalmente al 27 por ciento en 1992. Actualmente, en la Ciudad de Buenos Aires existe un 30 por ciento de hogares con jefatura femenina. Son esos hogares los que están mayormente expuestos a situaciones de pobreza por diferentes situaciones de discriminación que sería largo enumerar. Muchas de ellas son trabajadoras domésticas, empleadas en negro, sin cobertura social, que viven en casas tomadas o en inquilinatos. Para ellas y para sus familias pedimos se posibilite el acceso a la vivienda, al empleo, al crédito y a los sistemas de cobertura social (Conv. Chiernajowski, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Pero si nos preocupa la educación, más nos preocupa lo que sucede con las mujeres de nuestro país en el trabajo. Si bien las mujeres constituyen ya un 36,4 por ciento de la población económicamente activa de esta ciudad, debemos decir que seis de cada diez desocupados y siete de cada diez subocupados en la ciudad de Buenos Aires son mujeres. (Conv. Lubertino, VTC Ciudad de Buenos Aires).

En la Ciudad de Buenos Aires todos los días se insulta a una mujer, se la denigra, se la golpea y se la viola. Como esto sucede todos los días es necesario que consagremos estos principios en este texto, porque en Buenos Aires hay algunos que siguen pensando que las mujeres somos el negro del mundo (Conv. Perez Suarez, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Las referencias a la desigualdad de edad se centraron en dos grupos etarios segregados por la población económicamente activa: los niños y los ancianos. Las representaciones acerca de los niños los muestran como personas sobre las que la desigualdad de clase recae más violentamente que sobre los adultos porque son “los seres más débiles” y no tienen capacidad de acción contra dicha desigualdad. De este modo, la desigualdad que sufren los niños aparece bajo la figura de los niños que viven en *la calle* o pasan mucho tiempo en ella. Por lo tanto, las percepciones de los legisladores se centran, por un lado, en los trabajos informales a los que deben recurrir los niños para sobrevivir, por lo que “se los ve vagando, abriendo las puertas de los coches, vendiendo flores, repartiendo

estampitas”; por otro lado, en la respuesta estatal que tiende a encerrar a estos niños en instituciones de menores, por lo que “un 80 por ciento de los niños institucionalizados, lo están por el simple hecho de ser pobres”. Las representaciones sobre los ancianos, por su parte, comparten con las representaciones sobre los niños la idea de son víctimas de la exclusión a pesar de que se trata de una población relevante en la Ciudad de Buenos Aires. Esta exclusión es percibida por un lado como estatal, en función de lo cual se denuncia que “más de 12 mil personas están fuera de todo sistema de cobertura social y previsional”; y, por otro lado, como social, por lo que se sostiene que las personas mayores “deben integrarse a la sociedad en la vida cotidiana”. En los discursos sobre ambos grupos etarios se cumple la misma lógica que en los discursos sobre los pobres y las mujeres: los niños y los ancianos forman parte de Buenos Aires, hacen a la diversidad de la ciudad, pero a la vez la transitan y viven sus vidas en desigualdad de condiciones respecto a la población económicamente activa. Estas cuestiones pueden observarse en los fragmentos que siguen:

Lamentablemente, un 80 por ciento de los niños institucionalizados, tanto en nuestra ciudad como en la provincia de Buenos Aires, lo están por el simple hecho de ser pobres, de tener familias sin recursos o sin mayores posibilidades de contención, o porque sus padres no tienen trabajo. No son niños que tengan algún problema de orden jurídico; no son víctimas ni partícipes de delitos sino que se encuentran en la calle, o están abandonados, o están en situaciones similares. Ésas son las causas asistenciales. Esos niños pasan directamente a la órbita del Poder Judicial y un juez puede disponer de ellos y enviarlos a un instituto. (Conv. Chiernajowsky, VTC Ciudad de Buenos Aires).

En la ciudad autónoma de Buenos Aires hay un 22,1 por ciento de personas mayores, siendo una de las ciudades del país con población más envejecida, ya que en la Argentina la proporción total es del 13 por ciento. Esas 700 mil personas no son todas iguales ni viven las mismas situaciones. Alarmanamente, un 9 por ciento de ellas se encuentra en situación de pobreza, y más de 12 mil personas están fuera de todo sistema de cobertura social y previsional. La gravedad de esas cifras no hace más que corroborar el grado de marginación que sufre ese sector (Conv. Lubertino, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Si bien es cierto que fomentar programas alternativos a los asilares es algo importante y también hogares de día, insisto en que las políticas públicas deben además poner el acento en trabajar sobre la sociedad para que de alguna manera sea ella la que también presione y se haga cargo del cambio. Debemos pensar que los adultos mayores, de la tercera o cuarta edad, o las personas mayores deben integrarse a la sociedad en la vida cotidiana, de todos los días (Conv. Monteverde, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Las referencias a la desigualdad entre personas con discapacidades y personas sin discapacidades aparecen bajo el paraguas de “lo diferente”. Desde esta perspectiva las personas que tienen discapacidades son personas “diferentes”. En la percepción de los constituyentes, si bien estas personas son parte de la ciudad, no la transitan con la misma facilidad con la que la transitan las personas sin discapacidades. Es decir que en relación a este grupo vuelve a aparecer la tensión entre la diversidad y la desigualdad, enfatizando la cuestión del espacio urbano y las *barreras* que dificultan la circulación de estas personas. El espacio urbano supera, desde esta perspectiva, al espacio físico o literal e implica el conjunto de relaciones sociales que se desarrollan en la Ciudad de Buenos Aires:

Vivimos en una ciudad que creció y se desarrolló sin tener en cuenta lo diferente, generando así un proceso de no integración de muchos sectores, entre ellos el de las personas que hemos preferido denominar con necesidades especiales para que no se marque su discapacidad, sino una capacidad diferente. A ese efecto

habrá que romper **barreras, prejuicios y trabas**, porque muchas veces nos acordamos que hay personas con necesidades especiales cuando nos toca de cerca o tenemos algún vínculo directo. Mientras tanto realizamos todas nuestras actividades y se llevan a cabo las políticas sin tener en cuenta lo diferente. (Conv. Ibarra, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Todos los que somos diferentes –los niños y las niñas, los ancianos y las ancianas, las mujeres embarazadas o las que tenemos chicos pequeños– tendremos una consideración especial en esta ciudad en la que existen barreras tales como calles rotas, pasillos angostos, escaleras interminables. De este modo habrá sido tenido en cuenta el hecho de que en la ciudad habitamos personas diferentes y que todos y todas tenemos derecho a vivir dignamente en una ciudad mejor (Conv. Lubertino, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Por último, algunos discursos incluyeron esta tensión entre diversidad y desigualdad como una dialéctica entre incluidos y excluidos. De acuerdo a estos discursos, no se trata de pensar cada desigualdad como un problema puntual de cada grupo sino como una lógica de diferenciación, segregación y exclusión que rige a la ciudad como un sistema. Este sistema genera “guetos: aparecen esos requisitos de admisión que impone y que baja el modelo, que van desde lo sexual hasta lo antropomórfico, los jóvenes van teniendo más dificultades de inserción y los viejos van siendo más amontonados en depósitos”, hay “funcionarios policiales que actúan como si el triángulo rosa existiese”. En estos discursos es donde más claramente la representación de una metrópolis que es diversa porque alberga a muchos grupos diferentes pero a la vez es desigual porque el Estado y la sociedad civil coartan o fallan en garantizar que todos los grupos tengan los mismos derechos y la misma calidad de vida. Estas cuestiones pueden observarse en los dos fragmentos que siguen:

Vivimos muchas situaciones de discriminación, de no respetar el derecho a ser diferente, y esto se da en el marco de una sociedad fragmentada, donde se imponen criterios individualistas y se quiere eliminar y erradicar la solidaridad social. Entonces, **en este modelo donde aparecen los excluidos la contracara son los que están incluidos en él**. Y quienes están incluidos empiezan a marcar las pautas a toda la sociedad de lo que debe ser y lo que se debe poseer para poder ser incluidos en ese modelo. Se imponen pautas culturales a las cuales todos deben adecuarse si quieren estar incluidos; y entonces allí aparecen los requisitos de admisión en todos los ámbitos de integración social. Aparecen los requisitos de admisión en ámbitos como pueden ser la escuela, los centros de diversión, los lugares de empleo laboral. Aquí **aparecen esos requisitos de admisión que impone y que baja el modelo, que van desde lo sexual hasta lo antropomórfico, en donde hasta hay un estereotipo que se busca. No sólo está en el ámbito privado; también desde el sector público se promueven estas pautas culturales que producen discriminación. Y cuando esto sucede como política se van generando mecanismos de autodefensa. Entonces se producen los guetos**. Se va diciendo: “aquí nosotros y allá ellos”. Por lo tanto, éste es el momento que tenemos para preguntarnos si queremos una ciudad con guetos, si queremos una ciudad que no respete el derecho a ser diferente; si queremos una ciudad que discrimine. (Conv. Ibarra, VTC Ciudad de Buenos Aires)

Estoy seguro de que se nos preguntará por qué la edad; ¿qué tiene que ver la edad? No nos queda otra cosa que responder: **a quién se le ocurre en una cláusula antidiscriminatoria no incluir la edad, en una sociedad que cada día tiende más a no escuchar a los más nuevos, porque todavía no entienden, y a no escuchar a los más ancianos, porque ya no entienden; en una sociedad en la que cada vez los jóvenes van teniendo más dificultades de inserción y los viejos van siendo más amontonados en depósitos [...]**. Se nos va a decir: por qué mencionar la orientación sexual. ¿Cómo no mencionarla en un mundo donde hay demasiados que sueñan con reimplantar el triángulo rosa y **en una ciudad donde todavía tenemos funcionarios policiales que actúan como si el triángulo rosa existiese entre nosotros?** Se nos dirá, señora presidenta, por qué hablar de caracteres étnicos. **¿Cómo no mencionarlos en una ciudad en la que los que somos un poco veteranos vivenciamos la estigmatización de nuestros connacionales como "cabecitas negras"?** ¿Cómo no hablar de caracteres étnicos donde hoy se reitera lo mismo con los conciudadanos de nuestros países vecinos, cuando alguna revista habla de "macacos"? Se nos dirá por qué reiterar el pretexto de raza o de religión. ¿Cómo no reiterarlo en una ciudad con sinagogas alquitranadas que tiene el tristísimo mérito, la tristísima mancha de haber

tenido en su haber el primer pogromo de América? [...] Gracias al pueblo de Buenos Aires no tenemos entre nosotros a alguien que diga estos argumentos a los que intento responder, pero sé que mañana alguien los va a decir en algún diario. (Conv. Zaffaroni, VTC Ciudad de Buenos Aires)

En suma, la idea de provincia presente en Buenos Aires no está tan marcada en este caso como en los demás. Retomo la definición de idea de provincia con la que trabajé a lo largo de este capítulo: “comunidad imaginada como inherentemente soberana y limitada” (Anderson, 1993). El primer componente de esta definición, *comunidad imaginada*, no encuentra demasiado lugar en el discurso de los legisladores. Sus representaciones sobre la Ciudad de Buenos Aires vinculadas a tensiones sobre el estatus jurídico de la jurisdicción son más institucionales que societales o identitarias. Más allá de algún comentario acerca de que “los porteños acariciaron el sueño” de elegir a sus representantes y tener autonomía, esta representación no está vinculada, en general, a la idea de comunidad. Tampoco la idea de metrópolis desigual responde a la noción de comunidad, porque la desigualdad es, justamente, una caracterización de una sociedad y no de los individuos, por lo cual para aseverar que una ciudad o una sociedad es desigual, no es necesario un supuesto de comunidad, es decir, de sociedad donde la totalidad de los integrantes se conocen cara a cara. Una anécdota de color puede ilustrar con bastante claridad la ausencia de referencias a la población porteña como comunidad: la primera versión del preámbulo de la Constitución porteña afirmaba que “el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, a través de sus representantes [...] manifiesta su voluntad de constituirse en comunidad”. En esta “voluntad de constituirse como comunidad” puede percibirse que, justamente, los legisladores no pensaban al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires como tal.

El segundo componente de la definición de idea de provincia, *inherentemente soberana*, aparece aunque de una manera polémica: muchas de las intervenciones se refieren a la conculcación histórica de la autonomía porteña, lo cual da cuenta de, por un lado, la presencia de la idea de soberanía; por otro lado, estas intervenciones dan cuenta de que dicha soberanía no existe o por lo menos no existió durante la mayor parte de la historia argentina. Por este motivo, aparece de una forma polémica, en el sentido del resultado de una disputa política.

El tercer componente de la definición de idea de provincia, *inherentemente limitada*, o bien no está presente o bien aparece de manera polémica. No aparece las menciones de legisladores a este tema marcan, de manera a veces implícita y otras veces explícita, que Buenos Aires es Argentina y viceversa. A diferencia de los discursos presentes en otras provincias, donde se marcan con claridad los límites entre una provincia y las demás, muchas veces destacando sus peculiaridades, en el caso porteño estas fronteras se desdibujan en el discurso de los legisladores a través de referencias a los argentinos, sus características, sus estadísticas y sus sentimientos. Los casos en los que el tercer componente de la idea de provincia aparece de manera polémica son aquellos en los que las menciones marcan justamente su carácter metropolitano, en el cual se desdibujan los límites con el conurbano bonaerense.

Esta idea incompleta de provincia, donde no todos los elementos aparecen o lo hacen de manera parcial o polémica es, de todos modos, coherente con la memoria sobre el pasado de la ciudad, el cual también se confunde en las intervenciones de los legisladores con el pasado de la nación.

2.4.3. Encuadramiento de la relación entre religión y educación en la Ciudad de Buenos Aires: tensiones en torno a la libertad de opción

El debate acerca del encuadramiento de la relación entre religión y educación en Buenos Aires tuvo como principal eje la tensión en torno a la definición de la libertad de enseñanza y de elección de escuela. Una posición defendía una redacción en la cual la libertad de los educandos, padres o tutores para elegir la orientación de la escuela se refiere a “sus convicciones y preferencias”, sin explicitar si estas son de tipo religioso, moral, pedagógico, etc. Esta fue finalmente la posición que se plasmó en el artículo 23 de la Constitución. Otra posición, en cambio, sostenía que debía explicitarse el carácter religioso de las convicciones y preferencias de los padres o alumnos. La primera aparece en el debate como la más laica y desvinculada de los intereses eclesiásticos (de hecho, en alguna de las intervenciones los legisladores acusan a quienes sostienen la posición contraria de sufrir la presión de la Iglesia) mientras que la segunda recoge algunas cuestiones del discurso católico sobre este tema en particular y sobre la educación en general.

Dentro de la primera posición o encuadramiento, que defiende la redacción en la cual no se explicita si las preferencias y convicciones de los estudiantes o sus progenitores respecto para elegir escuela son de tipo religioso o no, se pueden distinguir tres tipos de discursos. Un primer tipo, que sostiene que la redacción que no explicita el carácter de las preferencias es pluralista; un segundo tipo, que sostiene que esta redacción contribuye a resguardar la laicidad y la no discriminación (mientras que la otra pretende vulnerarlas); y un tercer tipo, que sostiene que dicha redacción responde a las ideas y representaciones de las mayorías porteñas respecto a este tema. Estos tipos son analíticos, lo cual significa que en las intervenciones de los legisladores conviven más de un argumento o discurso. En el siguiente fragmento, por ejemplo, el argumento del pluralismo convive con el de la laicidad. De acuerdo a lo que sostiene el constituyente Jozami, su fuerza política, por su carácter pluralista, apoya esta redacción, pero además sospecha que la otra redacción puede tener como propósito oculto vulnerar la laicidad de la educación estatal:

En todo lo que de algún modo tiene que ver con la cuestión religiosa **parece que hay algunos que se preocupan más que los otros. Como representantes de una fuerza política pluralista, respetuosa de todas las confesiones y creencias, no vamos a entrar en esa competencia.** Si se dice que se puede elegir la educación de los hijos de acuerdo con las convicciones y las preferencias de cada uno, no creemos que sea necesario decir explícitamente que esas convicciones pueden ser religiosas o morales. Pueden ser religiosas, morales, políticas, culturales, sociales o de cualquier tipo. **Si alguien necesita colocar en el artículo la mención a las convicciones religiosas, permítanme pensar que lo que se quiere es introducir por la ventana un tema que el dictamen claramente ha rechazado. Sostenemos la educación laica,** y como sus defensores, no entendemos que sea correcta la mención que pretende agregar el señor convencional Castells (Conv. Jozami, VTC Ciudad de Buenos Aires).

En el discurso de Bullrich, en cambio, si bien también se defiende la redacción que no especifica el carácter religioso de las preferencias y convicciones de los progenitores, el énfasis en la cuestión de la laicidad está mucho más marcado que en la intervención de Jozami. La constituyente Bullrich, en su discurso sobre el encuadramiento de la relación entre religión y educación, acusa indirectamente al Bloque Justicialista (particularmente al convencional Castells) de responder a la presión de la Iglesia católica. También marca que la redacción que no explicita el carácter religioso de las preferencias de los progenitores (es decir, la redacción que ella y Jozami defienden) funciona como una forma de impedir la incursión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales, lo cual vulneraría la laicidad proclamada por la Constitución porteña. Estas cuestiones pueden observarse en el siguiente fragmento:

No quiero decir que el convencional Castells y el bloque justicialista hayan sido presionados por alguien, pero lo hemos vivido (y Shuberoff lo sabe): han renunciado funcionarios del Ministerio de Educación porque había que poner en determinados artículos que la Iglesia católica tenía que ser parte del sistema educativo. Lo dijo bien Jozami. Hablemos con todas la palabras, con todas las letras; no tengamos miedo. [...] Si afirmamos que los padres pueden elegir de acuerdo con sus convicciones religiosas o morales, ¿estamos diciendo que en el futuro va a haber dentro del sistema público escuelas que tengan una religión u otra? ¿O estamos hablando de las escuelas privadas? [...]. **Una cosa es que la escuela pública respete las convicciones religiosas de todos quienes son educados (tengan la religión que tengan), y otra cosa es que los padres elijan la educación religiosa, porque si fuera así, ¿estaríamos volviendo a la educación libre o laica, señora presidenta? Eso es lo que estamos viviendo.** (Conv. Bullrich, VTC Ciudad de Buenos Aires).

En el discurso del convencional Shuberoff, en el que se defiende la misma redacción que Bullrich y Jozami, el argumento de acuerdo al cual se sostiene que no se debe especificar el carácter religioso o no de las preferencias y convicciones de los alumnos y progenitores es que esta redacción es más representativa de las expectativas de los porteños. De acuerdo a este discurso, si bien es legítimo que exista una minoría que sostiene la posición contraria (es decir, explicitar el carácter religioso de las preferencias de los progenitores), la que debe prevalecer es la posición de la mayoría. En su intervención, además, Shuberoff sostiene que la posición que considera que se debe explicitar el carácter religioso de las preferencias de los progenitores responde “a una filosofía que probablemente sea diferenciada y opuesta a la de la mayoría”. Estas cuestiones pueden observarse en el siguiente fragmento.

Era razonable que, como ocurrió finalmente, hubiera una enorme mayoría (que representa a una mayoría equivalente de los habitantes de la ciudad) que consistentemente fundara en algunos principios constructores de la sociedad argentina una política para la educación. Y era razonable que con la misma legitimidad un grupo menos mayoritario de gente de la ciudad, a través de sus representantes, planteara una política para la educación que se sustenta en una filosofía que probablemente sea diferenciada y opuesta a la de la mayoría. Este es el desafío de la democracia, señora presidenta. (Conv. Shuberoff, VTC Ciudad de Buenos Aires).

Hasta aquí se estudiaron las intervenciones de los legisladores que encuadraron la relación entre educación y religión entendida desde la libertad de opción en general, sin destacar particularmente si

esta libertad de optar por una escuela de acuerdo a las propias preferencias y convicciones es de tipo religioso o no. Esta fue una de las dos posiciones presentes en el debate. La otra posición, en cambio, defendía una redacción en la cual se explicitaba el carácter religioso de las convicciones y preferencias de los padres o alumnos. Esta posición se sostuvo sobre dos argumentos: el primero promovía dicha redacción sosteniendo que la misma respetaba los pactos internacionales de San José de Costa Rica, de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, la Declaración sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y la Ley Federal de Educación; el segundo sostenía que además este componente estuvo presente en el Concilio Vaticano II.

El primer argumento responde, en parte, a lo que se estudió a lo largo de distintas partes de esta tesis como “secularización estratégica” (Vaggione, 2005). Si bien en este caso los que defienden esta redacción no son especialistas religiosos ni agentes religiosos propiamente dichos dado que no fueron elegidos convencionales a través de un partido confesional, la posición que tomaron en el debate fue más afín a las expectativas de la jerarquía eclesiástica que la posición tomada por la mayoría de los convencionales de otras fuerzas políticas. Si bien, como fue estudiado en el Capítulo I, los discursos tanto del pacto de San José de Costa Rica como de la Ley Federal no son religiosamente neutrales sino que responden a la doctrina de la subsidiariedad desarrollada por el discurso católico a partir de la década de 1930, en las intervenciones de los convencionales se apela a los mismos como fuentes neutrales de autoridad del argumento. Esto puede observarse en los siguientes fragmentos:

¿Por qué hemos preferido esa fórmula y proponemos esa redacción? En principio, porque se trata de la reproducción casi literal de algo que es derecho positivo argentino: el Artículo 12, inciso 4), de **la Convención Interamericana de Derechos Humanos, conocida popularmente como Pacto de San José de Costa Rica**. Obsérvese que **esa disposición tampoco fue novedosa en su momento pues una semejante ya constaba en otra norma que también es derecho positivo argentino: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, suscripto en 1966**. Allí se utiliza casi la misma redacción, cuando dice: "Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". (Conv. Castells, VT Ciudad de Buenos Aires)

Como dice la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, [...]. Además la **Convención Americana sobre los Derechos Humanos, San José de Costa Rica**, [...]. Por su parte la **Convención sobre los Derechos del Niño**, [...] **Creo importante remitirnos a la Ley Federal de Educación**, que establece en su Artículo 4: "Las acciones educativas son responsabilidad de la **familia como agente natural** y primario de la educación, del Estado nacional como responsable principal, de las provincias, de los municipios, **la Iglesia Católica**, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales". Dice en su Artículo 5º: "Entre los lineamientos de política educativa que el Estado nacional deberá respetar, figuran los siguientes principios: **la libertad de enseñar y aprender**; la participación de la familia, la comunidad, las asociaciones docentes legalmente reconocidas y las organizaciones sociales; el derecho de los alumnos a que se respete su integridad, su dignidad, **la libertad de conciencia, de expresión** y a recibir orientación". Señor presidente: es nuestra obligación respetar estas normas constitucionales, la ley federal y los acuerdos expresados además en los artículos de referencia porque, como bien se mencionara en este recinto en la sesión pasada, votamos la incorporación en el estatuto del derecho a ser diferentes. (Conv. Pérez Suárez, VT Ciudad de Buenos Aires)

El segundo tipo de argumentación apeló como antecedente al Concilio Vaticano II, específicamente a la definición brindada por ese documento canónico de libertad religiosa. Esta selección es importante para comprender las diferencias en los encuadramientos: mientras que la libertad de estudiantes y progenitores de elegir la escuela de acuerdo a sus preferencias y convicciones se encuadra, dentro de la primera definición, dentro de la libertad de opción, en la segunda se encuadra dentro de la libertad religiosa y de conciencia. Esto puede observarse en el siguiente fragmento:

Hay una fuente anterior que también vale la pena citar. El Concilio Vaticano II define en su Declaración la libertad religiosa en estos términos: "...consiste en que todos los hombres deben estar inmunes de coacción, tanto por parte de personas particulares, como por parte de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera que, en lo religioso, ni se obligue a nadie a actuar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, sólo o asociado con otros...". Sigue diciendo: "...el derecho a la libertad religiosa está realmente fundado en la dignidad misma de la persona humana, tal como se conoce por la palabra de Dios revelada y por la misma razón natural. Este derecho de la persona humana a la libertad religiosa se debe reconocer en el ordenamiento jurídico de la sociedad, de forma que se convierta en un derecho civil." Deseo aclarar que **si bien de las varias fuentes citadas la última es del Concilio Vaticano II, desde ya nosotros no estamos fundando nuestra disidencia solamente en una inquietud o una pretensión de la religión católica. Por el contrario, la cláusula que proponemos es absolutamente amplia y no hace ningún tipo de discriminación en materia religiosa.** Por ello es aplicable a cualquier culto que se practique (Conv. Castells, VTC Ciudad de Buenos Aires).

En suma, el encuadramiento de la relación entre educación y religión en el caso de la Ciudad de Buenos Aires estuvo vinculado en todos los casos a la libertad, enfatizando en la posición mayoritaria la libertad en general y en la posición minoritaria la libertad religiosa. En este marco, algunos voceros de la posición mayoritaria identificaron a quienes sostenían la redacción que explicitaba el carácter religioso de las preferencias y convicciones de estudiantes y progenitores como convencionales presionados por la Iglesia. Quienes sostenían esta posición, por su parte, se ampararon en la legislación internacional y nacional vigente y en la definición de libertad religiosa del Concilio Vaticano II.

De este modo, del análisis del caso porteño se pueden destacar cuatro hallazgos. En primer lugar, de las intervenciones sobre el pasado y el origen de la Ciudad de Buenos Aires se pueden destacar, por un lado, las referencias a al período virreinal y las guerras civiles argentinas y, por otro lado, las referencias nacionales en las cuales Buenos Aires ocupa el centro político de la vida política argentina.

En segundo lugar, las ideas de provincia que aparecen en el debate son en cierto punto ideas incompletas: primero, porque la noción de autonomía aparece como históricamente conculcada; segundo, porque las afirmaciones de los convencionales asimilan a menudo la idea de provincia con la de nación, con referencias a la argentinidad y al carácter metropolitano de la ciudad; tercero, porque las pocas referencias que existen a la población porteña en tanto comunidad, no son representaciones comunitarias sino urbanas (se destacan determinadas características como la desigualdad y la diversidad de la ciudad, que no son directamente adjudicables a una comunidad en particular).

En tercer lugar, los marcos o encuadramientos de la relación entre religión y educación en la ciudad se vinculan sobre todo a las tensiones en torno a la idea de libertad o libertad de enseñanza. De este modo, desde una perspectiva que se asume como más laica, la libertad es entendida como una libertad de opción en general, ya sea una opción pedagógica, cultural, identitaria, moral o religiosa. Mientras que desde una perspectiva que se asocia más a lo religioso, esta libertad es entendida como libertad religiosa.

Por último, las memorias sobre el pasado, las ideas (incompletas) de provincia presentes en las intervenciones y el encuadramiento de la relación entre religión y educación son coherentes entre sí también en este caso. Por tratarse de un caso en el cual no hay memorias comunitarias del pasado sino que se recuerda a Buenos Aires como el centro político del país las ideas de provincia son, por lo tanto, incompletas. Las únicas características distintiva de la idea de provincia en relación a la idea de nación son, en estos discursos, la diversidad y la desigualdad. Por lo tanto, no es llamativo que las referencias y representaciones en torno al encuadramiento de la relación entre educación y religión plasmado en la Constitución giren en torno a las tensiones comprendidas en la libertad de elegir escuela. La laicidad, por otro lado, no es cuestionada abiertamente por ningún bloque político de la convención constituyente justamente porque el catolicismo no cumple un rol particularmente preponderante en las memorias colectivas sobre el pasado y el origen de la ciudad ni en las ideas de provincia presentes en el debate.

IV.3. Recapitulación y discusión

El argumento central que guió este capítulo sostiene que los marcos a través de los cuales los legisladores de las provincias prescriben sus políticas educativas, específicamente en lo que se refiere al tipo de vínculo entre educación y religión y la emergente configuración legislativa en torno al lugar de la enseñanza religiosa en el sistema educativo provincial, están permeados por una idea de provincia que, a su vez, se sostiene sobre una noción de pasado o memoria colectiva de la provincia. A partir de este argumento central, el objetivo que se planteó fue describir cómo las memorias colectivas sobre las provincias se movilizan y generan ideas sobre las mismas que se plasman en políticas públicas educativas en las provincias argentinas, sobre todo, en lo que refiere al vínculo entre educación y religión.

El análisis de los casos permitió arribar a un hallazgo importante para esta tesis que es que el encuadramiento de la relación entre religión y educación está fuertemente asociado a las ideas de provincia de los legisladores y a las memorias colectivas sobre el pasado y/o el origen de las jurisdicciones (Cuadro IV.II). En particular, el lugar que ocupa el catolicismo en las memorias sobre el origen y el pasado de la provincia incide fuertemente en el modo en el cual los legisladores en tanto personas que diseñan y piensan la política pública educativa de un distrito encuadran esta relación y

prescriben de tal o cual manera la incursión (o no) de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. De modo que el “sostenimiento del *statu quo*” hallado en el Capítulo III respecto al encuadramiento de la relación entre religión y educación no es una mera cuestión de inercia por parte de los legisladores (que modifican otros aspectos de las legislaciones educativas) sino que se puede comprender a través de sus representaciones sobre el pasado y la provincia.

Cuadro IV.II. Memorias colectivas, ideas de provincia y encuadramiento de la relación entre religión y educación en Salta, Córdoba, Chaco y Ciudad de Buenos Aires

	Memorias colectivas	Ideas de provincia	Encuadramiento de la relación entre religión y educación
Salta	Fusión entre poder religioso y poder político en el origen de la ciudad de Salta (asimilado al origen de la provincia). Lugar preponderante del catolicismo.	Homogéneamente católica y por lo tanto particular (homogeneidad religiosa de los salteños a diferencia de los habitantes de otras provincias, carácter cohesivo del catolicismo).	Educación religiosa obligatoria (como reflejo de la sociedad salteña; como factor moralizante y cohesivo; como parte de una educación integral).
Córdoba	Memoria de la división (la memoria es percibida como un campo de disputa entre católicos y liberales cordobeses). El catolicismo aparece como un grupo en disputa por el sentido de la educación.	Idea de provincia dividida: a) Córdoba como una provincia tradicional, católica, jerárquica y poco abierta a la diversidad; b) Córdoba como una provincia moderna, secular, democrática y con fuerte participación juvenil en la política.	Educación religiosa optativa y fuera del horario de clase (como un motivo de división; como un "justo equilibrio" entre dos posiciones; como una política que vulnera la laicidad; como un reflejo de la sociedad).
Chaco	Revisión y refundación (revisión del pasado y el origen de la provincia en clave de reconocimiento de los indígenas como pueblos segregados y de "orgullo chaqueño"). El catolicismo no está presente en los relatos sobre el pasado y el origen.	Idea de provincia refundacional: del "Chaco gringo" (blanco y con una idea de diversidad que abarca solamente a los inmigrantes europeos y criollos) al "Chaco pluricultural, plurilingüe y latinoamericano" (misma matriz de diversidad pero con inclusión de los pueblos indígenas y la inmigración paraguaya).	Laicidad educativa (las religiones son consideradas "organizaciones religiosas" que forman parte de la sociedad civil al igual que otros tipos de organizaciones).
Ciudad de Buenos Aires	Memoria nacional y desde el centro político de Argentina (relatos del virreinato y de las guerras civiles argentinas y memorias de partidos y movimientos en los que Buenos Aires es el centro de la vida política del país).	Idea de provincia incompleta: comunidad imaginada como nacional y con límites desdibujados por su carácter metropolitano y su autonomía tardía; se marcan características (diversidad y desigualdad) no basadas en generalizaciones.	Laicidad educativa con tensiones respecto a la definición de libertad de progenitores y alumnos para seleccionar escuela (libertad en un sentido amplio vs. libertad religiosa)

Fuente: elaboración propia en base a las dimensiones analizadas en los discursos de los legisladores.

La lectura comparada de los casos indica que en Salta el catolicismo tiene un lugar preponderante en el relato de origen de la provincia. Las referencias a los orígenes de Salta se condensan en una escena fundacional en la cual el poder religioso y el poder político están fusionados de manera simbiótica, marcando un destino de la provincia en el cual el catolicismo cumple un rol público e importante en el Estado. Por este motivo, la idea de provincia que aparece en los discursos de los legisladores es la de una provincia homogéneamente católica que por lo tanto es particular o diferente del resto del país y, por ello, debe regirse por leyes propias y específicas. Dentro de estas leyes particulares se puede comprender que los marcos o *framings* de la posición legislativa mayoritaria conciban a la educación religiosa obligatoria como un reflejo de la sociedad salteña, como un factor moralizante y cohesivo y como una parte fundamental de una “educación integral”. La memoria colectiva, la idea de provincia y el marco de la política educativa están fuertemente relacionados, a tal punto que los fundamentos de la inclusión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales no pueden escindirse de la idea de provincia, a la vez que esta sólo es comprensible partiendo de los relatos sobre los orígenes de Salta.

En el caso de Córdoba, en cambio, no existe este nivel de homogeneidad respecto al lugar que ocupa el catolicismo en el relato sobre el origen. En esta provincia, el movimiento católico (con sus representaciones) aparece como un grupo relevante pero que no es el todo sino una parte en disputa. De modo que las referencias a los orígenes y, más en general, al pasado de Córdoba se dividen entre dos grupos. Uno que observa la historia cordobesa como una disputa o división entre el nacionalismo católico cordobés, identificado por los legisladores como un sector “clerical”. Otro, más vinculado a una tradición liberal y luego reformista cordobesa, que considera como propios una serie de hitos reformistas y liberales cordobeses que son, además, hitos “laicos”. Por lo tanto la idea del pasado pensado como disputa marca un destino de la provincia en el cual el catolicismo cumple un rol divisivo: genera “crispación”. A partir de estas memorias colectivas las ideas de provincia que aparecen en los discursos de los legisladores cordobeses son, ante todo, dos. Por un lado, una idea de provincia impregnada de creencias religiosas, tradicional, con ruralidad profunda y para la cual la diversidad religiosa es un problema, que se resuelve a través de una legislación específica antisectas. Por otro lado, una idea de provincia secularizada y “docta”, donde un sector mayoritario de la población quiere educación laica y en la cual la participación de la juventud en la política es un rasgo central. De estas ideas divergentes de provincia surgen diversos marcos o *framings* de la relación entre religión y educación. La memoria colectiva de Córdoba como una memoria de la división se corresponde con el encuadramiento que entiende a la inclusión de la educación religiosa optativa como un tema que divide a la provincia; también con el encuadramiento que entiende a la inclusión de la educación religiosa optativa como producto de una; la idea de Córdoba como una provincia secularizada, moderna y docta, se corresponde con un *framing* que considera a inclusión de la educación religiosa de manera optativa como una política que vulnera la laicidad; por último, la idea

de Córdoba como una provincia católica y tradicional se relaciona con el marco según el cual la inclusión de la educación religiosa es “producto de la piedad popular”. De modo que también en este caso las ideas de provincia y los marcos de la política educativa para cada grupo que recuerda están fuertemente relacionados entre sí.

En el caso chaqueño el catolicismo no ocupa un lugar relevante en los relatos sobre el origen y el pasado de la provincia. En las memorias se construye un polo negativo en torno al pasado reciente (neoliberalismo) y más extenso (golpes militares) de la Argentina y de la provincia en el marco de un discurso refundador que propone una provincia nueva, democrática y con un Estado que interviene en la distribución del bienestar. Se negativizan en este relato políticas del pasado consideradas como de segregación étnica de los pueblos qom, moqoit y wichí que habitan la provincia y se propone una memoria alternativa, que reconoce a estos pueblos en su diversidad, devolviéndoles un “orgullo” que les fue alienado. A partir de estas memorias se construye una idea de provincia “pluricultural, plurilingüística y latinoamericana” que también resulta rupturista con las ideas de provincia previas y especialmente con la noción del “Chaco gringo”. Esta idea de provincia se pretende, además, auténtica, en contraposición a las ideas de provincia que le dan más relevancia al componente de la inmigración europea, ideas a las cuales se las considera falsas. Pero ni en el “Chaco gringo” ni en el “Chaco pluricultural” el catolicismo es representado como un factor particularmente relevante. Esto lleva a un encuadramiento de la relación entre religión y educación en el cual las religiones son un componente más de la sociedad civil. Por ello en los discursos aparecen las expresiones “organizaciones religiosas” e “instituciones vinculadas al quehacer religioso” y no la expresión “religión”, como sí aparece en Salta y Córdoba. En suma, en el marco de este discurso refundacional sobre la memoria colectiva y sobre la idea de provincia que proclama la existencia de una diversidad étnica, cultural y religiosa, lo religioso aparece como un conjunto de organizaciones e instituciones no jerarquizadas dentro de la sociedad civil. Por tal motivo, el catolicismo no tuvo un lugar relevante en el debate ni en la ley resultante.

En la Ciudad de Buenos Aires, al igual que en Chaco, el catolicismo no cumple un rol particularmente preponderante en las memorias colectivas sobre el pasado y el origen de la ciudad ni en las ideas de provincia presentes en el debate. Pero, a diferencia de Chaco, Buenos Aires se reconoce en un origen más remoto (el período virreinal del Río de la Plata y las guerras civiles argentinas) y nacional, en el cual la ciudad ocupa el centro político de la vida política argentina. En concordancia con estas memorias, las ideas de provincia que aparecen en el debate son en cierto punto ideas incompletas tomando como referencia la definición de idea de provincia inspirada en la definición de Anderson de idea de nación (1993). Las únicas características distintivas de la jurisdicción presentes en los discursos de los legisladores en relación a la idea de nación son diversidad y la desigualdad, por lo que las representaciones que circularon en el debate en torno al

encuadramiento de la relación entre educación y religión giraron en torno a las tensiones acerca de la definición de libertad de elección.

En suma, en este capítulo hallé que el encuadramiento de la relación entre religión y educación en cada provincia está fuertemente asociado a las ideas de provincia de los legisladores y a las memorias colectivas sobre el pasado y/o el origen de las jurisdicciones. Este hallazgo viene a completar los hallazgos principales del Capítulo III. Allí marqué que de la variación en los resultados legislativos de cada provincia, específicamente respecto al modo de prescribir la presencia o no de enseñanza religiosa en las leyes educativas puede comprenderse, por un lado, a partir de la incidencia conjunta del comportamiento del Ejecutivo dentro de la coalición defensora y la forma de participación política de la sociedad civil en el debate público social; y, por otro lado, a partir de la incidencia o sostenimiento del *statu quo*. En este capítulo encontré que esta incidencia o sostenimiento del *statu quo* está asociada al lugar que ocupa el catolicismo en las memorias colectivas y las ideas de provincia y no es, por lo tanto, una variable endógena o que se explique por sí misma.

Hasta aquí analicé el modo en el cual los factores religiosos en general y vinculados al catolicismo en particular dan cuenta de las variaciones que existen entre las provincias en la distribución del gasto entre las escuelas privadas y las estatales (Capítulo II) y en la forma de prescribir la incursión o no de la educación religiosa en las escuelas estatales (Capítulos III y IV). El objetivo del próximo capítulo es estudiar el modo en el cual estos factores inciden en la selección, las trayectorias y las representaciones de quienes gobiernan la educación en las provincias.

Tabla. IV.1

Documento/s	Código
Versión taquigráfica del debate en la Cámara Diputados de Salta	VTD-Salta
Versión taquigráfica del debate en la Cámara de Senadores de Salta	VTS-Salta
Versión taquigráfica del debate en la Cámara Diputados de Córdoba	VTL-Córdoba
Versión taquigráfica del debate en la Cámara Diputados de Chaco	VTD-Chaco
Versión taquigráfica del debate en la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires	VTC- Ciudad de Buenos Aires

CAPÍTULO V

Incidencia del catolicismo en las trayectorias de funcionarios educativos provinciales

Resumen:

El objetivo de este capítulo es reconstruir las trayectorias sociales de los funcionarios de los Ministerios de educación en las provincias de Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de comprender de las diferentes formas en las cuales el catolicismo incide en la selección de funcionarios en los Ministerios de Educación de las provincias.

Para ello, recurrí sobre todo a las entrevistas en profundidad a los propios funcionarios, aunque en algunos pocos casos también acudí a entrevistas a informantes claves y de datos secundarios tales como currículums, artículos académicos, libros y entrevistas publicadas en medios de comunicación. El número de entrevistas no fue exactamente el mismo para todas las provincias dado que la estructura orgánica de las carteras educativas varía y además la disponibilidad de los funcionarios no fue la misma en los cuatro casos, pero reconstruí un promedio de nueve trayectorias en cada provincia. A través de estas estrategias, busqué rastrear y reconstruir las trayectorias sociales de estos funcionarios indagando en dimensiones como la política, la laboral, la familiar, la educativa, la asociativa y la religiosa.

El argumento que organiza este capítulo es que la selección de funcionarios y actores relevantes en la gestión educativa de las diversas provincias, más específicamente la variación en cuanto a la presencia de redes de socialización religiosa, varía de acuerdo al lugar que ocupa el catolicismo en la historia (en general, en la historia reciente) de la provincia.

V.1. Introducción

¿Cómo son las trayectorias de los funcionarios educativos provinciales? ¿Cómo inciden los factores religiosos en la elección de funcionarios en los gobiernos provinciales de la educación? ¿Cómo aparecen presentes estos factores en las diferentes redes de socialización de los funcionarios? ¿Qué características asumen estas redes en cada provincia? Estos son los principales interrogantes a los que el presente Capítulo busca dar respuesta.

A partir de estas preguntas, el presente Capítulo se enmarca como último eje de análisis de la tesis. En el Capítulo I estudié las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado argentino haciendo foco en el ámbito educativo, pero a la vez comparando estas relaciones con los arreglos generales entre ambas instituciones para cada período. Esto me permitió arribar, entre otras conclusiones, al hallazgo de que la Iglesia católica influyó en las políticas educativas a lo largo de la historia argentina en tres aspectos: la distribución del gasto educativo, la incursión de la educación religiosa en las escuelas estatales y el modo en el cual se distribuyen los cargos, particularmente en los espacios de toma de decisión en el gobierno de la educación. En base a estas conclusiones, en los capítulos siguientes indagué en la influencia de la Iglesia en estas dimensiones en las provincias argentinas. En el Capítulo II estudié qué factores vinculados a la religión inciden en la distribución del gasto entre las escuelas de gestión estatal y las de gestión privada. Los Capítulos III y IV indagaron en el segundo aspecto de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en el gobierno de la educación en las provincias: la forma de las

leyes de Educación y de las Constituciones de prescribir la incursión (o no) de la educación religiosa en los contenidos que se imparten en las escuelas de gestión estatal. Este recorrido me lleva al tercer punto: la distribución de los espacios de toma de decisión en el gobierno de la educación. A esta cuestión busca responder este Capítulo, cuyo objetivo es describir y comparar las trayectorias sociales de funcionarios que intervienen en el gobierno de la educación y comprender cómo incide el catolicismo en estas trayectorias. Para cumplir con este objetivo, trabajé sobre las nociones de redes y sociabilidades y de trayectoria social²¹². Seleccioné esta perspectiva partiendo del supuesto de que, en el análisis del gobierno de la educación en las provincias, el entrecruzamiento entre lo político y lo religioso es un factor relevante a la hora de analizar el modo en el que se conforma el campo de quienes toman decisiones en las arenas educativas provinciales.

El argumento que articula este Capítulo es que los modos en los cuales inciden los factores religiosos en las trayectorias de los funcionarios, varían de acuerdo al lugar que ocupa el catolicismo (bajo las múltiples formas que reviste) dentro del mapa social, cultural y político de la provincia a lo largo de su historia, sobre todo su historia reciente.

V.1.1. Entorno conceptual: trayectorias sociales, sociabilidades y redes

El objetivo principal de este capítulo es analizar las trayectorias, redes y sociabilidades de los funcionarios y de los Ministerios de Educación provincial, prestando atención a los factores religiosos presentes en estas redes y sociabilidades. Tal como se observó en el Capítulo I, la presencia de funcionarios provenientes de sociabilidades y trayectorias sociales en las que el factor católico es relevante, es prácticamente una constante en los gobiernos nacionales de la educación en la Argentina, tanto democráticos como autoritarios. Sin embargo, esta presencia sostenida de funcionarios y políticos católicos, tanto en Ministerios como en comisiones legislativas, no es una cuestión exclusiva de esta área de gobierno. Recientes trabajos (Giorgi, 2014; Mallimaci, 2015; Esquivel y Vaggione, 2015; Irrazábal, 2016, Levita, 2016; Donatello, 2011) hacen hincapié en la presencia de funcionarios y legisladores católicos en otras áreas de gobierno tales como el desarrollo social, la salud, etcétera. Esta presencia extendida y sostenida en diferentes áreas de cuadros católicos sugiere que, al menos en algunas áreas del gobierno (la educación es una de estas áreas), los partidos políticos no tienen el carácter unívoco que les otorga, en general, la ciencia política (Panebianco, 1990; Sartori, 1992; Ware, 1996; Mainwaring y Scully, 2000) en la competencia por cargos y la distribución de espacios de toma de decisión.

Esto no significa que los partidos no tengan efectivamente un rol relevante en la distribución de espacios de poder (de hecho, en los casos estudiados se puede constatar que tienen un rol muy importante en la selección de funcionarios educativos) sino que da cuenta de cuatro cuestiones

²¹² Estas nociones serán profundizadas en el apartado del entorno conceptual.

presentes en la política argentina en general y en el gobierno de la educación en particular. En primer lugar, el bajo nivel de institucionalización de los partidos en Argentina impide tomar como perspectiva única de análisis de los elencos gubernamentales a los partidos políticos (Levitsky, 2003; Freidenberg y Levitsky, 2007, Levitsky y Murillo, 2009). En segundo lugar, la estructura y dinámica de las carreras políticas provinciales en Argentina no quedan explicadas por el modelo de carrerismo de acuerdo al cual el sistema electoral y las reglas partidarias para la nominación de candidatos definen las carreras políticas (Lodola, 2009, 2017). En tercer lugar, la opción de la Iglesia católica por una estrategia integral que incluye la posibilidad de acceder a cargos ejecutivos y legislativos y espacios de toma de decisión tanto en el Estado como en la sociedad civil, no como una “fracción católica”, sino insertándose en toda la vida social, hizo y hace del movimiento católico un actor que forma parte de la competencia política “de hecho”, sin requerir necesariamente de una organización partidaria específica (Prieto, 2014; Esquivel, 2014 y 2009; Mainwaring y Scully, 2003; Mallimaci, 1992; Middlebrook, 2000; Ghio, 2007, Wynarczyk, 2010). Esto está relacionado con la cuarta cuestión que incide en esta particularidad de las trayectorias de los funcionarios educativos en Argentina: una tendencia generalizada y transversal a todas las fuerzas políticas de reconocerle a la Iglesia un lugar importante en la discusión y la implementación de las políticas educativas (Prieto, 2014 y 2016; Torres, 2014; Rodríguez, 2011; Rivas, 2004; Nosiglia y Zaba, 2003). Este último punto se ve reforzado, además, por el extendido saber hacer educativo y pedagógico desarrollado por la Iglesia católica en todo el mundo, especialmente en Argentina, donde además los partidos políticos no tienden a desarrollar perfiles políticos de gestión y gobierno de la educación sino que en general tienden a “tomar” estos perfiles de ámbitos externos a los partidos, tales como universidades, ONGs, posgrados, organizaciones internacionales, etcétera.

Por estos motivos me voy a concentrar en los conceptos de trayectoria social y sociabilidades y redes. Entiendo por trayectoria social la reconstrucción de los recorridos de las vidas de los individuos en las esferas familiar, educativa, laboral, religiosa y otras más teniendo en cuenta su socialización, y sus experiencias biográficas (Gaxie, 2000). Por sociabilidades y redes entiendo a los entrelazamientos que agrupan y asocian a los individuos entre sí en conjuntos más o menos cohesivos, más o menos estables, más o menos numerosos (Agulhon, 1981 traducido en Giorgi, 2014). Estos entrelazamientos demarcan circuitos diferenciados a través de los cuales los individuos intercambian recursos materiales y simbólicos, incluyendo entre estos últimos un recurso clave en la distribución de espacios de toma de decisión como es la información. Además estos entrelazamientos implican, como en todo grupo social, la presencia de sanciones y recompensas respecto a los comportamientos individuales, que tienen por propósito final fortalecer los lazos de lealtad interpersonal. Por último, estas redes conforman un espacio de aprendizaje intergeneracional. En suma, delimitan el universo de posibles acciones y cursos de acción para cada individuo (Giorgi, 2014). A partir de estas precisiones, elegí

para el análisis de las trayectorias y redes de quienes toman decisiones en el gobierno de la educación en las provincias no partir de sistemas de categorías previos, sino construir las categorías a partir de un trabajo inductivo.

V.1.2. Abordaje metodológico, dimensiones y construcción de categorías

El abordaje metodológico que seleccioné para reconstruir las trayectorias sociales de los funcionarios educativos de las provincias fue el de la historia de vida. Tomé esta decisión por tres motivos. En primer lugar, considero las trayectorias sociales como relatos multidimensionales y el abordaje a partir de la historia de vida permite captar esta multidimensionalidad (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006). Esto se debe a que este abordaje permite estudiar de qué modo trayectorias diversas pueden articularse con distintos mundos sociales que implican una serie de recursos cuya disponibilidad puede determinar orientaciones, percepciones y, finalmente, la puerta de acceso a los Ministerios. En segundo lugar, elegí reconstruir las historias de vida de los funcionarios a partir del supuesto de que estas no solamente dan cuenta de la particularidad de cada individuo que ocupa u ocupó un cargo, sino que también demarcan una determinada configuración histórica y social (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006). En tercer lugar, mi propósito de indagar de qué modo incide el catolicismo en la selección de funcionarios de los Ministerios de educación implica asumir que existe una multiplicidad de formas de incidencia a descubrir. Estas formas de incidencia no estaban presupuestas al momento de comenzar mi trabajo de investigación, sino que solamente podían hallarse de manera inductiva, a través del trabajo de campo.

Esto implicó tres decisiones importantes. La primera fue reducir el universo de análisis inicial, que abarcaba a los actores intervinientes en el gobierno de la educación, a un universo más restringido: el de los funcionarios de los Ministerios²¹³. La segunda decisión fue reducir el universo de análisis de acuerdo a un criterio temporal. Si bien la tesis abarca el período 1999-2016, entendí que iba a resultar fácticamente imposible no solamente relevar sino también reconstruir las historias de vida de todos los funcionarios de la educación de ese período en este trabajo, puesto que dicho objetivo abarcaría toda una tesis diferente. Por este motivo decidí centrarme en los funcionarios del gabinete al momento en el que comencé el trabajo de campo de esta etapa y los ministros de Educación pertenecientes a los últimos tres gobiernos²¹⁴. La tercera decisión fue reducir la definición de “funcionarios del ministerio” a los funcionarios vinculados a las áreas pedagógicas, de gestión educativa, y de vinculación con actores de la comunidad educativa.

²¹³ En mi trabajo de campo entrevisté, además, a representantes de Consejos de Educación Católica, Vicarías y Juntas Arquidiocesanas de Educación y a representantes de sindicatos y legisladores. Pero debido los objetivos de la tesis y los hallazgos del Capítulo I, consideré que si bien estas entrevistas podían serme de utilidad para complementar la reconstrucción de las trayectorias sociales, la indagación en las historias de vida de los demás actores iba a ir en contra de una definición de gobierno de educación que, por las características de mi objeto de estudio, está centrada en el Estado.

²¹⁴ Los cuatro casos seleccionados (Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires) son provincias en las que al menos los últimos tres gobiernos (en Córdoba cuatro) fueron del mismo signo político.

Una vez definidos el abordaje metodológico y el universo de análisis, seleccioné como técnica principal la entrevista en profundidad²¹⁵. Para saldar el problema de la disponibilidad de los entrevistados, preparé el trabajo de campo con mucha anticipación y sistematicidad²¹⁶. Sin embargo, hubo algunos pocos casos en los que, debido a imprevistos o a que se trataba de funcionarios muy jerárquicos, no pude acceder al encuentro personal²¹⁷. En estos casos, recurrí a otras fuentes para reconstruir sus trayectorias tales como relatos autobiográficos, entrevistas a informantes clave, currículums vitae oficiales, fuentes secundarias (libros y artículos académicos) y, en menor medida, entrevistas y notas en medios de comunicación²¹⁸. Por lo tanto, si bien realicé unas 13 entrevistas en cada provincia, finalmente seleccioné un promedio de nueve historias de vida por cada una y utilicé las demás entrevistas para triangular información²¹⁹.

Las dimensiones en las que indagué para reconstruir las trayectorias sociales fueron seis: política²²⁰, familiar²²¹, educativa²²², laboral²²³, religiosa²²⁴ y asociativa²²⁵. El objetivo de esta búsqueda fue determinar cuáles fueron los factores determinantes en el ingreso a los Ministerios.

Ahora bien, una vez que reconstruí las historias de vida, pude construir de manera inductiva las categorías para agrupar los casos. Estas categorías revisten la forma de tipos ideales, por lo cual no son perfectamente asimilables a cada unidad empírica, dado que están formadas por una acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista²²⁶. Esta acentuación unidimensional está dada, en este

²¹⁵ Esta elección se debió principalmente a que la literatura sobre historia de vida (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006; Pereira de Queiroz 1991; Veras, 2010; Vasilachis de Gialdino, 2006) recomienda la entrevista en profundidad como principal técnica para la reconstrucción de trayectorias sociales.

²¹⁶ Anticipación porque para cada provincia comencé a pedir las entrevistas con un mes de antelación, y sistematicidad porque comencé a sistematizar datos disponibles sobre las trayectorias sociales de los funcionarios antes de ir a realizar las entrevistas.

²¹⁷ Estos casos fueron los siguientes para cada provincia. En Córdoba, Amelia López (quien se encontraba de viaje); Walter Grahovac y Delia Provinciali (quienes no tuvieron disponibilidad horaria). Tampoco pude acceder a la entrevista con Evelina Feraudo, pero Arturo Binedell me cedió muy gentilmente el texto de su extensa entrevista en profundidad. En Chaco, el exministro Francisco Romero y el actual ministro Daniel Farías. En la Ciudad de Buenos Aires, el exministro Esteban Bullrich, la actual ministra Soledad Acuña.

²¹⁸ Privilegiando las entrevistas televisivas y radiales a la prensa escrita para reducir lo más posible la distorsión.

²¹⁹ El listado completo de entrevistas está en el Anexo III.

²²⁰ Por trayectoria política entiendo el o los espacios políticos de pertenencia del entrevistado a lo largo de su vida.

²²¹ Entiendo por trayectoria familiar fundamentalmente las ocupaciones y niveles educativos de los progenitores del entrevistado. Sin embargo, en los casos en los que la trayectoria familiar fue un factor central en la inserción ministerial de los actores, indagué también en generaciones previas.

²²² Por trayectoria educativa, entiendo el recorrido educativo del entrevistado: títulos e instituciones en las que los recibieron. Pero en los casos en los que los recursos simbólicos y sociales adquiridos en el ámbito de la educación formal fueron determinantes para el ingreso de los funcionarios al Ministerio, indagué más profundamente en esta dimensión.

²²³ Por trayectoria laboral, entiendo la cronología de empleos de los entrevistados. En caso de que aparecieran cargos relevantes para la carrera de los entrevistados, indagué en la persona y la forma por la cual llegaron a esos cargos, especialmente en el caso de los cargos funcionariales.

²²⁴ Defino trayectoria religiosa como la forma en la cual los entrevistados se definen a sí mismos desde el punto de vista religioso. Sin embargo, en los casos en los cuales el ingreso de los funcionarios a los Ministerios apareció muy vinculado, en sus relatos, a redes religiosas, indagué con más profundidad en esta dimensión.

²²⁵ Entiendo por trayectoria asociativa el recorrido de los entrevistados por diferentes grupos de pertenencia.

²²⁶ Entiendo por “tipo ideal” la definición clásica de Max Weber: “Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista y por la síntesis de gran cantidad de fenómenos concretos individuales difusos, distintos, más o menos presentes, aunque a veces ausentes, los cuales se colocan según esos puntos de vista enfatizados de

trabajo, por el rasgo más determinante de las trayectorias en el ingreso al trabajo como funcionarios en los Ministerios. Las categorías que construí fueron tres: notables, militantes, y expertos.

Entiendo por “notables” la categoría utilizada por Weber, es decir, hombres pertenecientes a círculos sociales de educación y propiedad, anclados en linajes familiares de raigambre local que detentan posiciones de prestigio y privilegio en lo político o en lo económico. Sus cargos políticos son una prolongación “natural” de su *status* social (Weber, 2007: 114-118). En suma, en estos casos, la principal puerta de entrada al cargo está dada por la pertenencia a una trayectoria familiar determinada por la vinculación a la política, a la propiedad, al prestigio, al conocimiento o a cualquier tipo de capital social escaso.

Defino como “militantes” a aquellas personas con una pertenencia activa y sostenida a lo largo del tiempo a un grupo definido que (de tipo religioso, político, sindical o social) que, por un lado, busca convencer sobre su mirada del mundo y su proyecto de sociedad a la mayor cantidad posible de adherentes y, por otro lado, aspira promover a sus integrantes en diversas instituciones de la vida política y social con la pretensión de liderarlas. Esta definición tiene un bajo nivel de especificidad comparada con otras más asociadas a la idea de militantes de base (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2016; Catoggio, 2016; Mallimaci, 2015; Cucchetti, 2010; Donatello, 2010; Prieto y Lotito, 2012). Sin embargo, dado que lo que me interesa de las trayectorias es el factor que determina el ingreso al Ministerio, utilicé esta definición lo suficientemente amplia como para abarcar tanto a dirigentes como a cuadros intermedios o de base.

Por último, entiendo por “expertos” la definición sociológica y relacional propuesta por Eyal (2013). Es decir, personas reconocidas por un grupo (en este caso, por quienes distribuyen los espacios de toma de decisión) como poseedoras o bien de un conocimiento teórico o académico específico acerca de un tema determinado, o bien de un conocimiento práctico relativo a un campo de acción particular²²⁷.

V.2. Análisis empírico

V.2.1. Salta: “¡Es remil mía esa virgen! Así somos”

La indagación en las trayectorias de diferentes funcionarios educativos en Salta me permitió arribar al hallazgo de que en esta provincia los cargos de mayor importancia en el Gobierno de la educación y dentro del Ministerio se otorgan, en general, a “notables” que son católicos y entienden al catolicismo como un rasgo importante de “lo salteño”, justamente debido a las memorias colectivas e ideas de provincia presentes en los discursos de la comunidad política salteña que estudié en el Capítulo IV.

manera unilateral en una construcción analítica unificada [...]. Dicha construcción mental, puramente conceptual [...] no puede ser encontrada empíricamente en ningún lugar de la realidad.” (Weber, 1949, p.90)

²²⁷ Usé los términos “experto” y “técnico” indistintamente por cuestiones de estilo.

En los casos de dos exministros entrevistados, Leopoldo Van Cawlaert y Roberto Dib Ashur, se observa que su calidad de notables los hace parte de, entre otras redes, una red común de pertenencia con el gobernador que los convocó a sus puestos. Ahora bien, por las cualidades propias de Salta, el vínculo de estos notables con la religión católica es muy fuerte, particularmente en el caso de Van Cawlaert quien, en su historia de vida, ubica a su formación religiosa como su primera formación política. El caso de la actual ministra, Analía Berruezo, si bien no cuadra exactamente con el perfil de “notable”, como lo estudiaré en este apartado, sí forma parte de esta red.

Los demás cargos, en cambio, se otorgan a personas “técnicas”, provenientes en general de la carrera docente aunque también con otras trayectorias que les brindan algún tipo de *expertise* en un área específica de la educación o de la pedagogía. Si bien la religiosidad en varios casos es un rasgo que está presente, no aparece en todos estos casos de funcionarios “subalternos” como un rasgo sobresaliente en la formación y las redes de socialización.

De modo que en Salta la principal forma de incidencia del catolicismo en la selección de funcionarios se encuentra, sobre todo, en la presencia de un fuerte catolicismo cultural en los términos en los que aparece en el Capítulo IV. Es decir, como un catolicismo que está fuertemente asociado a la memoria colectiva y a la idea de provincia y, por lo tanto, a los sectores dominantes de esta provincia. En otras palabras, los notables salteños interpretan su origen salteño y su identidad salteña como un origen católico y una identidad católica. Sus redes de sociabilidad están inscriptas en esta matriz. En el siguiente subapartado reconstruyo las trayectorias sociales de funcionarios del Ministerio de Educación de Salta con el objetivo presentar esta configuración particular.

V.2.1.1. Trayectorias e incidencia del catolicismo: notables católicos en la cúpula y expertos en la base

Van Cawlaert fue ministro de Educación entre abril de 2008 y diciembre de 2010. Si bien esta fue la única vez que se desempeñó como ministro en esta cartera, su carrera en el Estado se remonta a 1977, cuando comenzó a trabajar en la Dirección Nacional de Rentas de la Provincia. Van Cawlaert nació en la ciudad de Salta en 1950. Hijo de un padre contador y una madre docente, ingresó en quinto grado de la primaria al Bachillerato Humanista, un colegio secundario con un régimen especial al que asisten generalmente los miembros de la élite salteña, entre ellos el actual gobernador de Salta, Juan Manuel Urtubey²²⁸. Para Van Cawlaert su experiencia formativa en la secundaria resultó clave políticamente, debido a la formación católica que allí recibió. El exministro considera que lo que aprendió en el Bachillerato sobre la doctrina social de la Iglesia no consistió en contenidos únicamente religiosos, sino también políticos: “Me llamó la atención por el sentido de inclusión que plantea, el

²²⁸ Urtubey designó a otros altos funcionarios de otras carteras de ese mismo colegio. Para Van Cawlaert, esto se debe a que “El gobernador conoció gente ahí, en ese bachillerato y conoce las bondades de la formación humanista, conoce lo que es la influencia filosófica que viene de la mano de la Iglesia, así que creo que eso motiva para que él designe gente que ha pasado por ahí”. Entrevista a Van Cawlaert realizada en Salta en junio de 2016.

sentido de igualdad, el sentido de libertad bien entendida, bien adquirida, bien consolidada de la mano de la obligación, las obligaciones personales”²²⁹.

Al terminar la escuela secundaria, Van Cawlaert comenzó la carrera de Administración de Empresas en la Universidad Católica de Salta. Allí comenzó lo que él considera una formación política más sistemática, orientada a la participación en discusiones y asambleas del Centro de Estudiantes. Una vez más, esta formación estuvo estrechamente vinculada a la formación católica, dado que quienes instruían a Van Cawlaert para participar de estas discusiones eran sacerdotes:

Había un centro de estudiantes que no se definía como político, pero que obviamente tenía influencia de distintas ideologías. Y esta puja por imponer la ideología a lo que llevaba era a una actividad política intensa. [...] No era un vínculo formal el que yo tenía con el centro de estudiantes. Simplemente nos preparábamos para la asamblea y nos adoctrinábamos, más era el adoctrinamiento que otra cosa. Buscar textos y leer y prepararlos y consultarlos a los curas. [...] El cura consejero que teníamos, por lo menos yo recuerdo al cura de apellido Rueda, que era un jesuita español y otro que no me acuerdo cómo se llamaba, también español. Esos eran los de mayor confianza nuestros y ellos eran a quienes recurriamos con más frecuencia. Nos hacían leer todo, desde Carlos Marx hasta la Biblia, todo, todo, y entrábamos en debates que era muy enriquecedor y muy aleccionador digamos, nos poníamos a comparar, a ver los argumentos de el sector opuesto, una mente abierta.

Luego de graduarse, Van Cawlaert trabajó cinco años en una empresa de desbosques perteneciente al exinterventor (1962-1963) Pedro Remy Solá, a quien conocía por haber sido compañero de secundaria de su hija. De esta misma forma, a través del padre de una compañera del Bachillerato, Van Cawlaert ingresó en 1977 a la Dirección General de Rentas de la Provincia. De allí pasó a trabajar en la Dirección Nacional de Inmuebles, un organismo que luego se unificó con el Registro de Propiedad en la Dirección de Catastro hasta que, en 1986, el gobernador Roberto Romero lo nombró Secretario de Planeamiento. Romero lo conoció a Van Cawlaert cuando este era muy pequeño²³⁰ y lo nombró en este cargo como una forma de premiar su desempeño como director de Inmuebles, donde realizó exitosamente un revalúo urbano (“una experiencia inédita en Salta”).

En 1987, Hernán Cornejo, a quien Van Cawlaert conocía “del barrio”, lo nombró Ministro de Economía²³¹, cargo que desempeñó hasta 1989, cuando renunció debido a la crisis política que atravesaba la provincia, con expectativas de obtener un cargo nacional en el gobierno de Carlos Menem. Estas expectativas se debían a los vínculos con Antonio Erman González, Pablo Aguilera y David Mazza, que Van Cawlaert había sembrado durante su gestión en el Ministerio de Economía. Así fue que a través de Erman González, Van Cawlaert ingresó al Instituto Nacional de Servicios

²²⁹ En adelante y excepto indicación contraria, todos los fragmentos o palabras y frases entrecomilladas son citas textuales de las entrevistas a los funcionarios.

²³⁰ En palabras de Van Cawlaert, él y Romero se conocieron “en los tablones”: cuando Romero era tesorero del diario salteño *El Tribuno*, organizó un festival latinoamericano de folclore junto a una agrupación tradicionalista salteña (los Gauchos de Güemes). El padre de Van Cawlaert integró la comisión organizadora del festival y pidió que contrataran al cuartero Los Cuatro Hermanos Salteños, integrado por sus hijos, es decir, Leopoldo Van Cawlaert y sus tres hermanos. Años después, cuando Romero fue gobernador de la provincia y Van Cawlaert funcionario, seguía recordando este encuentro con el pequeño Van Cawlaert: “Acá nos conocemos todos, es muy chico Salta”.

²³¹ Más allá de este vínculo de cercanía espacial, mientras Cornejo estaba organizando su campaña (y su Gobierno), frecuentó la Secretaría de Planeamiento, en la que Van Cawlaert le brindó información clave para pensar su plataforma política y planificar las primeras medidas económicas en caso que ganara la elección.

Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) como Gerente General. Allí entabló buenas relaciones con el presidente del PAMI, Santiago De Estrada²³². Juntos se fueron del PAMI a formar una consultora en la que trabajaron asesorando a distintos sindicatos y juntos retornaron a la función pública en 1998, De Estrada como Secretario de Desarrollo Social y Van Cawlaert primero como asesor de Erman González, quien asumió como Ministro de Trabajo y luego como Director Ejecutivo de ANSES. Cuando finalizó el gobierno de Menem, en 1999, Van Cawlaert retornó a la actividad privada y recién volvió a la actividad política en 2007, durante la campaña de Juan Manuel Urtubey, a quien conocía por ser amigo de su tío, Julio Mera Figueroa. Luego de que Van Cawlaert se “hiciera cargo de la transición”, Urtubey le ofreció personalmente el cargo de ministro de Educación. A pesar de que Van Cawlaert no poseía experiencia en esta área, Urtubey evaluó que el ministerio estaba con problemas de administración (paros, internas políticas) y que Van Cawlaert, por sus experiencias previas de gestión, tenía las competencias personales para resolver estos problemas. Allí estuvo hasta diciembre de 2010 cuando renunció luego de que un cronista de un programa televisivo nacional cuestionara su política de educación sexual: “Me ridiculizaron en CQC y evalué que si me quedaba podía perjudicar a Urtubey”. Salta fue una provincia que, durante el mandato de Van Cawlaert, tuvo varios inconvenientes con el Ministerio de Educación de la Nación, justamente porque no compartía los lineamientos de educación sexual integral (ESI). Cuando el Ministerio nacional envió a Salta los cuadernillos con los que buscaba promover la ESI en las provincias, Van Cawlaert no los circuló entre las escuelas salteñas. Cuando le consulté por esta cuestión, me Vanwlaert me respondió lo siguiente: “Los mandé al freezer porque el nuestro era informativo y formativo y el de la Nación me parecía que eran promotores de la sexualidad”.

Dib Ashur nació también en la ciudad de Salta, en 1972 y fue ministro de Educación entre diciembre de 2011 y abril de 2016. Su padre fue decano de la Facultad de Ciencias Económicas de Tucumán, tres veces presidente del Consejo de Ciencias Económicas, vicepresidente de la Federación Nacional de Contadores y funcionario en el gobierno de Romero. Su madre fue maestra durante varios años hasta que decidió dedicarse completamente a la crianza de sus cinco hijos. Dib Ashur hizo la escuela inicial, la primaria y la secundaria en el colegio Belgrano, perteneciente a los Canónigos Regulares de Letrán, al que también asisten muchos integrantes de la élite salteña. Al finalizar sus estudios secundarios, Dib Ashur estudió Contador Público en la Universidad Nacional de Córdoba y cuando se graduó, en 1997, se trasladó a Buenos Aires a hacer una Maestría en Economía en la Universidad del CEMA. Allí trabajó en el Banco de Galicia y Accenture, “una consultora internacionalmente reconocida, una muy buena experiencia”. Luego retornó a Salta, donde comenzó a trabajar en el

²³² Un cuadro católico que estuvo presente en múltiples gobiernos autoritarios y democráticos hasta la actualidad (Mallimaci y Giorgi, 2016).

Gobierno como Gerente Financiero del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV)²³³. Tenía 27 años: “Muy joven para ese cargo, pero me manejaba”. En 2003 viajó a España a hacer un posgrado en liderazgo de la Universidad San Pablo CEU financiado por la Fundación Carolina. En 2004 volvió y renunció a su cargo como Gerente Financiero en el IPV²³⁴ para ir a trabajar como Subsecretario de Financiamiento en la Municipalidad de Salta. Lo convocó para este cargo un amigo del colegio Belgrano cercano al intendente, también exalumno del Belgrano²³⁵. Al poco tiempo, otro amigo del colegio Belgrano, ministro de Hacienda de la provincia, lo convocó para hacerse cargo de la Dirección Provincial de Estadísticas de Salud²³⁶. Un año después, en 2009, su amigo lo mandó a ser subsecretario de Financiamiento Internacional de la provincia “a buscar plata con el BID, con el Banco Mundial, colocar títulos, en fin, fue un trabajo muy interesante”. Luego de hacer un curso corto (de un mes) en Harvard a fines de 2010²³⁷, Dib Ashur retornó a Salta y Urtubey lo convocó como ministro de Educación, Ciencia y Tecnología. Luego de ocupar este cargo cinco años, decidió renunciar (habiendo sido confirmado para el segundo mandato) porque quería desarrollar otras facetas profesionales y dedicarle menos tiempo al trabajo. Si bien en este caso la conjunción entre redes políticas y redes católicas no está tan explicitada por el propio funcionario como en el caso de Van Cawlaert, quien identificaba su formación política y su formación religiosa como una misma cosa, se puede observar que la pertenencia de Dib Ashur a estas redes de sociabilidad, propias de un notable, implica también pertenecer a redes católicas dadas por la centralidad de un colegio confesional de élite como el Belgrano. Esta identidad católica fue reafirmada varias veces por Dib Ashur a lo largo de la entrevista. Además, aparece en su relato como la expresión de un fenómeno social más amplio en el cual las representaciones sobre “lo católico” y “lo salteño” coinciden en una misma identidad:

DA: Yo soy católico y estoy casado por Iglesia. En realidad, estoy bautizado. En la ortodoxa, católico ortodoxo y después hice la comunión en la Católica. Voy a misa todos los domingos, yo soy bastante

²³³ “Me convoca el presidente del Instituto de la Vivienda porque se entera que vengo con esta maestría y a través de un amigo mío que también es contador que estaba trabajando en otro lugar, entonces, bueno Salta es más chico, entonces nos conocemos. Mi amigo dice ‘mirá che que está este tipo, él es muy bueno’ y bueno, mi entrevista salió muy bien”.

²³⁴ Esta renuncia se debió a que, en las elecciones, Dib Ashur había apoyado a un candidato justicialista pero opositor a Romero, Walter Wayar. Su apoyo se debió a que el candidato a vicegobernador de Wayar, Javier David, era amigo de Dib Ashur “desde el jardín de infantes” del colegio Belgrano.

²³⁵ “Yo renuncio porque digo, bueno perdimos las elecciones, me voy a la parte privada, me estaba yendo y otro amigo mío, que es intendente de la capital, lo convoca para trabajar y le dice ‘che, sete mi secretario de hacienda’. Yo era su amigo y le dije ‘che, yo no quiero saber nada, yo me voy a la parte privada’, y él me dice ‘dale, esto es muy difícil y necesito hacer un grupo sólido’”.

²³⁶ En el siguiente fragmento de la entrevista, Dib Ashur narra cómo lo convocaron a esta Dirección: “E: ¿Y quién te convocó desde el gobierno?”

DA: En realidad el Ministro de Hacienda, que es otro amigo mío, en Salta es así la cosa, tampoco quería saber nada

E: ¿Al Ministro de Hacienda también lo conocías del Belgrano?

DA: Sí

E: Son la banda del Belgrano

DA: Y el de la Municipalidad también, y el vicegobernador también. De hecho éramos cuatro ministros que éramos del Belgrano, no de la misma camada pero cerca y hay otro que del bachillerato humanista que trabaja con Urtubey, están al frente.”

²³⁷ Nota de campo de la entrevista a Dib Ashur: “Cuando ingresé en su oficina y me senté, noté que tenía un pulóver blanco con cuello en “V” con dos franjas bordó y un pequeño escudo del lado izquierdo que al principio no llegué a observar de dónde era. Cuando pude acercarme a saludarlo, noté que era el escudo de Harvard”.

mariano [...] Tenemos a la Virgen en todos lados y tengo a la Virgen del Cerro

E: Algunos entrevistados me dijeron que esa virgen es algo como de los porteños, como que la del Milagro es más verdadera, entre comillas

DA: Es remil mía esa Virgen. Así somos [...] De hecho, viví abajo de su cerro, entonces yo iba y era de los que iba caminando con la arena, el agua y las tejas todo para que se haga el santuario arriba, acá somos personas de mucha fe como te habrás dado cuenta. Toda Salta, en sí misma, es un lugar de muchísima fe.

Hasta aquí, a partir de estas dos trayectorias sociales, pude hallar que una importante forma de incidencia del catolicismo en el gobierno de la educación de Salta ocurre a través de las cúpulas, específicamente a partir del nombramiento de ministros que, sin ser militantes católicos, tienen un origen notable y forman parte de redes en las cuales el poder político está embebido en una cultura católica más amplia. De hecho, la actual ministra de Educación, Analía Berruezo, si bien no responde perfectamente este perfil de “notable”, dado que su carrera y sus antecedentes familiares tienen otras características que los de Dib Ashur y Van Cawlaert, su paso como directora del colegio Belgrano dos veces fue clave para que la convocaran al Ministerio primero y para que la nombraran ministra después. Además, el ser católica es un componente que la propia Berruezo destacó en la entrevista, reconociéndose como una “católica practicante de misa diaria”.

Ahora bien, todos estos componentes presentes en las trayectorias de quienes se encuentran en la cúpula del gobierno de la educación no están presentes necesariamente en los cargos de menor rango. Estas características podrían resumirse en pertenencia a familias tradicionales o “notables” salteñas, formación primaria y secundaria en colegios privados confesionales también tradicionales, cercanía a las redes de quienes integran Gobierno y una fuerte identificación con el catolicismo salteño. Los perfiles de quienes integran estos cargos de menor rango son más heterogéneos en cuanto a sus orígenes, trayectorias, puertas de entrada al Ministerio, y pertenencias religiosas.

Tal es el caso de la Subsecretaria de Calidad Educativa, Miriam Goldszier. Ella es porteña, estudió Ciencias de la Educación en la UBA y luego hizo una Maestría en Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universitat Oberta de Catalunya. Fue docente en universidades estatales y privadas en Buenos Aires y consultora ante varios organismos internacionales y nacionales y se mudó a Salta porque quería tener una vida más tranquila. Dejó su currículum en el Ministerio y la llamaron para desempeñarse como supervisora general de Escuelas Secundarias²³⁸. Goldszier se identifica religiosamente (y étnicamente) como judía y envía a su hija más pequeña a una escuela judía a contraturno.

El caso de Silvia Romano de Jáuregui, la directora general de Educación Privada, es similar a este en varios aspectos. Al igual que Goldszier, Romano de Jáuregui proviene de otra provincia. Nació en Hurlingham, provincia de Buenos Aires, y comenzó su actividad docente en el partido de Almirante Brown. Es maestra normal y licenciada en nivel inicial. Llegó a Salta acompañando a su marido, quien

²³⁸ “Presenté mi currículum, les interesó y empecé a trabajar con ellos. No conocía absolutamente a nadie, debo ser en este sentido, el único caso que existe que no tenga ningún vínculo ni político, ni con nadie, que tenga solamente un vínculo técnico y me convocaron por mi experiencia profesional. En Buenos Aires yo tengo una trayectoria bastante importante”.

trabajaba en una compañía eléctrica²³⁹. A fines de la década de 1990, luego de hacer engorrosos trámites burocráticos y en un contexto social muy conflictivo, consiguió que la ubicaran como supervisora de Nivel Inicial en las escuelas de Salta aunque su cargo docente seguía estando en Buenos Aires. En 2008, cuando esta modalidad de trabajo se venció, logró hacer una permutación de cargos con otra docente que necesitaba mudarse a Buenos Aires, con lo cual al poco tiempo fue nombrada directora de una nueva escuela de nivel inicial. Estuvo allí hasta 2011, cuando la recién nombrada directora de Gestión Privada, María del Carmen Zambrano, la llamó para integrar el equipo de supervisores de escuelas de Gestión Privada. Hasta ese momento, Romano de Jáuregui no había tenido ningún contacto con las escuelas de gestión privada, ni como alumna ni como docente. Pero esto no representó un problema, porque la propia Zambrano se desempeñó, hasta el momento de ser nombrada en el área de Gestión Privada, como directora de Primaria, es decir, como autoridad de todas las escuelas primarias de gestión estatal de la provincia. Y su trayectoria había transcurrido en escuelas estatales, como la de Romano de Jáuregui. Luego, Zambrano se jubiló y nombraron a otra directora, quien al poco tiempo también se jubiló y recomendó a Romano de Jáuregui para el puesto. Quien le hizo el ofrecimiento formal fue la entonces secretaria de Educación y actual ministra, Berruezo. Desde la mirada de Romano de Jáuregui, ella fue seleccionada para ese puesto porque durante su trabajo como supervisora había tenido buenas relaciones con las autoridades de los colegios debido a su características personales (“mediadora, tranquila”):

Porque acá se necesita una persona que sea más bien conciliadora, mediadora, negociadora, tranquila, de buen trato, perfil profesional, con una formación universitaria, que haya pasado por la capacitación, que haya tenido experiencias en la supervisión. O sea, yo que nunca tuve problemas, digamos.

Esto se vuelve relevante en el contexto de la educación de gestión privada de Salta debido a que los colegios de esa provincia son “muy poderosos”, dado que asisten a ellos los hijos de muchos políticos²⁴⁰. Finalmente, Romano de Jáuregui aceptó este cargo. Desde el punto de vista religioso, Jáuregui se define como católica practicante: fue catequista muchos años aunque no estudió teología, y va a misa todos los domingos, “eso también es importante: tema del perfil del director tiene que ser una persona católica”.

La trayectoria del coordinador de las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe, Daniel Grimaux, comparte con las de Glodzsier y Romano de Jáuregui la exterioridad, a priori, respecto al sistema

²³⁹ A principios de la década de 1990 su marido fue trasladado por trabajo a Córdoba y luego a Campo Durán, en Salta, por lo que ella estuvo un período sin trabajar. En 1992 retomó la actividad docente en Chos Malal, provincia de Neuquén, donde fue maestra de música y de primer grado de la única escuela de ese pueblo. Después retornó a Buenos Aires donde trabajó como maestra de nivel inicial hasta que volvió a Salta hacia el final de la década.

²⁴⁰ Las características personales jugaron un rol importante en la selección de Jáuregui (de acuerdo a su relato), lo cual puede observarse en el siguiente fragmento de la entrevista:

“No era que se peleaban pero de repente tenés alguien que cumple determinada función que a lo mejor al director de la escuela no le gusta que le digan las cosas que no está haciendo bien, por ejemplo, no porque eso sea malo, sino porque tiene que marcar lo que uno tiene que hacer, tiene que orientar, tiene que hacer y por ahí es el director que siempre hace las cosas de una manera y vos de repente le decís que es de la otra, no le gustó y bueno **son muy poderosos nuestros colegios privados, tienen mucha llegada y tienen que aceptar el gobierno, porque es la verdad**”.

educativo salteño. Grimaux nació en 1961 en la ciudad de Paraná, Entre Ríos, donde se recibió de profesor de Biología en un instituto estatal. Luego estudió la Licenciatura en la Universidad Nacional de Tucumán y a los 27 años se mudó a Salta. En 1990 comenzó a trabajar como docente secundario en la localidad de Cachi y como docente universitario en la Universidad Nacional de Salta. Desde la Universidad participó, junto a un equipo más extenso, de una investigación sobre genética de poblaciones de la Puna, en una población de Santa Rosa de los Pastos Grandes. Este fue su primer acercamiento a las poblaciones indígenas de Salta. Se dedicó sobre todo a la docencia durante casi 20 años, hasta que en 2008 fue nombrado supervisor de Escuelas Secundarias. Debido a estos acercamientos previos a las zonas rurales (Cachi es una localidad rural) y a las poblaciones indígenas, Grimaux se encargó de supervisar escuelas de ruralidad profunda. Pero los cambios en la legislación educativa nacional (Ley Nacional de Educación) y luego provincial, que modificaron la estructura, hicieron que el rol de Grimaux excediera las tareas de supervisor: las autoridades le encargaron que organizara la cobertura total de la educación secundaria en áreas de ruralidad profunda. Entre 2011 y 2015, Grimaux creó más de 120 escuelas rurales con distintas formas de organización y cursada (itinerantes, mediadas por TICs, tradicionales, etcétera.). En 2016, el ministro Dib Ashur creó el cargo de coordinador en Educación Intercultural Bilingüe y se lo otorgó a Grimaux.

Cuando lo consulté sobre sus creencias, Grimaux me respondió lo siguiente: “Fundamentalmente, creo que la escuela es un lugar de oportunidades. Si lográs mostrar, visibilizar cuáles son las oportunidades, en general la espuma baja y nos quedamos con el caldo claro. Se acaban las peleas”. Sorprendida por su respuesta, insistí en la pregunta acerca de si creía en algo más allá de este mundo, en algo sagrado o sobrenatural. Respondió que tuvo una socialización católica cuando era pequeño “pero a esta altura” solo creía en la escuela pública.

Estos tres casos (Goldszrier, Romano de Jáuregui y Grimaux) dan cuenta de trayectorias especialmente heterogéneas respecto de las trayectorias de quienes integran la cúpula porque se trata de funcionarios provenientes de otras provincias y otras redes de pertenencia. Su ingreso a la función pública está vinculado, en general, a la especialización en un tema definido dentro del campo de las políticas educativas: en el caso de Goldszrier, este tema es la evaluación y la incorporación de tecnologías de la información al terreno pedagógico; en el caso de Romano de Jáuregui, esta especificidad está dada por su trayectoria docente, en supervisión y por su buen vínculo con las escuelas de gestión privada; en el caso de Grimaux, por su conocimiento sobre las escuelas de ruralidad profunda y sobre las poblaciones indígenas de Salta. Los siguientes casos marcan trayectorias de funcionarios nacidos en Salta pero que, al igual que en estos tres casos, no provienen de sociabilidades notables ni están conectados, a priori, con estas redes, sino que pertenecen a redes docentes o asociadas al personal técnico del ministerio.

La directora general de Primaria desde 2014, Liliana Gira, es profesora de Filosofía y Ciencias de la

Educación y maestra de grado “con 25 años de servicio como maestra en escuela primaria, más de 15 en escuela secundaria, y también en el terciario, en profesorados”. Nació en Cerrillos, a 20 kilómetros de la ciudad de Salta. Su madre era empleada de un comercio y su padre un empleado estatal encargado de seguridad. Gira hizo el magisterio en el colegio de San Jesús, en Salta, y el profesorado en filosofía en el Colegio del Milagro, también en Salta. Luego hizo el profesorado en Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional de Salta. Tiene un cargo concursado como vicedirectora de una escuela primaria del que se encuentra en licencia por cargo jerárquico. También se encuentra con licencia en los secundarios en los que enseñaba filosofía y formación ética, aunque sigue dando cuatro horas de clase por semana en “un vespa”, un bachillerato nocturno para adultos. Antes de ser nombrada como directora general, Gira fue supervisora durante tres años. La convocó para ese cargo la entonces secretaria de gestión y actual ministra Berruezo, quien la conocía por “su trabajo en la escuela”. Dado que los cargos de supervisores de secundaria no son concursados como los de primaria, los funcionarios los llaman “cargos políticos”. Fue Berruezo quien le ofreció el cargo de directora general de Primaria, que Gira aceptó de buen grado porque consideró que conocía lo suficiente el subsistema estatal. Gira se autodefine religiosamente como “católica por tradición”. ¿Qué significa ser católica esto? De acuerdo a la perspectiva de Gira, es una forma de ser católica asociada las costumbres culturales (y a la vez religiosas) salteñas, en las que el catolicismo es una cosmovisión y una práctica que se manifiesta en el espacio público y social como parte de la vida de una comunidad:

Mantengo mi rol cumpliéndolo normalmente, a nivel familiar, voy con mi esposo a misa cuando puedo y participamos de las procesiones, especialmente el tema de lo que es el Milagro que acá en Salta es muy relevante. En septiembre acá en Salta se vive el Milagro de una manera muy activa, muy mágica, muy alegre.

El caso del subsecretario de Planeamiento Educativo²⁴¹, Leonardo Ferrario, también se enmarca dentro de este universo de expertos. Ferrario estuvo al frente del nivel secundario desde principios de 2016 hasta principios de 2017, cuando asumió el cargo de subsecretario. Al igual que en el caso de la directora de Primaria y la de Gestión Privada, Ferrario fue convocado para el cargo por Berruezo. Su trayectoria podría encuadrarse, al igual que en los casos previos, dentro de la categoría de “experto”. Su primer acercamiento al ministerio de Educación de Salta fue en 2006, cuando comenzó a trabajar en supervisiones y tutorías de distintas líneas de trabajo del ministerio de Educación nacional²⁴². A pesar de que estas líneas de trabajo eran nacionales, dependían de coordinaciones provinciales vinculadas a las direcciones generales de Primaria y Secundaria de la provincia, por lo que gracias a su trabajo en estos espacios fue conocido también por el plantel provincial de funcionarios. Estas

²⁴¹ Cuando fui a entrevistarlo era director general de Educación Secundaria.

²⁴² Principalmente el programa Conectar Igualdad, pero también el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU), y Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”.

primeras vinculaciones laborales fueron “por currículum, por entrevistas que salían publicadas por la Dirección General de Recursos Humanos”. Antes, se había dedicado a la docencia, tanto en escuelas secundarias como en la Universidad Nacional de Salta, y a la investigación. Ferrario es licenciado y doctor en Filosofía: “Mis trabajos siempre están en la línea de la metafísica y mi última tesis fue sobre nihilismo y hermenéutica”. Estudiar filosofía representó un gran esfuerzo para él: hijo de un trabajador y una ama de casa, su padre murió cuando tenía 14 años y su madre, cuando tenía 18 y, al no haber sido ellos trabajadores formales, él no obtuvo ninguna pensión, por lo que trabajó desde muy joven. Consultado por su pertenencia religiosa, Ferrario se define como “teísta antidogmático, es decir, no creo en los dogmas cerrados pero sí tengo una cierta inspiración religiosa porque siento que creo en dios”. Por lo tanto, no está casado por Iglesia ni tampoco asiste a misa, aunque manda a sus hijos a una escuela católica por una cuestión de practicidad.

La trayectoria de la directora de Educación Superior, Patricia del Carril, también permite enmarcarla dentro del perfil de técnica con carrera docente. Del Carril es maestra de grado egresada del Colegio Santa Rosa y profesora de Geografía egresada de la Universidad Católica de Salta. Aún conserva 23 horas en el nivel superior, en un instituto estatal (el Instituto 6005), donde además de ser profesora de geografía tiene horas de coordinación. En 2011, una amiga²⁴³) junto a quien había trabajado de curricularista para el Gobierno de la provincia en 2010 y en capacitaciones de docentes en 2009) la convocó a integrar el equipo de supervisores del Nivel Superior. Para Del Carril, el hecho de que fuera coordinadora de carrera en el nivel superior fue una característica ponderada positivamente por la cual la llamaron “porque dentro de todo es una forma de gestionar”. Quien la convocó para el cargo de directora general por primera vez fue el entonces ministro Dib Ashur. Del Carril rechazó el cargo porque sentía que no tenía las aptitudes necesarias y asumió como Director General Roberto Bregui, quien también integraba el equipo de supervisores. Pero, según la entrevistada, Bregui tenía “una visión técnica” que llevó a la Dirección a “relegar la gestión docente”. Poco tiempo después, quien le ofreció el cargo de directora general a Del Carril fue la actual Secretaria General de Educación, Sandra Piccolo, quien conocía Del Carril del ámbito de la educación terciaria, porque Piccolo era rectora de un instituto superior de enseñanza artística. Del carril se considera “muy amiga” de Piccolo y piensa que eso fue importante para que la convocara para el cargo y para que ella finalmente lo aceptara:

Era rectora del Instituto Superior de Profesorado de Arte. Estuvo cinco meses acá en la Dirección, como supervisora, y cuando a ella le ofrecieron la Secretaría de Gestión, ella me ofrece este cargo. En realidad yo soy muy amiga, yo soy amiga de todos, parece. Y ahí me dice Sandra: “vos te tenés que quedar acá”. Yo le digo que no, que no me gustan las cuestiones, no me gusta la Dirección, vos sabés que yo hago bien mi trabajo en la Supervisión. “No, no, vos sabés todo de los institutos, sabés quién está, solamente tenés que encargarte de...” Y bueno, de una u otra manera me vine, me sentí un poco comprometida. Y me gusta. Me gusta el... le tengo mucho cariño al sistema, al nivel.

El caso de Del Carril es otro caso en los que el ingreso al ministerio como funcionario está

²⁴³ Alfonsina Barraza

relacionado con el conocimiento específico sobre un área de la educación, en este caso, la Educación Superior. Además, asociado a este conocimiento específico hay redes y sociabilidades que se construyen entre estos funcionarios que son, de alguna manera, propias del Ministerio. Es decir, no están asociadas a capitales sociales exteriores a ese ámbito, como en el caso de los notables, ni heredados (Bourdieu, 2009) de generaciones previas.

V.2.1.2. El catolicismo como sistema cultural

En suma, el análisis de las trayectorias sociales de los funcionarios salteños me permitió observar que, en diálogo con ellas, aparecen muchos de los hallazgos del Capítulo IV respecto a la fusión entre lo político y lo religioso en los relatos de memoria colectiva y en las ideas de provincia. Esta fusión entre lo político y lo religioso aparece, en las trayectorias de los notables, bajo una forma *vivida*. Esto significa que los relatos analizados en dicho Capítulo, que asocian a la Iglesia católica con la memoria colectiva de la comunidad política de la provincia se convierten en una experiencia en las vidas de los notables, es decir, cobran un sentido vital en sus trayectorias sociales.

En las trayectorias de notables que analicé hay varios ejemplos de esto, sobre todo en el caso de Van Cawlaert. Su escolarización en el Bachillerato Humanista da cuenta de esta matriz en la medida en la cual se trata de un colegio de élite que, por ser salteño, no solamente es católico sino que además tiene un ciclo especial que incluye más años de cursada, más horas de religión, de filosofía (donde se estudia la Doctrina Social de la Iglesia) y de latín. Por si queda alguna duda acerca la especificidad salteña y a la vez católica de esta institución, Van Cawlaert convirtió la modalidad del Bachillerato Humanista en una modalidad (“humanista moderna”) que solo existe en Salta y que no es reconocida actualmente por el Estado nacional. Para un notable como Van Cawlaert, defender esta modalidad ante el poder central educativo es defender la autonomía salteña. Por lo tanto, defender la autonomía y defender una modalidad centrada en la educación católica representan, para él, una misma cosa. Lo mismo vale para los cuadernillos de educación sexual que Van Cawlaert “mandó al freezer”: cuando el ministro decidió no repartir los cuadernillos creados por el Ministerio de Educación de la nación porque le parecía que eran “promotores de la sexualidad”, mientras que los salteños eran “informativos y formativos”, se pone en juego el mismo mecanismo según el cual defender el cuadernillo salteño es defender una perspectiva católica de la educación sexual mientras que aceptar el cuadernillo nacional equivale a aceptar una perspectiva no católica de la sexualidad. De la misma manera, cuando Dib Ashur dice que ser salteño es ser “mariano”, “tener la virgen en todos lados”, se vuelve a reproducir esta equivalencia entre lo salteño y lo católico.

Esta correspondencia cuadra con lo que Geertz (1997) menciona acerca de la religión como sistema cultural. Desde esta perspectiva que comprende a la religión como un sistema cultural, los símbolos sagrados (por ejemplo, la virgen del Cerro) tienen la función de sintetizar el *ethos* de un pueblo (tono,

carácter, calidad de vida, estilo moral y estético) y su cosmovisión (el cuadro que ese pueblo se forma de cómo son las cosas en realidad). A través de la significación, el *ethos* muestra un estilo de vida coherente (idealmente adaptado) con el planteo (estado de cosas) marcado por la cosmovisión. Esto implica, en lo concreto del caso de Salta, que las trayectorias de los notables que integran la cúpula del Ministerio responden a estilos de vida acordes al marcado por la cosmovisión del catolicismo (en este caso, la idea de provincia católica).

A la vez, la cosmovisión se hace emocionalmente convincente al presentarla como una imagen de un estado de cosas peculiarmente bien dispuesto para acomodarse a tal estilo de vida. De este modo, los relatos de memoria colectiva y las ideas de provincia analizadas en el Capítulo IV, son “creíbles”, “emocionalmente convincentes”, en tanto y en cuanto las vidas de estos funcionarios, resumidas en sus trayectorias sociales, funcionan de una manera coherente con estas representaciones.

Esta confrontación y mutua confirmación entre la cosmovisión y el estado de cosas tiene, de acuerdo a Geertz (1997), dos efectos fundamentales. Primer efecto: objetiva preferencias morales y estéticas al pintarlas como las impuestas condiciones de vida implícitas en un mundo con una estructura particular, como una inalterable forma de realidad captada por el sentido común. Esta naturalización aparece muy claramente en los relatos y entrevistas analizados en los Capítulos III, IV y V, en especial en lo que refiere a la idea de que siempre hubo educación religiosa en Salta y esto no tiene por qué cambiar. En este sentido, quiero volver sobre una frase del gobernador Urtubey sobre la educación religiosa, presentada en el Capítulo III: “Si la Constitución dice que hay que dar educación religiosa a usted le puede parecer bien o mal, pero discutir esto es como discutir la puesta o la salida del sol. Es como la naturaleza”. Justamente, lo que marca Geertz (1997) cuando afirma que la religión puede funcionar como un sistema cultural, refiere a esta equivalencia entre lo dado y “lo natural”. Segundo efecto: esta confirmación presta apoyo a las creencias sobre el mundo al invocar sentimientos morales y estéticos profundamente sentidos como experimentada evidencia su verdad. Esto se puede observar en las afirmaciones del Capítulo IV y en las entrevistas de este Capítulo en el énfasis de los discursos políticos sobre las procesiones y manifestaciones religiosas. Recurrentemente, en las entrevistas, los distintos actores y funcionarios me dijeron: “Tenés que ir a la fiesta del Milagro para entender Salta”. Este énfasis en las manifestaciones religiosas populares y masivas constituye precisamente lo que Geertz (1997) denomina el “apoyo” a las creencias sobre el mundo, dado que estas manifestaciones movilizan estos sentimientos profundos que funcionan como experimentada evidencia de “la verdad” de estas creencias.

En suma, dado que las trayectorias sociales de los notables salteños *encarnan y refuerzan* los relatos e ideas de provincia que aparecen en el Capítulo IV, esto implica que el catolicismo está funcionando, en esta provincia, como un sistema cultural.

V.2.2. Córdoba: “Por la patria hasta Dios”

El estudio de las trayectorias de los funcionarios que están en el ministerio de Educación de Córdoba dan cuenta de que el gobierno de la educación en esta provincia es el producto de un pacto entre, por un lado, el movimiento católico y sectores afines a una tradición clerical y, por otro lado, sectores con tradiciones más laicistas, como la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), principal sindicato docente de esta provincia, por otro. Este pacto o equilibrio puede rastrearse hasta 1991, cuando en la discusión de la Ley de Educación 8.113, previa a la ley actual, partidos como el Partido Justicialista, la Democracia Cristiana y la Unión de Centro Democrático tuvieron que llegar a una postura común, teniendo proyectos muy diferentes entre sí, para enfrentar al radicalismo y negociar el proyecto de la mayoría (Abratte, 2007). Esta cuestión, que apareció con fuerza en el Capítulo IV, puede observarse también en los pactos políticos que dieron forma al Ministerio de Educación en los últimos 17 años.

La Unión Por Córdoba (UPC) representó, justamente, no solo la alianza entre estos sectores sino también la convergencia de estas matrices de sentido diversas en una misma expresión política. Esto se manifestó en los dos primeros Gobiernos de José Manuel De La Sota (1999-2003 y 2003-2007), donde el movimiento católico tuvo una presencia extendida en el Ministerio de Educación bajo la gestión de Evelina Feraudo (2001-2003) y, sobre todo, de la palestrista²⁴⁴ Amelia López²⁴⁵ (2003-2006)²⁴⁶. Luego, cuando Juan Schiaretti asumió como gobernador por la misma alianza (UPC), nombró a Walter Grahovac (dirigente de la UEPC) como ministro. Esto significó un cambio en relación a las gestiones previas, con el ingreso de funcionarios de origen sindical. Sin embargo, muchos de los funcionarios que ingresaron al Ministerio en 1999 se mantuvieron o rotaron dentro del propio Ministerio. De este modo, la cartera educativa provincial siguió manteniendo esta configuración propia de una negociación entre sectores diversos.

Como consecuencia de esta particular convergencia de, por un lado, tradiciones, discursos y grupos políticos en la UPC y, por otro lado, la presencia de un fuerte movimiento católico en Córdoba, en el elenco del Ministerio de Educación de esa provincia aparecen cuatro tipos de perfiles. Primero, militantes peronistas: funcionarios cuya principal forma de intervención en la arena pública y cuya puerta al Ministerio es su pertenencia al peronismo. Estos funcionarios comparten algunos rasgos en común además de su pertenencia partidaria: son católicos practicantes con vínculos con la Iglesia institucional en la provincia y desarrollaron carreras vinculadas a la gestión educativa y la docencia.

²⁴⁴ Palestra es un movimiento católico, fundamentalmente de laicos, que busca promover y formar líderes y dirigentes políticos y sociales con valores cristianos. Tuvo mucha fuerza fundamentalmente en las décadas de 1960 y 1970, aunque sigue teniendo presencia en Argentina, sobre todo en el Noroeste (Salta, Jujuy y Tucumán)

²⁴⁵ López es actual defensora de Niños, Niñas y Adolescentes de la provincia

²⁴⁶ Fue reemplazada hasta finales de ese año por Eduardo Mundet, un abogado especializado en legislación sobre Educación Superior que había formado parte del Ministerio de Educación nacional durante el Gobierno de Carlos Menem.

Segundo, militantes católicos: personas en cuyas trayectorias sociales se puede identificar como principal factor identitario, de participación en la vida pública o política y de ingreso a la función pública su pertenencia a algún movimiento católico. Tercero, militantes sindicales: personas que en las que se puede destacar como principal vector de participación en la vida pública y de llegada a la función pública la participación en los sindicatos docentes. Cuarto, expertos: en general están presentes en las direcciones de nivel y su *expertise* proviene de la carrera docente, tal como en el caso de Salta.

De modo que la principal forma de incidencia del catolicismo en la selección de funcionarios en Córdoba es a través de la militancia católica. Esto se debe a la presencia de un fuerte movimiento católico en los términos en los que aparece en el Capítulo IV, es decir, como un movimiento integrado por organizaciones de laicos militantes que aparece como una parte de la memoria colectiva cordobesa que disputa por el sentido del relato de la memoria oficial y la idea de provincia. A diferencia de lo que ocurre en Salta, donde la incidencia se da sobre todo a través de las cúpulas integradas por notables católicos, en Córdoba se observa que los militantes católicos que acceden al Ministerio no tienen un origen notable. Más bien lo contrario, tienen un origen “plebeyo”, de clase media o incluso de los sectores populares. Es su pertenencia a distintos movimientos (FASTA y Palestra) que tienen uno de sus focos de acción en la educación, junto con una alianza política con el peronismo, lo que les habilita el acceso a espacios de toma de decisión en el gobierno educativo.

La segunda forma de incidencia tiene que ver con la presencia, también, de un peronismo católico en la provincia que convive con otros peronismos no católicos o laicistas (como, por ejemplo, el de la UEPC). Esto incide de manera más indirecta, por ejemplo, habilitando articulaciones con distintos sectores de la Iglesia en la implementación de algunas políticas educativas, o resguardando particularmente los ámbitos de autonomía de la educación de gestión privada. En el siguiente subapartado intento reconstruir algunas de las trayectorias sociales y trayectorias sociales de funcionarios del Ministerio de Educación de Córdoba con el objetivo de dar cuenta de esta configuración particular.

V.2.2.1. Militantes sindicales, militantes católicos y militantes peronistas en la cúpula, técnicos en la base

Evelina Margarita Feraudo nació en 1930, en una casa de campo de Luxardo²⁴⁷. Al poco tiempo se mudó a San Francisco, donde su padre instaló una tienda que se llamaba Tienda Casa Feraudo. Feraudo hizo la primaria en la Escuela N° 270 hasta que la escuela se mudó, por lo que la completó en la Escuela Presidente Hipólito Yrigoyen y se recibió de maestra normal en 1948. Cuando terminó

²⁴⁷ En 1934 su familia se fue a vivir a Estación María Juana, donde un tío tenía un negocio de ramos generales. Su padre empezó a trabajar con él y mientras uno atendía el negocio, el otro salía a vender en los campos de la zona.

el Normal, asistió a su primer curso de perfeccionamiento por una beca en Mendoza, en la Universidad de Cuyo, en el que hicieron un estudio profundo sobre Santo Tomás de Aquino y los problemas de la adolescencia. Empezó a ejercer la docencia en Saldán (Córdoba), donde tenía un interinato porque estaba estudiando en la Universidad Nacional de Córdoba psicología y filosofía.

Al mismo tiempo que su trayectoria docente, Feraudo desarrolló una trayectoria como militante peronista. Ella formaba parte de la Acción Católica y en 1947, cuando se encontró con un ejemplar de La Doctrina Peronista, pensó que había muchas similitudes y, como muchos militantes de Acción Católica (Caimari, 2010) se sintió interpelada para formar parte de este nuevo movimiento político:

Un día me puse a leer la doctrina peronista y me interesó. Yo era de la Acción Católica y encontré coincidencias en los principios de la doctrina peronista con muchos principios que tenía la doctrina social de la Iglesia, esto alrededor de 1947. [...] Lo hice por convicción y hoy sigo defendiendo esos principios, por eso le doy una mano a toda la gente que viene, sin distinción de ninguna especie porque así lo enseñó la doctrina peronista y nos enseñó también que debemos estar todos unidos [...] Me acuerdo que Juana Fornara, tenía una unidad básica femenina en 1° de Mayo cerca de calle Libertad, donde tenían una librería, y un día me presenté ahí y me afilié al partido.

Cuando regresó a San Francisco, comenzó a trabajar en la Unidad Básica armando una biblioteca. En ese tiempo su militancia consistía en trabajar en la biblioteca, organizar festejos para chicos y para mujeres. En el local se enseñaba costura y hacían actividades para toda la comunidad. Su referente, Fornara, fue una de las primeras censistas del peronismo: “Las censistas eran autoridades partidarias no precisamente por hacer censos, sino que esa era la denominación que se les daba orgánicamente”. Durante ese tiempo, Feraudo llegó a conocer a Perón y a Eva Perón en un viaje con estudiantes universitarios peronistas, en el que le regalaron un prendedor con la imagen de Perón y Eva Perón y una medalla de plata con el escudo del PJ. Trabajaba en el Colegio Nacional San Martín dictando psicología y filosofía y en el Colegio de la Inmaculada Concepción donde tenía algunas horas cátedra.

Con el golpe de Estado de 1955, la vida de Feraudo cambió bruscamente. Se cerraron las unidades básicas y, aunque siguieron existiendo reuniones de peronistas en San Francisco, ella dejó de participar porque el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora la dejó cesante, a ella y a otros docentes interinos del colegio San Martín: “Ahí quedó interrumpida mi carrera docente y me dije que no iba a actuar más para nada en política”. Empezó a dar clases particulares, no solo para preparar alumnos en materias como lengua o filosofía, sino también para las chicas que hacían las prácticas de 4° o 5° año del Normal. Un día vio en el diario que se empezaba a aplicar el Estatuto del Docente en todo el país y que había que inscribirse para entrar como docente titular; se anotó sin mayores expectativas, pensando que no la iban a nombrar por su pertenencia política. Pero finalmente, la nombraron. Desde entonces fue ascendiendo a vicedirectora, a directora interina, y luego a directora titular en el Colegio San Martín, siempre por puntaje. No fue el caso del Instituto Inmaculada Concepción, donde no se ingresaba por concurso “pero tenían presente las religiosas la formación porque entraban casi exclusivamente las que eran exalumnas”. Feraudo ingresó al presentar su

curriculum, que les interesó, y ahí trabajó durante toda su vida: “Fue una parte importante en mi existencia ese instituto que influyó en mi formación, en mi forma de proceder”.

Feraudo volvió a la política recién en 1993, cuando asumió como concejala luego de que falleciera un concejal electo. En 1991, antes de las elecciones legislativas, el intendente de San Francisco, Jorge Luis Buccó, había ido a buscarla a la secretaria del Colegio Inmaculada para que fuera candidata a concejala pero ella no estaba interesada. “Si ganan y entran seis, poneme séptima”, le pidió. Al PJ le fue bien en la elección y entraron los seis de la mayoría, así que Feraudo se quedó tranquila. Con el paso del tiempo ya se había olvidado del lugar donde había quedado en la lista y en febrero de 1993, apenas catorce meses después de asumir, murió uno de los seis que había entrado en esa elección. Inesperadamente, Feraudo ingresó al Concejo Deliberante. Luego fue reelecta como concejala y al poco tiempo fue candidata a senadora provincial por San Justo (antes de la reforma constitucional, Córdoba tenía un sistema bicameral) luego de una interna con Jesús Víctor Almada, un importante dirigente sindical. En 2001 fue convencional constituyente y luego candidata departamental “pero siempre me enteraba de mi candidatura cuando estaba la lista confeccionada”. A fines de ese año, De la Sota la convocó para que fuera ministra de educación:

El 25 de diciembre de 2001 a la noche, me llamó De la Sota y yo me dije qué gentil, me está saludando por Navidad; yo acababa de asumir como legisladora departamental y había ganado muy bien el departamento San Justo. Le agradecí la gentileza y me dijo “sí, feliz Navidad, pero te quiero ofrecer el Ministerio de Educación porque Maqueda se va como diputado nacional”. Le respondí: “Te agradezco muchísimo pero realmente no quiero porque creo que hay personas con mucha más capacidad y con antecedentes que yo para ocupar ese cargo, entonces, conozco gente y hasta te puedo dar nombres, si querés. Te puedo sugerir algunos porque hay muchos que pueden ocupar ese cargo”. “Bueno, bueno, ¿cuándo venís a Córdoba?”, me dice. “Mañana”, le contesté “porque tenemos reunión en la Legislatura”. Y así quedamos. [...] Cuando llegué a Córdoba [...] me llaman por teléfono diciendo que tenía que ir urgente a la Casa de Gobierno porque el gobernador y Olga Ruitort querían hablar conmigo. Cuando llegué estaban todos los ministros y me dijo De la Sota, “imagino que aceptarás” y cuando me di cuenta ya estaba jurando. Estaba mal vestida, así nomás con una falda y una blusa común. En mi casa se enteraron por televisión porque no avisé y porque me había ido con la convicción de que no iba a aceptar y bueno, así comenzamos. De entrada les dije “yo no les voy a convenir” porque a ellos les convenía más una persona política.

El caso de Feraudo resulta interesante para comprender cómo influyen las redes y sociabilidades no sólo en la selección de funcionarios sino también en la implementación de políticas públicas educativas. Su trayectoria como docente estatal colaboró a que tuviera un buen vínculo con la UEPC, con la que prácticamente no tuvo problemas, ni siquiera con las paritarias. Pero además, su trayectoria como docente y directiva de una escuela católica tradicional como el Inmaculada Concepción, así como su trayectoria como católica, la ayudaron a resolver problemas con las escuelas de gestión privada. Sin embargo, fue su pertenencia al justicialismo en primer lugar y su carrera docente en segundo lugar los factores que determinaron su nombramiento como ministra. Feraudo dejó el Ministerio en 2003, cuando De la Sota asumió por segunda vez. Ese año hicieron una encuesta en el departamento San Justo y De la Sota le dijo que debía ser candidata a legisladora porque le daban los

números. Feraudo aceptó y asumió como legisladora al poco tiempo²⁴⁸.

La sucedió en el cargo Amelia López, su subsecretaria, quien fue ministra durante casi todo el segundo gobierno de UPC (2003-2006). Su trayectoria se enmarca dentro del perfil de los militantes católicos: ingresó a Palestra en 1973, a los 15 años de edad, en un momento en el cual la militancia en el movimiento católico representó una alternativa para muchos jóvenes en Córdoba. En este sentido, y en sintonía con la literatura vinculada a este tema (Soneira, 2001; Giménez Béliveau, 2015; Cuchetti, 2010; Catoggio, 2016) la influencia del Concilio Vaticano II es destacada por López como un elemento central en su decisión de integrar un movimiento católico como Palestra, dedicado a la formación de líderes y cuadros laicos:

Yo tenía solo 15 años cuando Palestra llegó a mi vida. Estaba en una escuela católica, rodeada de una familia católica, con amigos que pensaban más o menos como yo. Era una adolescente con oportunidades de aprender y crecer, pero mi fuego interior me impulsaba hacia afuera. Sentía que no bastaba con hacer apostolado desde el colegio, que no era suficiente quedarme con los grupos en el colegio. Sentía que tenía que “salir”. Sin embargo, la década del 70 no era un tiempo sencillo. Cuanto más leía el Vaticano y Medellín, que nos llamaba a hacer nuevas las estructuras, más me convencía que no podía quedarme en mi propio mundo y tenía que encontrar los caminos para encauzar lo que se nos pedía a los laicos²⁴⁹.

A partir de esta primera incursión en la organización, López pasó por diversas instancias de formación como militante católica, que acompañaron su recorrido profesional. Estudió medicina en la Universidad Nacional de Córdoba entre 1974 y 1980 formándose, además, como dirigente católica juvenil: durante ese período y hasta 1985 fue miembro del equipo coordinador de Pastoral Juvenil de Córdoba y en 1985 integró el equipo organizador del Encuentro Nacional de Jóvenes en Córdoba. Ya habiendo realizado la residencia médica, de 1986 a 1988 fue Jefa de Concurrentes del Servicio de Clínica Médica del Hospital San Roque. A partir de 1988 trabajó en el servicio de infectología de ese hospital, hasta 1996. Durante ese período, además de seguir desarrollando una militancia en el movimiento católico (desde 1991 fue miembro del Departamento de Laicos de la Conferencia Episcopal Argentina hasta 2003) comenzó a tener también una militancia profesional en diferentes organizaciones de médicos, como la Asociación Medico-Gremial Hospital San Roque, el Colegio Médico de Córdoba, y la Asociación Médica Hospital San Roque, de donde fue secretaria gremial. Además, a partir de 1992 y hasta 1999, trabajó en distintos programas e instancias del Gobierno nacional dedicadas a la educación para la salud, especialmente en temas de prevención del VIH/SIDA y adicciones. Todas estas instancias profesionales, políticas y religiosas aparecen, en el relato de López como distintas facetas de una misma matriz integral (Mallimaci, 2015):

Palestra fue quien me ayudó a encontrar los caminos, de un modo tan amigable como natural fui aprendiendo lo que significa el liderazgo, no era otra cosa que lo que me mostraba [el apóstol] Pablo, mirar el corazón de las personas que estaban a mi alrededor, intentar “escuchar en profundidad” sus anhelos y sus dolores e intentar construir “con” los otros caminos comunitarios. Mi propio recorrido fue largo, pasé por la Pastoral, por la vida y la militancia profesional, por el campo social siempre acompañada de Palestra,

²⁴⁸ Fue presidenta de la Comisión de Educación en los períodos 2003-2007 y 2007-2011.

²⁴⁹ “Testimonio paulino - Comparte su vida, Amelia López, palestrista de Córdoba”. Blog del Movimiento Católico Palestra Tucumán. Disponible en: <http://palestra-tucuman-info.blogspot.com.ar/2015/07/testimonio-paulino-comparte-su-vida.html>

sintiendo que el apostolado era mucho más que hacer “algo”. El apostolado es ser y dar todo lo que en potencia está en interior. Y la fuerza no salía de ningún otro lugar que no fuera la relación con Dios y el acompañamiento de otros en Lucha Ligada²⁵⁰.

En 1999, López pasó a ocupar distintos cargos en el área educativa de los gobiernos municipal y provincial de Córdoba, y llegó rápidamente a ministra: de julio a diciembre de 1999 se desempeñó como directora de Desarrollo de Políticas Educativas; entre diciembre de ese año y enero de 2002 fue subsecretaria de Educación de la Municipalidad de Córdoba; en febrero de 2002 asumió como subsecretaria de Planificación y Gestión Educativa de la provincia; y finalmente, en julio de 2003 asumió como ministra de Educación de la provincia.

Mientras fue ministra, nombró en el segundo lugar de la cartera a Carlos Alberto Sánchez, el actual secretario de Relaciones Institucionales del Ministerio de Educación quien, hasta ese momento, había sido director de Gestión Privada. Sánchez es un militante católico de FASTA. Se incorporó a este movimiento en 1969, a los 14 años. Había conocido este movimiento en 1968 a través de su profesor de religión del colegio Fátima, pero en ese momento no le interesó. Al año siguiente, su prima, que estaba de novia con un integrante de FASTA, lo invitó a un campamento. Los campamentos anuales de esta organización son “momentos fuertes” (Giménez Béliveau, 2016:78) para los jóvenes de este movimiento porque allí conocen a integrantes de todos los grupos (“Rucas”) del país y afianzan su pertenencia a FASTA. En enero de 1970 se fue nuevamente de campamento a San Martín de los Andes y a partir de ese momento ingresó definitivamente a FASTA:

¿Por qué entré? Porque era un grupo juvenil, donde realmente habían cuestiones que me interesaban, no era lo religioso justamente lo que me interesaba, sino más bien lo social, lo deportivo, los campamentos, los campamentos nos gustaban mucho, la aventura del campamento... y bueno, una vez estando adentro, sabía por supuesto que era una institución religiosa, pero no era lo que nos convocaba en ese momento. Eso lo fuimos redescubriendo [...] descubrimos que era un modo donde nosotros podíamos vivir como bautizados la fe que habíamos recibido de nuestros padres, pero digamos eso fue un proceso de crecimiento y de formación integral. Si me preguntas por qué entré a FASTA, entré porque entramos los tres amigos más compañeros, todo el día juntos, porque me gustaba la vida en campamento, descubrir nuevas cosas, tener otra gente amiga una vez estando ahí, la amistad juvenil, en esa edad uno vive por los amigos. Después fuimos descubriendo cosas mucho más profundas.

Al poco tiempo, Sánchez se convirtió en un dirigente juvenil. Primero fue delegado de curso en su escuela. Luego, presidente del Centro de Estudiantes. Más tarde, cuando ingresó en la UNC a estudiar derecho, comenzó a participar del Centro de Estudiantes de su facultad. Desde allí ingreso a la Coordinadora de Movimientos Juveniles de Córdoba representando a FASTA y fue Secretario General de esta coordinadora durante varios años. La llegada de la dictadura, desde el punto de vista de Sánchez, ponderó indirectamente ese espacio que, a diferencia de los espacios de participación política, fue menos castigado por la represión aunque no estuvo exento totalmente de la persecución política:

CS: Hicimos la venida del Papa, el encuentro de juventud en Córdoba, y bueno, tratábamos de poner los

²⁵⁰ *Ibidem*

distintos carismas de la iglesia al servicio de la sociedad y de la juventud en general. En ese momento no había otros modos de participación social para los jóvenes más que la Iglesia y a veces algunos muy observados y controlados por el Gobierno.

E: ¿La gente canalizaba su activismo a través del movimiento católico?

CS: Exacto, sí, sí. Que después con la vuelta de la democracia muchos siguieron y otros encaminaron su vida por otro lado. En general hay una movida de eso, y después de todos modos cuando volvió la democracia seguía estando yo como coordinador de la coordinadora de movimientos juveniles.

Con la recuperación democrática, los vínculos entre el movimiento juveniles católico y los partidos políticos se intensificaron. Esto significó, para los militantes católicos, ampliar sus redes de sociabilidad hacia otros dirigentes juveniles y militantes políticos. En el relato de Sánchez, de este primer encuentro surgieron afinidades generacionales entre líderes católicos y peronistas²⁵¹. Sin embargo, estos vínculos no se terminaron de plasmar en acuerdos concretos hasta la candidatura de De la Sota y la posibilidad concreta de que el peronismo ganara en la provincia luego de cuatro mandatos radicales consecutivos. En ese entonces, Sánchez era Director del nivel secundario de la escuela FASTA Villa Eucarística. Había sido docente tanto en esa escuela como en el Instituto Amparo de María, donde también había sido director, y debido a ese rol recuerda los últimos años de la década de 1990 como un período crítico tanto para los colegios privados como para la educación en general, debido al agravamiento de la crisis social en Córdoba. Por este motivo, en 1997, distintos laicos comprometidos, partiendo del diagnóstico de que Córdoba estaba en una fuerte crisis cuya solución requería un cambio político, se convocaron para apoyar la candidatura de De la Sota.

En el año 97, 98, cuando el Doctor De La Sota se plantea como candidato de UPC nuevamente, en la elección que convoca de forma adelantada el Gobernador Mestre, Córdoba estaba en una crisis muy aguda después del gobierno de Angeloz, y de 16 años de gobierno radical, nos autoconvocamos un grupo entre ellos el Ingeniero Humberto Huerta, el Licenciado Lageas, Amelia, yo, Gait, bueno varios, en aquel momento... varios dirigentes sociales que estábamos cada uno en lo nuestro, yo estaba en el colegio, otros en empresas, y nos autoconvocamos para apoyar al doctor De La Sota.

La apuesta por la victoria de UPC fue certera y cuando De la Sota ganó, nombró a Sánchez director de general de Institutos Privados. Estuvo en este cargo entre 1999 y febrero de 2002. De 2002 a hasta julio de 2003 fue consultor para un programa del BID por medio del cual se construyeron 100 escuelas. Entre julio de 2003 y diciembre de 2007 fue Secretario de Educación y luego, a partir del Gobierno de Schiaretti, fue nombrado Secretario de Relaciones Institucionales. Para Sánchez, su participación en el Ministerio y en la vida pública en general y su militancia política son un continuo

²⁵¹ “E: ¿Tuvo vínculos con los partidos, con dirigentes juveniles de los partidos políticos?

CS: En el encuentro nacional de juventudes, los coordinadores sí, tuvimos con todos los partidos políticos que habían comenzado a funcionar ya, esto fue en el 85 y la democracia volvió en el 83, con lo cual hay toda una movida con el radicalismo, con el peronismo, con todos, si, si. Sí, hay un trabajo y de hecho, varios de los que asumimos como funcionarios en el 99 veníamos de las filas de ese sector de la movilización cristiana, del peronismo...

E: ¿Y siguen, algunos de ellos?

CS: En ese momento te puedo decir que trabajábamos muy juntos con la actual Defensora de niños de la Provincia, la Doctora Amelia López, que fue Ministra de Educación cuando yo fui secretario... Bueno, trabajamos lo que fue nuestra adolescencia y nuestra juventud, ella era parte del grupo, y fue destacada porque fue Diputada Nacional, pero hay otros...”

en el que, incluso en casos en que no coincide con el discurso de la Iglesia institucional²⁵², no hay fisuras: “Nuestro lema es ‘Por la Patria hasta Dios’, para nosotros el servicio del bien común de la Patria y de la construcción de ese bien común de nuestro pueblo es parte de nuestra vocación como católicos”.

Luego de que Sánchez pasara de la Dirección de Institutos Privados a formar parte del programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de construcción de escuelas, asumió su lugar Hugo Zanet, quien fue subdirector durante los dos años en los que Sánchez estuvo al frente de la Dirección. Zanet nació en 1959 en un pueblo pequeño (de 1200 habitantes) llamado Bulnes, cerca de Sampacho. Sus padres “tenían una chacrita en el campo y vivían en el campo, nada más”. Luego de hacer la primaria en una escuela estatal de Bulnes, Zanet hizo hasta tercer año de la secundaria en una escuela agrícola de Río Cuarto, la Escuela Agrotécnica San Ambrosio Olmos. Esta escuela pertenece a la orden salesiana. Los últimos dos años los hizo en el Instituto Domingo Savio, también salesiano, en la capital cordobesa. Allí siguió sus estudios terciarios y se recibió de Profesor de Filosofía y Ciencias de la Educación²⁵³. En 1985, ya recibido de docente, comenzó a estudiar Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba y se afilió al Partido Justicialista. También en ese momento comenzó su militancia política, la cual consistía en asesorar, gratuitamente, a un diputado provincial de Río Cuarto llamado Jorge Constanza.

De modo que mi militancia era una militancia ad honorem. Y cuando volví al pueblo, ya recibido, también en lo político milité ad honorem, cosa que no es muy frecuente en estos tiempos mercenarios. Donde yo creo que la política debe recuperar nuevamente la mística de la participación, sin contraprestación de nada. Sino, simplemente por convicción y por principios personales, ¿no?

En 1991 volvió a Sampacho, donde abrió una Unidad Básica con “los compañeros del pueblo”. Allí se dedicaron fundamentalmente a participar de las internas provinciales, “de todas las internas que había, en ese momento el justicialismo no era gobierno en la provincia de Córdoba de modo que había mucha movilización, el justicialismo se tuvo que mover mucho para concretar la Gobernación”. Entre 1991 y 1999 fue “concejal ad honorem” en Bulnes, donde los cargos legislativos no son rentados. Mientras tanto, trabajó en el instituto religioso Juan Cinotto, en Sampacho, como docente en el nivel secundario y como director en el instituto terciario.

Fue por la convergencia de estos dos factores (por un lado, su cercanía a la educación privada como docente y director y, por otro lado, su militancia en el peronismo) que Zanet considera que lo llamaron en 1999 para ser subdirector de Institutos Privados, aunque piensa que pesó mucho más su pertenencia política que su trayectoria como docente y director. Desde entonces, Zanet ocupó ese

²⁵² Sánchez atravesó esta situación en 2016, con la propuesta del Ministerio de tender a universalizar la sala de tres (la de 4 ya está prácticamente universalizada en la provincia), propuesta con la cual no coincidieron ni el Consejo Católico de Educación de Córdoba ni el arzobispo Nájuez.

²⁵³ Este es el título que habitualmente los seminaristas salesianos cordobeses obtienen luego de hacer el noviciado y el diario *La Voz del Interior*, en una nota del 05/10/2011 afirma que Zanet fue seminarista. Sin embargo, dado que en su relato este elemento no apareció como un elemento relevante, decidí omitirlo en su trayectoria social.

cargo hasta 2002, cuando asumió como Director luego de que Sánchez se fuera a trabajar al programa BID. En ese cargo estuvo hasta 2005, cuando decidió retirarse por dos años porque añoraba “estar en el llano” y ser docente. Sin embargo, en el 2008 volvió a la dirección a pedido de Schiaretti, quien había sido electo Gobernador recientemente. El haber permanecido casi 17 años en el cargo (aunque con una interrupción entre 2005 y 2008) hace que Zanet se perciba como un elemento permanente en el subsistema de educación privada o, al menos, como una presencia más permanente que los delegados en Educación del Arzobispo de Córdoba, Carlos Náñez: “Ellos rotan y yo suelo estar. Han pasado varios y yo sigo estando”.

Zanet se considera “muy creyente, de misa y rezo diario”. Sin embargo, nunca se casó por Iglesia. Su expareja se había casado por Iglesia anteriormente y luego se había divorciado, por lo que no podía casarse, y su pareja actual lo mismo. Esto le impide a Zanet no sólo casarse sino también comulgar cada vez que va a misa. Zanet lamenta esto último, pero lo acepta:

Hay cosas en las cuales la iglesia no va a cambiar, y está bien. No vamos a hacer una iglesia a nuestra comodidad, si yo he adoptado este modo de vida, tengo que hacerme cargo. Y no puedo comulgar, lamento no poder comulgar, lo siento y voy a misa y no comulgo y lo lamento y no peleo con el Papa ni nada. La iglesia es clarita. Si no le gusta, váyase a otra iglesia.

Esta fuerte pertenencia religiosa (aunque no militante) hace que Zanet destaque a la Iglesia, y sobre todo a los jesuitas, como la fuente del sistema educativo de Córdoba en particular y de Argentina en general²⁵⁴, e identifique distintos periodos de movilización y liderazgo dentro del movimiento católico. En este sentido, Zanet identifica como un período de mayor presencia del movimiento católico y mayor unidad de acción de los colegios católicos cordobeses el período en el cual el cardenal Primatesta fue arzobispo de Córdoba²⁵⁵. En suma, en este caso se puede identificar una trayectoria en la cual conviven la pertenencia al peronismo junto con una pertenencia al catolicismo muy fuerte que sin embargo no se traduce, como en los casos de Sánchez y López, en una militancia católica. Por ello la trayectoria de Zanet se puede clasificar como de “militante peronista”.

Horacio Ademar Ferreyra, actual subsecretario de Promoción e Igualdad Educativa, también ingresó al Gobierno en 1999. Ferreyra nació en la localidad de Balnearia, un pueblo pequeño, de menos de 5 mil habitantes, al norte de Córdoba. Su padre era productor agropecuario y su madre, telefonista. Hizo la primaria en la escuela estatal Doctor Julio Pablo Rodríguez “una escuela que uno

²⁵⁴“Recuperando los orígenes de estas tierras, remontándonos un poco más de 500 años, es la Iglesia católica la pionera, ¿no es cierto? En estas tierras de América, que comienza con el Evangelio, con la evangelización, viene la educación, fue la primera en abrir escuelas. De hecho, la Universidad Nacional de Córdoba que es la más antigua en todo este territorio, fue fundada por los jesuitas”.

²⁵⁵“Estaba el cardenal Primatesta, un cardenal que estuvo como 30 años en la diócesis, y a su vez un hombre con un liderazgo nacional, fue presidente de la Conferencia Episcopal Argentina muchos años, entonces era un hombre de una fuerte presencia y vinculación con la vida social. [...] Es cierto que la crisis religiosa que se vive en nuestro país, con la falta de educación sacerdotal, religiosa, propia de un tiempo en que se vive, en donde no hay una estima por esos valores, por la confesión o por la vida religiosa o sacerdotal, también ha enfriado un poco al pueblo argentino en un estilo de vida, del bienestar, del famoso bienestar que nunca llega, donde estamos bien pero siempre algo falta, que es la famosa insatisfacción que vive la sociedad toda, ¿no?”.

podría decir que era rural, la escuela a la que iban los pobres”. Luego hizo la secundaria en una escuela también estatal de Balnearia, de la que egresó con el mejor promedio y siguió sus estudios en un instituto también estatal, el Ortíz Herrera, donde hizo el profesorado en Ciencias Económicas mientras hacía el servicio militar. Antes de finalizar el profesorado, cuando Ferreyra tenía 19 años, lo nombraron Secretario de Cultura, Educación, Deporte y Bienestar Social. Allí tuvo “las primeras armas, las primeras armas del qué hacer, y digo qué hacer sin plata, en ese tiempo no había un peso pero había un montón de cosas para hacer y la necesidad de acercar al pueblo a bienes culturales”. Esta designación estuvo muy marcada por su pertenencia partidaria y su militancia concreta, aun siendo muy joven:

Siempre estuve militando en el Partido Justicialista, siempre [...] Y eso fue por dos cuestiones, primero la fuerte inclinación de mi padre al Partido justicialista, segundo porque vivía al lado de una Unidad Básica. De chiquito jugaba ahí y mi casa era la Unidad Básica y creo que me identifiqué mucho con los principios de justicia social, siempre trabajé por aquellos que menos tenían, algunas veces lo hice voluntariamente, después pagos obviamente para poder desarrollar esta actividad, pero siempre como muy involucrado en eso, desde muy pequeño en organizar campañas, en trabajar. Yo por ejemplo, lideré en la época de Malvinas toda la campaña en Balnearia para la recolección y eso que era estudiante de secundario, chocolate, ropa. Es como un todo del que uno se va haciendo líder al momento que va a ejerciendo y más cuando tenés gente que te lo permite, porque si tenés gente que te obtura, vos no podrías. Lo mismo en Balnearia, cuando asumí el cargo de Secretario era muy joven, tenía 19 años.

Pocos años después lo nombraron Secretario de Gobierno en Balnearia y Morteros. A los 23 años ocurrió un hito importante en la vida de Ferreyra: logró crear un Instituto Superior, el T54 “Colegio Universitario Ezpeleta”, en Morteros. Ferreyra recuerda esas épocas como particularmente intensas porque se trasladaba regularmente a Morteros desde Balnearia pero también viajaba seguido a Córdoba, donde comenzó la Licenciatura en Ciencias de la Educación en la Universidad Católica. Además, para ese entonces, ya tenía dos hijos. Como inmediatamente de que se creara el Colegio Ezpeleta lo nombraron director, Ferreyra decidió que tenía que multiplicar sus esfuerzos para terminar la Licenciatura. Durante la cursada, Ferreyra conoció a Inés Aguerrondo, una prestigiosa especialista en temas educativos que lo invitó a trabajar con ella en el Programa Nueva Escuela. Este programa incluía varios ejes pero sobre todo implicaba generar escuelas pensadas desde la intervención de la comunidad educativa en todas las instancias institucionales y de aprendizaje. Ferreyra se interesó por esa propuesta porque siempre se sintió influido por los principios cooperativos. Con Aguerrondo trabajó también en otros proyectos, como la reforma de la Polimodal en la provincia de Buenos Aires, y en la Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos de la provincia de Entre Ríos²⁵⁶. En 1999 lo convocaron para ser Director General de Educación Secundaria de la provincia. A pesar de que para ese entonces Ferreyra ya tenía una trayectoria vinculada a la educación, nuevamente su pertenencia partidaria cumplió un rol relevante en su designación:

Llego políticamente porque se ganan las elecciones en Córdoba en el 99 y yo era uno de los que había hecho la campaña para José Manuel De La Sota en aquel tiempo y había sido uno de los referentes educativos junto con

²⁵⁶ En base a este trabajo escribió un libro, *Educación para el Trabajo, Trabajo en la Educación*.

Virginia Batiston, éramos los dos. Ella llega como secretaria de Educación y me propone a mí como director de Educación Media.

Estuvo en la Dirección General de Secundaria entre 1999 y 2004. Allí conoció al actual ministro, Walter Grahovac quien era, en ese entonces, Secretario general de la UEPC: “Y de ahí fui como avanzando, como quien dice, fui haciendo mi propia lógica, me vinculé mucho con el sindicato, lo conozco a Walter, el actual ministro, y de ahí uno va generando los vínculos para estar”. También conoció en esa Dirección a Delia Provinciali, entonces subdirectora y actualmente es secretaria de Educación (viceministra). Al hablar de perfiles como el de Grahovac y el de Provinciali, el propio Ferreyra traza una línea que separa los diferentes tipos de trayectoria, de modo que quedan por un lado las trayectorias en las que prima la pertenencia partidaria y, por otro lado, las trayectorias en las que prima lo gremial. En este sentido, así como Ferreyra recalca que su incorporación al Gobierno provincial tuvo que ver con su pertenencia partidaria, también remarca que quien designó a Provinciali para ser subdirectora de Educación Media fue, en realidad, el propio sindicato:

Delia se inicia conmigo trabajando como subdirectora de media. **Ella tiene más sindicato, ella viene directo de ahí. Yo en cambio vengo desde la base, desde la base del peronismo pero no sindical**, si lo querés definir es claramente así, no es que estoy peleado, trabajo muy bien pero yo vengo de la base justicialista, soy casi el único del gabinete que tiene esa posición, que no vengo desde ahí. A ella la conozco porque **el sindicato la nombra como subdirectora de Media, la propone y la nombra, ella entra como subdirectora** y en el 99, poquito tiempo estuvo conmigo, y queda vacante este puesto, la Dirección de Políticas Educativas, que en ese momento no era subsecretaría, era dirección. Ella se viene para acá y yo me quedo en Media y ahí empezamos los dos a trabajar en un vínculo y en una sintonía muy buena.

Entre 2005 y 2007 decidió dejar por un tiempo la función pública en el Gobierno de Córdoba porque quería dedicarse más al trabajo académico, por lo que alternó entre distintos trabajos: por un lado, trabajó en el Consejo de Educación de Entre Ríos y en la Facultad de Humanidad Teresa de Ávila de la UCA-Paraná, donde fue coordinador académico, asesor, docente e investigador; por otro lado, trabajó en la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), donde ganó en un concurso el cargo de director del Centro de Investigaciones Educativas. Este vínculo con la UCA provenía de sus contactos en Entre Ríos, donde la UCA-Paraná posee un vínculo fuerte con la UCA. A partir de este trabajo en la UCA, Ferreyra se hizo “muy amigo de Bergoglio, él fue el que me firmó la designación”²⁵⁷. Luego de que Schiaretti resultara electo gobernador en el 2007, el ministro Grahovac contactó a Ferreyra para ofrecerle la Subsecretaría que ocupa actualmente²⁵⁸. Desde el punto de vista

²⁵⁷ En 2016, para los 25 años de casado, Ferreyra viajó a Roma y se hospedó en la residencia del papa Francisco en Santa Marta. Sus contactos políticos tuvieron mucho que ver con esto: “Tengo una amiga en común que es asesora de él, Alicia Pérez [...] Y ahí nos quedábamos, por lo tanto cuando desayunábamos, cuando almorzábamos o cenábamos lo veíamos a él, charlábamos, él venía muy simpático, muy agradable, muy bien, nos dio una misa especial para nosotros en la capilla propia de donde él vive, salimos a caminar juntos por el Vaticano porque me quería explicar unas cosas de la historia y todo lo demás y como argentino me encantó [...] ¡Fue como un regalo de Dios!”.

²⁵⁸ “Con Walter siempre tuvimos un muy buen vínculo, porque él estaba en el sindicato y él me apoyaba mucho en todas las iniciativas, desde la Dirección de Media, desde el BID pude estar trabajando, entonces quedamos en una sintonía muy agradable de trabajo. Así que cuando Schiaretti se postula, gana, ganamos las elecciones, yo propongo que él sea el ministro también, porque se me consultó, porque me parece que era una persona que realmente lo merecía y él mismo me llama para

de su trayectoria, Ferreyra se define como “un técnico y un político”, dos componentes que lo determinan con la misma intensidad y que considera igual de necesarios:

F: Y siempre se me ha puesto como un sesgo muy importante, que soy más técnico que político, entonces la gente dice eso. Yo no comparto tanto esto porque creo que las dos cosas se necesitan. Hoy para la gestión pública se necesita una persona que también sea técnica y política, porque un político solo puede hacer un desastre, como hemos tenido, y un técnico solo también hace desastre, como estamos teniendo. El gobierno nacional es puro técnico, pura persona que conoce pero de política no entienden nada y la comunicación de ciertas cuestiones resulta muy riesgosa.

Desde el punto de vista de su pertenencia religiosa, Ferreyra se define como un “católico apostólico romano, practicante”. ¿Qué significa ser practicante?

Somos practicantes, somos creyentes, deberíamos cumplir todos los preceptos, pero a veces la idea de ir a misa todos los fines de semana no es así. Creo que hay algo superior, que nos moviliza y que está en Dios, ¿no? Cada uno cree en distintas cuestiones, yo particularmente en la religión católica, creo en Cristo y eso es así.

En suma, el perfil de Ferreyra, aunque con un componente “experto” mucho más fuerte, se asemeja a los perfiles de Feraudo y Zanet: un hombre con una militancia y una historia en el Partido Justicialista que además es católico y tienen vínculos con la Iglesia institucional y con instituciones católicas de enseñanza sin ser un militante o “cuadro católico”.

Hasta aquí, estudié las trayectorias de funcionarios de la cartera educativa que o bien tienen una trayectoria de militancia en Partido Justicialista (en general, estas trayectorias también están vinculadas al campo de la docencia o la educación e implican una pertenencia fuerte al catolicismo e incluso la existencia de vínculos con la Iglesia institucional) como Feraudo, Zanet y Ferreyra; o bien provienen de una extensa militancia en el catolicismo, como Sánchez y López. Sin embargo, mientras analicé estos casos aparecieron, entrecruzados con estas trayectorias sociales, los casos de dos funcionarios provenientes del ámbito sindical: el actual ministro, Grahovac, y la secretaria de Educación, Provinciali.

Grahovac nació en Córdoba en 1958. Su padre trabajaba en la Radio Splendid y su abuelo fue un dirigente sindical minero. Hizo la primaria y la Secundaria en el Colegio e Instituto Nuestra Señora de Loreto y luego cursó en el Instituto Provincial de Educación Física. Antes de empezar a trabajar como docente, Grahovac trabajó en la Radio Universidad colaborando con un programa de los domingos, en una casa de discos cordobesa llamada Feria Musical, y formó parte de la selección cordobesa de hándbol (*La Voz del Interior*, 27/04/2002). Luego de trabajar como docente, fue el Secretario General de la UEPC entre 1988 y 2002 y entre 1996 y 2002 fue Secretario de Organización de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), siendo ambos cargos compatibles entre sí. Cuando asumió como Secretario General en 1988, la lista de Grahovac representaba una renovación dentro de UEPC por tres motivos. En primer

integrar su gabinete, que esto es importante, junto con Delia, también somos parte del gabinete desde hace mucho tiempo. Delia se inicia conmigo trabajando como subdirectora de Media”.

lugar, porque expresaba sectores del peronismo de izquierda sindical cordobés que hasta ese entonces no había tenido una expresión política capaz de conducir el sindicato²⁵⁹. En segundo lugar, porque expresaba una corriente nacional (la Celeste) y no exclusivamente cordobesa. Y en tercer lugar, porque sostenía dos principios organizativos que hacen de Córdoba un caso particular: la necesidad de conformar sindicatos únicos provinciales, y que estos sindicatos abarquen también a los docentes de escuelas de gestión privada. A lo largo de todo el período el sindicato tuvo posiciones a los gobiernos de Angeloz y luego de Mestre. A fines de la década de 1990, y al igual que toda la CTERA y luego la CTA, la UEPC bajo la conducción de Grahovac adquirió ciertas características propias del “sindicalismo político” (Palomino, 2000) con distintas movilizaciones y planteos en el espacio público que trascendieron las demandas netamente gremiales convocando a otros sectores de la sociedad civil y convirtiendo estas demandas en demandas educativas²⁶⁰. Esto es relevante para comprender de dónde surge, desde el punto de vista histórico y social, la orientación de Grahovac hacia las políticas públicas educativas, justamente porque el caso de CTERA fue un caso paradigmático de sindicalismo político que abrió, a muchos dirigentes sindicales, la posibilidad de intervenir en el gobierno de la educación ya no sólo a partir de prácticas reivindicativas y discusiones salariales, sino diseñando, legislando e implementando políticas educativas.

En 1999, con el cambio de signo del Gobierno provincial, el primer ministro de Educación, Carlos Maqueda, les planteó a los docentes un ámbito de diálogo que, sin excluir los conflictos, implicara una forma de canalizarlos y ordenarlos²⁶¹. Este primer ámbito abrió paso a lo que empezó a ser un cambio en la relación entre la UEPC y el gobierno provincial. Estos cambios políticos que atravesó CTERA en Córdoba son relevantes en la biografía de Grahovac porque ampliaron su campo de acción, posibilitándole orientarse hacia el diseño y la implementación de políticas públicas educativas²⁶². En 2002, cuando Grahovac se despidió de la Secretaría General, volvió a su escuela por poco tiempo hasta que el ministro de Educación de la Nación, Daniel Filmus, lo convocó a formar parte del

²⁵⁹ Cuando volvió la democracia en 1983 se hizo una elección en la que muchos integrantes del sindicato que habían sido militantes de la izquierda peronista hicieron una alianza con los sectores “viejos”, vinculados sobre todo al Partido Comunista y al radicalismo, aglutinados en la lista Naranja, que triunfó en esa elección con Raúl Anzil. En la elección siguiente, que se hizo en 1985, porque los mandatos en ese entonces eran de dos años, algunos integrantes que se fueron de la lista Naranja y otros de la lista Blanca, que sí aglutinaba a muchos militantes de la izquierda peronista, se juntaron para conformar la lista Celeste como una lista no exclusivamente cordobesa, sino como expresión de un proyecto nacional.

²⁶⁰ En 1995, ante varios meses de atrasos salariales, el sindicato organizó asambleas en toda la Provincia y una Marcha de las Antorchas abierta a toda la comunidad educativa. El mismo año, el gobierno provincial impulsó una Reforma Educativa a la que el sindicato se opuso organizando una movilización masiva. Además, en 1997 la UEPC formó parte de la Carpa Blanca instalada frente al Congreso.

²⁶¹ “Cuando asume Maqueda, el gobierno nos planteó un proceso de concertación que incluía temas de índole educacional y laboral: el Pacto de Calidad Educativa, que estableció una posibilidad de diálogo en torno de consensos alrededor de la política educativa. Incluyó eliminar el presentismo, que era extorsivo. Muy pocas veces se hizo un pacto de estas características. También hubo conflictos, desencuentros, criterios divergentes, pero me parece que el espíritu se mantuvo. Por eso en Córdoba, la conflictividad, más allá de la tensión, tiene marco de resolución posible”. Walter Grahovac en una entrevista publicada en la revista Matices, 21/10/2008.

²⁶² La incorporación de Provinciali en la subdirección de Educación Secundaria fue el primer paso en esta dirección.

Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)²⁶³. En el marco de este programa, del cual fue coordinador, Grahovac recorrió todas las provincias, formulando el programa, armándolo y hablando con los coordinadores provinciales. En el recorrido, se fogueó ya no como sindicalista, sino como funcionario educativo. En el 2007 ganó las elecciones Schiaretti quien, si bien también fue candidato de UPC, provenía de una tradición ligeramente diferente a la de De la Sota y llamó a Grahovac para ocupar el cargo de ministro.

Y fue allí, cuando gana Schiaretti, llega De La Sota, gana Schiaretti y ahí nos pregunta a nosotros si no veíamos mal, bueno venía de la estructura de Filmus, te imaginás, compañero nuestro, ¿nosotros vamos a decir que no?, al contrario, que vaya al Ministerio porque nos resuelve un montón de cuestiones, o sea la relación se hace mucho más horizontal²⁶⁴.

Desde 2007, con el acuerdo del sindicato, Grahovac ocupa el cargo de ministro de Educación en la provincia. Debido a su proveniencia sindical, sus posiciones respecto al encuadramiento de la relación entre religión y educación están demarcadas por la tradición del sindicato la cual se ubica, teniendo en cuenta las diversas memorias colectivas cordobesas estudiadas en el Capítulo IV, en el marco de los sectores “anticlericales” (Di Stéfano, 2009) o vinculados, desde el punto de vista de la memoria colectiva respecto a este tema, al “reformismo” cordobés (Abbratte, 2007):

Siempre estuvimos con la laicidad, si se puso de otra manera es porque fue una negociación con la iglesia pero la posición histórica del sindicato siempre fue esa. Es más, vos tenés dentro de los privados discusiones fuertes, como que no tendríamos que estar pagando la inscripción en la escuela. Hay compañeros que plantean directamente que no hay que subsidiar a las escuelas privadas porque son confesionales y porque son privadas. Siempre se dan esas discusiones acá adentro, pero siempre la decisión del sindicato fue la laicidad, por supuesto, eso fue siempre sin fisuras. Igual que la CETERA, igual que todos los sindicatos serios²⁶⁵.

En este tipo trayectoria (de origen sindical) se encuadra también Delia Provinciali, una psicopedagoga que nació en Buenos Aires y que participó también de la lista Celeste en la UEPC luego de haber trabajado como docente en el nivel medio, superior y universitario de distintos colegios e institutos de gestión estatal en Córdoba. Entre 1994 y 1999 fue capacitadora en la Red Federal de Formación Docente, lo cual la vinculó a la tarea funcionarial, y supervisora del nivel secundario. En 1999, a partir del marco de acuerdo entre el sindicato y el Gobierno provincial planteado por Maqueda, fue nombrada subdirectora de la Dirección de ese nivel, cuando Ferreryra era director. En 2000, se graduó en el Posgrado en Gestión y Conducción del Sistema Educativo y sus Instituciones de FLACSO (Pérez Brignoli, 2008). Luego fue nombrada directora de la Dirección de Políticas Educativas, hasta 2003. En 2003, Provinciali trabajó en la Red Provincial de Formación Docente Continua, donde trabajó la formación en temáticas referidas a Sujeto del Aprendizaje, Convivencia

²⁶³ Iniciativa del Ministerio de Educación de la Nación que pretende colaborar con la generación de condiciones para disminuir la desigualdad educativa que afecta las trayectorias escolares de los niños de los sectores más empobrecidos de la sociedad. Su creación data de comienzos de 2004, y sus objetivos son el diseño y ejecución de estrategias de fortalecimiento de instituciones educativas urbanas de educación general básica (EGB) que atienden niños en situación de alta vulnerabilidad social de la Argentina.

²⁶⁴ Entrevista con Olga Sayago, dirigente de UEPC, realizada en Córdoba en mayo de 2016.

²⁶⁵ *Ibidem*.

Escolar y especialmente en Gestión y Conducción Directiva. Entre 2005 y 2006 volvió a participar de la UEPC, fundamentalmente del área de investigación y formación docente²⁶⁶. En 2007, Grahovac la convocó para que ocupara el cargo de secretaria de Educación en el que se desempeña hasta la actualidad. Desde ese cargo, mantuvo las negociaciones con otros sectores y fue un vínculo importante con la UEPC en el debate de la última ley de educación provincial²⁶⁷, manteniendo posiciones cercanas al sindicato, es decir, laicistas, en el Consejo Provincial de Políticas Educativas:

E: ¿La Secretaria General, ella va y discute la ley, pero había como un grupo de compañeros encargados de eso o lo hacía por la suya?

OS: No, sí, tenía un grupito que nos consultaba, la Secretaría General, gente de la agrupación, pero 3 o 4 no más. Esperá que ya te digo lo que pedíamos que por acá tengo el documento... [busca en un papel impreso hasta que señala una parte]. Acá está: “Educación pública de gestión estatal, común, integral, gratuita y exenta de dogmas” desde el sindicato queríamos que fuera esto²⁶⁸.

El caso del director General de Programas Especiales, Carlos Pedetta, también se enmarca dentro de estas trayectorias de militancia sindical. Pedetta nació en Córdoba en 1957 y fue a la escuela Nuestra Señora del Loreto, donde hizo la primaria y la secundaria y donde conoció a Grahovac. Cuando terminaron la secundaria no se siguieron frecuentando inmediatamente: mientras Grahovac hizo el profesorado de Educación Física y desde joven incursionó la actividad gremial, Pedetta fue al Instituto Superior del Profesorado Tecnológico. En 1981 empezó a trabajar en la escuela Nro. 249 “Nicolás Copérnico”, una escuela técnica. Empezó como preceptor, luego fue docente, y en 1985 fue delegado gremial. En ese momento se reencontró con Grahovac y acompañó las discusiones en el momento de conformación de la lista Celeste. Pero no fue hasta 1993 que comenzó a participar más activamente de la vida del sindicato. Ese año fue vocal de la delegación capital y luego de dos mandatos pasó a ser secretario de Finanzas, de la misma delegación (1997-2001) y fue reelegido dos veces en ese cargo (2001-2005). Para 2005 fue elegido autoridad provincial del sindicato (secretario administrativo y de Actas de la Junta Ejecutiva Central). En el 2008, ya siendo Grahovac ministro, éste lo convocó para estar al frente de la Dirección General de Infraestructura Escolar, donde estuvo tres años hasta 2011, cuando lo nombraron en la Dirección de Programas Especiales. La pertenencia sindical aparece claramente en su discurso acerca de su rol previo en el sindicato y de su rol como funcionario estatal:

E: ¿Cómo lo posiciona venir de un sindicato con los docentes? ¿Piensa que influye de alguna manera?

P: Sí, sí, por supuesto. No es neutro y nosotros nos hemos jugado, yo creo que ha sido una cuestión, y quiero creerlo, beneficiosa para ambos. Es más fácil tener un interlocutor de estas características en este tipo de gobierno y es más fácil para este gobierno tener un interlocutor que conozca el mundo de los gremios y de los trabajadores, a la hora de las paritarias y de las negociaciones, siempre uno no olvida su origen y por supuesto ha facilitado todo lo que puede para que los trabajadores consigan mejores condiciones haciéndole entender a los gobernadores cuál es la necesidad y qué es lo que falta. Y por supuesto, conociendo las políticas públicas, uno tiene a posibilidad de reunirse con los compañeros y decir ‘esto es posible, esto no es posible, esto es bueno, esto no es bueno’. **La verdad que somos los representantes en el gobierno del sindicato.**

²⁶⁶ En 2005, desde la UEPC compiló el libro *Cuando la educación es considerada un gasto: una investigación sobre el sistema educativo cordobés y sus resultados: período 1996-2005*.

²⁶⁷ El proceso de debate y sanción de esta ley fue estudiado en profundidad en los Capítulos IV y V.

²⁶⁸ Entrevista con Olga Sayago, dirigente de UEPC, realizada en Córdoba en mayo de 2016.

Desde el punto de vista religioso, Pedetta se define como “católico no practicante”:

La verdad es que he cumplido con todos los formalismos: he sido bautizado, he tomado la comunión, me he casado por iglesia y he bautizado a mis hijos. La verdad que me he formado dentro de esta religión cristiana, tengo curas amigos que la verdad que hemos hablado mucho, hemos compartido distintos temas políticos y la verdad que estoy bastante cerca, no lo practico pero bueno, está todo esto que te digo.

Ahora bien, hasta aquí trabajé en reconstruir las trayectorias sociales, redes y sociabilidades de funcionarios que responden a tres tipos de perfil. En primer lugar, hallé casos como los de Feraudo, Ferreyra y Zanet, de funcionarios con una trayectoria extensa en el Partido Justicialista. En segundo lugar, casos como los de Sánchez y López, militantes católicos de FASTA y Palestra. Por último, hallé también militantes y dirigentes sindicales como el propio ministro (Grahovac), Provinciali, y Pedetta. Queda un último tipo a indagar que pude encontrar entre los funcionarios cordobeses: los expertos. Funcionarios que, al igual que en el Ministerio de Salta, llegan a ocupar espacios en la administración debido a que provienen, en general, de la carrera docente o de carreras afines, o poseen trayectorias académicas o profesionales que les brindan algún tipo de *expertise* en un área específica de la educación o de la pedagogía. Dentro de este último grupo se puede ubicar a la directora general de Educación Primaria, Stella Maris Androver, y al director general de Educación Superior, Santiago Amadeo Lucero.

Androver nació en Córdoba en 1958. Su padre era comerciante, criaba vacas y tenía una carnicería, y su madre directora de escuela. Androver piensa que su familia es una familia docente: su abuelo materno fue de la primera promoción de profesores de educación física que tuvo la provincia; su madre fue maestra nacional normal pero luego hizo el magisterio superior y el profesorado en Ciencias de la Educación, “muy estudiosa, pura pasión docente”. Androver hizo la primaria y la secundaria en una escuela privada confesional y se recibió de maestra superior en la Escuela Superior de Magisterio del Centro educacional de Córdoba, actualmente llamado Carlos Leguizamón. Su promoción, la primera (1978), “era como un emblema en Córdoba”:

Era un centro educacional, teníamos desde sala de tres hasta escuela de conducción educativa, gabinete psicopedagógico había de todo, era en la línea la escuela nueva. Ir ahí era top, súper top y de ahí egresaron los primeros con título de maestro superior.

Ya con el título de maestra en mano, Androver trabajó en una escuela primaria como maestra de grado en las áreas de lengua y ciencias sociales, entre 1978 y 1992. Mientras tanto, hizo el Profesorado de Psicopedagogía en el Instituto Dr. Domingo Cabred, perteneciente a la Universidad Provincial de Córdoba y en 1982 obtuvo el título de psicopedagoga y profesora de psicopedagogía. En 1992, en el mismo instituto, finalizó la Especialización de Postgrado en Multi-impedidos. En ese año, Androver cambió de trabajo cuando ganó el concurso para ser directora en la escuela Bandera Argentina. Luego fue nombrada en la escuela Gobernador José Manuel Álvarez, donde estuvo hasta 2001. Además, en ese período trabajó como asesora pedagógica del Instituto y la escuela Dante

Alighieri, una escuela privada. Sin embargo, a pesar de que estaba nombrada como directora, ese era su cargo formal: interinamente, Androver fue ascendida a supervisora zonal en Córdoba. Su ascenso a supervisora por concurso fue a principios de 2001. La zona de supervisión era el Departamento de Río Primero, una zona rural. Este trabajo representó para Androver una instancia de aprendizaje:

Hacía una inversión, la verdad, me levantaba a las 4 de la mañana, tres años estuve así, me gané una tendinitis que después cuando pude pedir el traslado se me pasó, pero lo que yo aprendí fue una inversión. Si no, no me tendría que considerar una psicopedagoga. Ya el entre lo hice ahí porque es ir y poder ver y trabajar con la gente. Vos cuando trabajas en el ámbito rural, en escuelas que nosotros denominamos P.I. o P.C. que son escuelas bien chiquitas que están metidas bien adentro del campo, el inspector es el que coordina el proyecto curricular.

Al volver a Córdoba, además de su trabajo de supervisora, Androver fue docente de nivel superior de diferentes materias en el Cabred y en dos institutos de gestión privada y continuó formándose durante todo ese tiempo. En 2000 hizo un postítulo en Gestión de Instituciones Educativas en la UNC. En 2006 finalizó la Licenciatura en Educación General Básica en la Universidad del Salvador y en 2008 comenzó a cursar la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Investigación Social en la UNC. En ese año la ascendieron a Subinspectora General de Región Escolar Primera. En 2010 terminó de cursar la Maestría y cursó una Diplomatura en Educación, violencia intrafamiliar y equidad de género en la Universidad Siglo XXI. En 2012 la ascendieron a Inspectora General, un cargo de mucha jerarquía dentro de la Dirección de Primaria. Y en 2015, el ministro Grahovac le pidió que quedara al frente de la Dirección, ya como directora general. Androver tenía simpatía por Grahovac cuando él era secretario general del sindicato: “Es un gran luchador, ha hecho muchas cosas, el pacto de la unidad educativa del año 2000 se lo debemos a él”. Cuando Grahovac asumió como ministro, ella ya era inspectora general, por lo que tuvieron la oportunidad de verse con cierta asiduidad. Androver considera que a partir de estos encuentros, Grahovac consideró que ella era la persona mejor calificada para el cargo “y el mérito tiene esas cosas que él te observa, observa el procedimiento”.

Desde el punto de vista religioso, Androver se define como una “católica practicante”. Concorre a misa todos los sábados a la tarde y es un miembro activo de “la comunidad de la Catedral”:

Los católicos también pertenecemos a una comunidad, yo he estado en las catacumbas allá en Roma y ahí entendí lo que era ser de la comunidad. Bueno, la Iglesia tiene eso, que vos pertenecés a una comunidad, una comunidad donde hay ese apoyo, ese conocimiento. Estoy en el Ministerio del Lectorado, ahí entré porque sé leer y no me hace falta leer previamente, digamos, como todos, pero dicen “hay qué bueno Stella que vas” porque yo entré como maestra, y me van siguiendo, porque claro es distinto cómo lee un locutor a cómo lee una maestra, cuando lee un locutor te prendés de su voz, en cambio cuando lee un maestro te prendés de su contenido. Y cuando escucho un locutor, me da ensoñación la voz, en cambio cuando lee una maestra escucho lo que lee. Así que sí, practicante, he sido catequista, me formé en una escuela confesional, en la Sagrado Corazón, pero era una escuela maravillosa, todas las herramientas para aprender las aprendí en la escuela.

El caso de Lucero es similar al de Androver, en términos de que su acceso al cargo de director de Educación Superior estuvo determinado por sus conocimientos sobre el nivel superior desde la perspectiva de la educación popular. Esto no significa que Lucero no haya tenido militancia política

(de hecho, la tuvo en su juventud); significa que su cargo no está explicado, a priori, por esta pertenencia. Lucero nació en Colonia Bremen, una localidad pequeña del departamento de Unión, en 1955. Hizo la primaria allí, en la única escuela de esa localidad y la secundaria en Canals, una ciudad cercana. Luego se fue a estudiar filosofía a la Universidad de Río Cuarto, donde comenzó a militar en la Juventud Universitaria Peronista (JUP), trabajando sobre todo en los barrios pobres de Río Cuarto. En 1974, el ministro de Educación, Oscar Ivanssevich, intervino la universidad. Las fuerzas armadas persiguieron y encarcelaron a estudiantes y profesores vinculados a la JUP (Rodríguez, 2015). Lucero fue uno de ellos, por lo que estuvo preso durante los años restantes del gobierno de Isabel Perón y luego durante toda la dictadura militar, por lo que en total estuvo diez años en prisión.

En 1984, apenas salió de la cárcel, ingresó a la Facultad de Humanidades de Córdoba a estudiar Ciencias de la Educación, dejando la Filosofía a un lado. Allí se recibió de profesor en 1990. Su tesis fue sobre el encuentro entre las instituciones educativas y estudió los casos de los actualmente denominados Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS)²⁶⁹. Eso fue perfilando en Lucero una perspectiva profesional y académica centrada en el análisis institucional. Mientras cursaba la carrera, Lucero llegó a ser Jefe de Trabajos Prácticos en la cátedra de Historia de la Educación. También daba algunos cursos de Introducción al Estudio Universitario, similares a lo que hacía en “la década del 73” (sic) en Río Cuarto. Como su salario como docente era magro, Lucero trabajaba en el kiosco del Sindicato de Empleados Municipales (SEM). Desde allí empezó a organizar cursos de formación y capacitación hasta que finalmente organizó todo el Departamento de Capacitación. En ese momento el SEM no tenía una Secretaría de Educación y Capacitación, así que la crearon, y Lucero quedó a cargo de todo el trabajo de capacitación sindical y de educación sindical. Luego, desde el sindicato, organizó una red que se llamó la Intersindical de Cultura, con la gremial San Martín, los No Docentes, con la UEPC, la UOM, y los empleados de comercio. Todos estos sindicatos patrocinaban CENS. Este trabajo le permitió a Lucero terminar su carrera.

En 1992 se fue a Entre Ríos, donde fue coordinador zonal de Educación de Adultos en las escuelas ubicadas en la costa del Río Uruguay, en Concordia. Al mismo tiempo, comenzó a dar clases en un instituto de Ciencias Sociales²⁷⁰. Estuvo en Concordia hasta 1995, cuando le ofrecieron trabajar como consultor en el PNUD, en un programa informatización de la gestión pública. Allí estuvo hasta 1998, cuando se fue a México a cursar una Maestría en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas en el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Llegó allí porque conocía a muchos docentes cordobeses de esa Maestría que se habían exiliado

²⁶⁹ Estos centros les permitían a las personas adultas que no hubieran terminado el secundario, finalizarlo y obtener títulos con validez nacional. En un primer momento, los patrocinaban los sindicatos. Entonces los CENS constituían, para Lucero, espacios de encuentro interinstitucional porque eran dos instituciones las que convergían en ellos: la institución sindical y la institución educativa.

²⁷⁰ Este instituto fue el único de este tipo en el país y se creó a partir de los cambios en la Ley Federal de Educación, que prolongaba la educación primaria.

durante la última dictadura. Estuvo tres años cursando y luego empezó a trabajar en la Universidad Pedagógica y en una universidad privada en México, por lo que finalmente pasó siete años allí. Cuando regresó, participó de distintos proyectos de investigación en educación hasta que en 2008 se contactó con Grahovac, con quien tenía amigos en común, y éste ofreció el cargo de subdirector de Educación Secundaria de la provincia²⁷¹. En 2013, Grahovac lo convocó nuevamente, esta vez para que ocupara su cargo actual en la Dirección de Nivel Superior. Lucero se define, desde el punto de vista religioso, como una persona sin religión. En suma, si bien en este caso existe un antecedente de militancia política juvenil que luego, de adulto, colaboró con su desarrollo profesional (por ejemplo, en el caso de su Maestría en México), Lucero desarrolló, desde que culminó sus estudios de grado, una trayectoria académica y un *expertise* en torno a la educación superior y de adultos. Este fue el principal determinante para que lo convocaran al Ministerio.

V.2.2.2. El catolicismo como religión pública

El análisis de las trayectorias sociales de decisores educativos en Córdoba me permitió encontrar que la principal forma de incidencia de la Iglesia en la selección de funcionarios se da sobre todo a través de los militantes católicos, entendidos como aquellos cuya participación en la vida política de la provincia se da a partir de su pertenencia a un movimiento católico²⁷². Esta forma de incidencia da cuenta de la historia cordobesa como una historia caracterizada por la disputa permanente entre católicos y laicistas o clericales y anticlericales, tal como aparece en los relatos de memoria colectiva y en las ideas de provincia exploradas en el Capítulo IV. En todo caso, lo novedoso de la configuración del Ministerio de Educación desde la perspectiva de las trayectorias sociales de sus funcionarios es el pacto concreto entre estos dos sectores (militante católicos y militantes laicistas). Este pacto se traduce en una convergencia en el mismo espacio político, la UPC. Por este motivo, el sentido del gobierno de la educación en los últimos años en Córdoba fue definido por funcionarios como López, que considera “un apostolado” a la función pública; y al mismo tiempo, por personas como Pedetti, quien piensa su rol de funcionario como el de “representante en el gobierno del sindicato”.

En base a esto considero que la configuración del Ministerio de Educación en Córdoba sintetiza la historia de largo aliento de la provincia y su historia reciente. Esta historia de largo aliento se observa en la presencia fuerte de la Iglesia en el Estado y en la vida social cordobesa a través de movimientos de laicos que, mediante su militancia en la esfera pública, reclaman para sí lugares de toma de decisión, por un lado; y por otro, en la presencia de un sindicato fuerte que recoge una tradición

²⁷¹ Allí trabajó sobre todo la cuestión pedagógica con los supervisores y directores, contribuyó a crear y desarrollar la figura del “coordinador de curso”, fundamentalmente en los colegios con alto grado de repitencia y abandono e impulsó la creación de centros de estudiantes. Los coordinadores de curso son docentes que tienen el rol de “coordinar, promover y desarrollar acciones que contribuyan a potenciar y mejorar los procesos de aprendizaje y socialización de los estudiantes, de manera articulada con el equipo directivo y docentes de la institución escolar” (Resolución N° 1613/2009 DGEM)

²⁷² Y de manera más indirecta, a través de los militantes peronistas, quienes son, debido a la configuración del peronismo en esta provincia, católicos.

laicista que también reclama para sí lugares de toma de decisión. En la historia reciente, en cambio, se observa en la conciliación y negociación de estos dos sectores un equilibrio en el cual hay momentos en los que prevalece un sector y momentos en los que prevalece el otro. Este equilibrio tiene una expresión política que es la UPC.

Ahora bien, dicho esto quiero marcar una cuestión relativa a la sociología de la religión, que es el carácter de religión pública que adquiere el catolicismo en esta provincia (Casanova, 1999). Para analizar esta cuestión tomaré como el ejemplo el caso de Sánchez. Este funcionario es un hombre que pertenece a FASTA pero ya no puede trabajar en ninguno de sus colegios por una cuestión de incompatibilidad, por lo cual tampoco es autoridad de FASTA. Sánchez dedicó casi toda su vida a construir este movimiento en Córdoba y fortalecer sus colegios, entendiendo que al hacer esto estaba siendo un buen católico. Sin embargo, en determinado punto de su trayectoria tuvo que alejarse de FASTA para ser funcionario y de esta manera ser un buen católico. ¿Cómo es posible esta paradoja? La respuesta está, justamente, en el carácter público del catolicismo tal como lo entiende Casanova (1999) en relación al vínculo entre religión y mundo, específicamente en lo referido a lo que este autor denomina “giro ultramundano del cristianismo” (Casanova, 1999: 134). En este giro ultramundano está contenida la paradoja de que la religión, especialmente el catolicismo, cuanto más apunta y se moviliza con el objetivo de transformar el mundo en una dirección religiosa (en el caso de FASTA, crear el Reino de Dios), más se involucra en los asuntos mundanos y es transformada por el mundo.

Esta forma de entender y vivir el catolicismo choca explícitamente con cualquier intento de reducir la vida religiosa a un fenómeno del ámbito “privado”. La forma pública del catolicismo aparece casi explícita en el testimonio de Sánchez (“para nosotros el servicio del bien común de la Patria y de la construcción de ese bien común de nuestro pueblo es parte de nuestra vocación como católicos”) y en el de López (“sentía que no bastaba con hacer apostolado desde el colegio, sentía que tenía que salir”). En ambos casos, en sus trayectorias y en sus representaciones, el catolicismo aparece como una religión eminentemente pública. Este carácter público es reconocido, además, por otros componentes de la esfera política (partidos, el gobernador, los demás funcionarios), cuando se los convoca a ocupar cargos en el Ministerio de Educación. En suma, el análisis de las trayectorias sociales de los responsables de la gestión educativa en Córdoba dan cuenta de un mapa político y social en el cual el catolicismo funciona como una religión pública.

V.2.3. Chaco: “Será que en nuestro sindicato tenemos a los mejores hombres y mujeres...”

Al indagar en las trayectorias sociales y redes presentes en quienes integran el gobierno de la educación el caso de Chaco, pude detectar que existen, a grandes rasgos, dos tipos de perfiles. Por un lado, de militantes políticos peronistas. En general, debido a las particularidades de Chaco, estos militantes políticos poseen una trayectoria previa al ingreso al cargo “en el llano”, es decir, de

militancia fuera del Gobierno. Esto se debe a que previamente al ascenso de Jorge Capitanich como gobernador hubo tres gobiernos radicales y uno de Acción Chaqueña²⁷³. Por lo tanto, estos militantes, (si bien algunos tuvieron representaciones parlamentarias dentro de la provincia) en general tuvieron una militancia de reconstrucción del Partido Justicialista en dos etapas: la construcción de una oposición respetable socialmente y la construcción de una fuerza política con capacidad de articulación del consenso y voluntad de poder, “destinada a recuperar el poder perdido” (Capitanich, 1999: 45). Por otro lado, hallé que muchas de las trayectorias corresponden a militantes sindicales, fundamentalmente de la Unión de Trabajadores de la Educación, perteneciente a CTERA (UTrE-CTERA), aunque también hay un caso de pertenencia al Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP). En los casos de estos militantes sindicales, el salto del llano al Gobierno aparece en sus relatos como algo aún más marcado que en el caso de los militantes del PJ. En varios casos, fundamentalmente de militantes peronistas, la cercanía al gobernador también aparece como un factor relevante para ingresar al gobierno, tanto en el caso de Capitanich como en el caso del actual gobernador, Domingo Peppo.

En suma, del análisis de las trayectorias sociales de los funcionarios chaqueños se puede inferir que la incidencia de la Iglesia católica en la selección de los funcionarios en esta provincia se da de una manera muy indirecta, a través de la selección de un profesor de escuelas confesionales (exseminarista) primero en la Dirección de Gestión Privada y luego en la Dirección de Política Socioeducativa. Sin embargo, como lo marcaré en la descripción de este caso en el siguiente subapartado, la selección de este funcionario estuvo más vinculada a su pertenencia y su militancia sindical en el sindicato de docentes privados que a sus vínculos con la Iglesia. En el siguiente subapartado reconstruiré las trayectorias sociales de los funcionarios del Ministerio de Educación de Chaco con el objetivo de dar cuenta de esta configuración particular.

V.2.3.1. Chaco: Militantes sindicales y militantes peronistas con cercanía al gobernador

María Inés Pilatti Vergara nació en Buenos Aires en 1960. Su padre era bancario y su madre, maestra. Pero como su madre murió cuando Pilatti tenía apenas once meses, Pilatti se crió con un tío, su esposa y cuatro primos, aunque iba a ver a su padre los fines de semana. Hizo la primaria en una escuela estatal en Buenos Aires pero debió irse en 1971 cuando su padre tuvo “un revés comercial” y decidió mudarse a Resistencia aconsejado por un hermano que vivía allí. Si bien la mudanza fue difícil porque implicó separarse de su familia de crianza, Pilatti finalmente terminó insertándose en esa ciudad. Hizo la secundaria en la Escuela 55 y ya en ese entonces empezó a tener inquietudes políticas,

²⁷³ De la misma manera, casos como el de Sánchez y López pueden entenderse a partir de lo planteado por Gauchet (2005) quien llegó a ver en el cristianismo y particularmente en el catolicismo una “religión de salida de la religión”. Un partido provincial creado políticamente por el interventor de la provincia durante la dictadura que actualmente forma parte del frente Chaco Merece Más, que gobierna la provincia.

promovidas por su padre.

Cuando finalizó la escuela secundaria en 1976 estudió Derecho en la Universidad Nacional del Nordeste. Pero a pesar de sus inquietudes no comenzó con la actividad política en la universidad. Cuando comenzó la carrera, la universidad fue intervenida y todas las actividades que se daban allí estaban férreamente controladas por la Gendarmería Nacional, al punto que todos los estudiantes debían pedir un “certificado de residencia” en la Gendarmería cuyo objetivo real era “el control sobre la población estudiantil universitaria” creando “un sistema que permita ficharla totalmente para facilitar las identificaciones por fotografías”²⁷⁴. Esto se tradujo en que los estudiantes fueran lo menos posible a la universidad y rindieran gran parte de las materias en calidad de libres, debido a que además muchos docentes y estudiantes, e incluso un decano de esa universidad, fueron encarcelados o detenidos desaparecidos (Rodríguez, 2015). No fue hasta 1981 que Pilatti empezó su militancia, justamente de mano de su padre, quien la llevó a encontrarse con un grupo juvenil llamado JP 26 de julio:

Yo no militaba durante la dictadura. Empecé a militar en el año 81, ya al final del “proceso”, cuando empezó a abrirse. O sea mi papá nos cuidó hasta en eso, o sea me cuidó porque él fue el que me llevó al primer grupo de jóvenes con el que yo empecé a militar, que lo hacíamos igual de manera clandestina porque si bien era un momento de apertura tampoco era para salir a gritar que eras peronista a los cuatro vientos. No era época para hablar políticamente de nada, pero tampoco era el setenta y pico que a los compañeros los mataban.

De hecho, la primera vez que Pilatti se movilizó fue poco tiempo después, en el aniversario de la muerte de Eva Perón en 1982 y ella recuerda que allí se sorprendió de ver a sus compañeros de la facultad porque nunca habían hablado de sus preferencias políticas debido al aislamiento provocado por la intervención de la universidad. La organización que integraba Pilatti se identificaba con llamada “tendencia revolucionaria”, lo que implicaba, para Pilatti, una serie de definiciones ideológicas que tienen que ver, entre otras cosas, con la posibilidad de enfrentar a los poderes constituidos. Entre estos poderes, Pilatti incluye a la Iglesia católica:

Por eso acompañé tanto todo este proceso que empezó en el 2003, porque para los que somos peronistas de toda la vida y venimos de ese espacio creímos, como muchos de nuestra generación, que volver a este peronismo era imposible, que era nostálgico, que era nostalgia monotonera, que no te podías enfrentar ni con el Fondo Monetario, ni con la Iglesia, ni con la Sociedad Rural, ni con Clarín, y sin embargo vino un tipo que nadie daba ni cinco y puso lo que había que poner sobre la mesa.

En 1986 se recibió de abogada y fue nombrada directora de la empresa de aerolíneas perteneciente a la provincia de Chaco (Aerolínea Federal Argentina, ALFA) por un año, hasta que culminó el gobierno del peronista Florencio Tenev, a quien su agrupación era cercana. Luego, se dedicó a ejercer la profesión por su cuenta, aunque siguió participando de la militancia, ya no en la JP sino ya en el Partido Justicialista (PJ). En 1995 la eligieron Vicepresidenta Primera de este partido en Chaco y entre 1997 y 2001 fue diputada provincial. Allí comenzó a tender vínculos con el mundo educativo y con

²⁷⁴ Orden especial (para el fichaje y contralor de la población universitaria de la jurisdicción). Inteligencia interna a cumplir por la Gendarmería Nacional de Corrientes. Citada en Rodríguez, 2015.

los sindicatos docentes cuando investigó un caso de corrupción por parte del vicegobernador radical de Ángel Rozas, Miguel Pibernus, quien se quedaba con donaciones para las escuelas (dinero de zapatillas, ropa, etcétera). Entonces, al encarar la investigación, Pilatti comenzó a recorrer escuelas rurales en toda la provincia para averiguar si habían llegado las donaciones y así conoció a muchos maestros y se vinculó con la UTrE-CTERA: “Fue muy duro porque los docentes se ponían a llorar cuando yo iba a preguntarles por las zapatillas”. Luego durante el gobierno de Roy Nickish (UCR), en el que el conflicto docente fue particularmente intenso, Pilatti tendió fuertes lazos con la UTrE porque patrocinó acciones judiciales del gremio por el incumplimiento del artículo 83 de la Constitución Provincial (que establece el financiamiento de estatal de un Fondo de Educación) y en contra de los descuentos por días de paro:

Igual siempre estuve enganchada, digamos siempre milité con los gremios, con los docentes, con la CTERA, siempre tuve en la cabeza un modelo de abogada muy pegado a defender los derechos de los trabajadores y trabajar con los gremios siempre me resultó clave.

Debido a estos lazos y a su militancia en el PJ, entre 2005 y 2007 Pilatti fue diputada provincial por segunda vez. Su mandato se extendía hasta el 2009 pero cuando asumió su cargo de gobernador, en diciembre de 2007 Capitanich la convocó para ser ministra de Educación. En el caso de Pilatti, la convergencia entre su pertenencia al PJ y sus vínculos con el principal sindicato docente fueron definitorios para que Capitanich la llamara para integrar el gabinete quedando a cargo de la cartera educativa. En el 2009, promovida por Capitanich, Pilatti fue elegida por el PJ de su provincia para integrar la lista de diputados por el frente Chaco Merece Más, por lo que dejó el Ministerio. Desde el punto de vista religioso, Pilatti se define como una persona alejada de la Iglesia pero entusiasmada con el papa Francisco porque “representa casi con exclusividad la lucha contra el avance del capitalismo salvaje en el mundo”.

La sucedió en el cargo Francisco “Tete” Romero, un intelectual cercano a Capitanich y a su espacio político. Romero nació en Resistencia en 1963. En la terraza de su casa estaba la cúpula del primer observatorio astronómico de Resistencia porque su abuelo materno, Francisco Souilhé, fue un astrónomo autodidacta que desarrolló esta vocación de manera no profesional. Hizo la primaria y la secundaria en escuelas estatales y estudió Letras en la Universidad Nacional del Nordeste. Allí fue becario del poeta y profesor Alfredo Veraivé y conoció a otro de sus discípulos, Mempo Giardinelli, especializándose en la narrativa argentina de la década del 80. Una vez graduado, comenzó a ejercer la docencia en la Facultad de Humanidades de su universidad, en la cátedra de Literatura Argentina II y en el Instituto de Educación Superior San Fernando Rey, en las cátedras de Literatura Argentina I y II. En 2001 comenzó a dar cursos sobre Literatura Argentina contemporánea en el Centro de Altos

Estudios Literarios y Sociales, división académica de la Fundación Mempo Giardinelli²⁷⁵, donde a también fue nombrado director del Instituto de Investigación Juan Filloy. Pero más allá de su carrera académica, Romero es escritor de ficción y ensayos²⁷⁶, generalmente con temáticas vinculadas a la historia argentina desde una mirada crítica y fuertemente latinoamericanista. En 2005, Romero publicó un libro llamado *Culturicidio: Historia de la educación argentina (1966-2004)*, en el que esta mirada revisionista y reivindicativa de los pueblos originarios sobre la historia de la educación está muy presente.

En 2007, cuando Capitanich ganó la Gobernación de la provincia, lo convocó a Romero para presidir el Instituto de Cultura de la Provincia del Chaco. A partir de su rol en el Instituto, lo eligieron presidente del Consejo Federal de Cultura de la Argentina entre 2008 y 2009. En 2009, cuando Pilatti dejó el cargo, Capitanich lo convocó como Ministro de Educación del Chaco hasta enero de 2013 cuando, debido a una disputa con el vicegobernador, cuando Capitanich se encontraba de viaje fuera de la provincia, fue removido del cargo.

Desde el punto de vista religioso, Romero se considera una persona sin religión: "Si Dios está, no nos atiende. No profeso una creencia. Me interesa, sí, la figura de Cristo como la de otros grande hombres y mujeres"²⁷⁷. El análisis de la trayectoria social de Romero indica que su cercanía al gobernador y su trayectoria académica y en el mundo de la cultura fueron factores claves que determinaron que fuera seleccionado para el Ministerio de Educación. Ahora bien, esta inserción en el mundo académico y su actividad docente hacen que su trayectoria cuadre con el perfil de "experto", aunque con la salvedad de que el modo de ser un experto en este caso se distancia de los perfiles expertos hallados en otras provincias debido a la presencia de un *ethos* militante que atraviesa fuertemente todas las identidades y trayectorias. Por ejemplo, el libro de historia de la educación que escribió Romero o sus discursos sobre la educación chaqueña analizados en el Capítulo IV, no suenan como discursos típicamente "de expertos" porque no apuntan a construir un lugar de enunciación vinculado a la neutralidad valorativa sino que tienen un sentido político muy marcado. En suma, si bien el perfil cuadra con el del tipo "experto", se puede considerar la trayectoria de Romero como la de un "experto militante".

En reemplazo de Romero fue nombrado Sergio Soto, quien fue ministro de Educación entre 2013 y fines de 2015. Soto define su trayectoria social como "una historia ligada al mundo gremial y al mundo académico". Su formación de base es profesor de geografía "especializado en lo que tiene que

²⁷⁵ La Fundación Mempo Giardinelli es una Organización No Gubernamental sin fines de lucro, que trabaja por el fomento de la lectura, la divulgación de la literatura nacional e internacional contemporánea y el desarrollo sustentable del Nordeste Argentino. La fundación lleva ese nombre porque fue fundada por Mempo Giardinelli en 1996 a partir de la donación de su biblioteca personal.

²⁷⁶ Publicó *El regreso del Eternauta* (1994), *Eclipse de mujer* (2006). Escribió en 2005 el ensayo *Culturicidio. Historia de la Educación Argentina (1966-2004)*, con ediciones en Venezuela y Cuba. También *Escribir desde nuestras orillas* (2009) y *Épica de lo imposible* (2010), entre otros textos.

²⁷⁷ Entrevista publicada en *El Diario de la Región* el 16/02/2006.

ver con investigación educativa, por un lado, y por otro tengo una veta que está más vinculada con mi formación, todo lo que es investigación de temas ambientales y desarrollo local”. Es amigo del gobernador desde la década de 1980: “por distintas circunstancias a lo largo de la vida nos fuimos relacionando de distintas maneras; por la militancia universitaria, por la militancia política, en mi caso la militancia gremial”. Soto fue secretario general del sindicato de base de CTERA en Chaco, UTRE, durante dos períodos entre 1998 y 2006. Estando en el sindicato, Soto integró el equipo de la escuela Marina Vilte de CTERA y también fue secretario de educación de CTERA durante un período (2007-2009) hasta que volvió a Chaco para asumir como subsecretario de Desarrollo y Comunidad Social del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, donde estuvo más de tres años.

La llegada de Soto al cargo en Desarrollo y Comunidad tuvo que ver con que, desde su especificidad como profesor de geografía, desarrolló una militancia ambiental, a partir de la cual se referenció en distintos foros locales, nacionales e internacionales en defensa del ambiente tales como Red Nacional de Acción Ecologista, el Foro Ambiental Global, la Plataforma para un Mundo Responsable y Solidario y el Programa Argentina Sustentable de la Fundación Heinrich Böll. Además, organizó y dictó varios cursos de actualización y capacitación en las problemáticas ambientales en el ámbito específico de la economía ecológica: “Te podría decir que era reconocido por una serie de organizaciones e instituciones de acá, de la provincia y también a nivel nacional”. A pesar de que este cargo no estaba relacionado directamente con el gobierno de la educación, Soto considera que, tanto desde su trabajo como desde su militancia sindical, siempre estuvo vinculado a la cuestión educativa:

Toda mi vida, ya sea como dirigente gremial o en cuestiones académicas, trabajé en distintos ámbitos pero siempre vinculado. Por esta circunstancia de la vida, el gobernador, que siempre me vinculó con el tema educativo, y siempre de una u otra forma nos relacionábamos, me designó ministro de Educación.

En el caso de Soto convergen, por un lado, la militancia sindical en la UTRE y la cercanía política al gobernador como factores que determinaron que fuera designado para estar al frente del Ministerio de Educación. Similar es el perfil de quien reemplazó a Soto como ministro, Daniel Farías, también dirigente sindical en UTRE, aunque a diferencia de Soto nunca fue Secretario General del Gremio. Farías ingresó al Ministerio en 2008 y fue director general de Gestión, después pasó a Director General de Modalidades, después unificó la Dirección General de Modalidades con la de Niveles, quedando él a cargo. Luego fue nombrado subsecretario (una suerte de viceministro) por Soto, y cuando Soto dejó el Ministerio en diciembre de 2015 por el cambio de gestión fue nombrado ministro por Peppo²⁷⁸.

La subsecretaria de Educación Intercultural Bilingüe, Elizabeth Guadalupe Mendoza, nació en Sáenz Peña en 1955 y se define como “una militante peronista”:

²⁷⁸ Entrevista realizada a José López, Director General de Gestión Educativa, realizada en Resistencia en abril de 2016. Lamentablemente no pude acceder a una entrevista con el ministro Farías ni a material de archivo que me permitiera reconstruir su trayectoria social en profundidad, más allá de los testimonios orales de otros funcionarios.

¿Cuál es mi trayectoria? Tengo muchos años ya vividos y yo me defino como una militante peronista, a nadie escondo mi pertenencia partidaria, pero a nadie pregunto tampoco cuál es la suya, siempre y cuando haya coincidencias de objetivos, metas, como es el caso de la buena educación. Sólo pido lealtad a este proyecto de la buena educación, que en los últimos años se centra particularmente en las comunidades educativas con matrícula indígena.

El padre de Guadalupe Mendoza era porteño y llegó a Chaco en el período territorialiano como juez federal. Cuando Chaco se provincializó en 1951, su padre integró el primer Superior Tribunal de Justicia de la provincia hasta el 1955, cuando fue encarcelado por el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora. Además de juez y abogado en los períodos autoritarios, su padre fue un militante peronista, “un peronista muy peronista”. Su madre era ama de casa. Mendoza hizo la primaria y la secundaria en escuelas estatales y siendo pequeña se desarrolló su orientación hacia la política:

Muy típico, muy típico de pueblo y de ciudad pequeña, yo acompañaba a mi viejo, como mi madre no iba porque a ella no le gustaba la política, nos mandaba a mi hermano menor que ya falleció o a mí a acompañarlo a las reuniones, entonces bueno. Después yo, mi adolescencia y la cursada, digamos, la hice en una primavera de nuestro país, como yo considero, la etapa previa a la dictadura, entre 71, 72 al 76. Después también, un detalle que no es menor, me casé, tuve hijos, entonces bueno hay una etapa, no descuidé, traté de no descuidar a mi familia, no era opción. Bueno, después seguí bíblicamente a mi marido por el país, por razones laborales.

Al finalizar la escuela secundaria, Mendoza se fue a Paraná a cursar el profesorado en Francés y luego hizo una maestría en Francés como lengua extranjera en la Universidad de Grenoble. Luego de “seguir bíblicamente a su marido por el país”, Mendoza retornó a Resistencia en 1989, y ahí su actividad militante se volvió continua. Empezó a desarrollar un trabajo (militante) específico en el ámbito de la educación²⁷⁹. En ese período, Mendoza trabajaba simultáneamente en Resistencia y en Corrientes, a donde viajaba dos veces por semana a dar clases en un profesorado de francés. Mientras que en Resistencia, Mendoza trabajaba en la Legislatura provincial como asesora de una diputada del bloque justicialista.

Al volver a Chaco, Mendoza se encontró con que había habido movimientos políticos que le parecieron muy interesantes de los entonces llamados “aborígenes”. En 1987 se había votado una ley en la que se promovían los derechos a la tierra, a la vivienda, a la salud y a la educación para los pueblos qom, wichi y moqoit (“aborígenes”) de esa provincia. Su hermano, Claudio Ramiro Mendoza, había ingresado a la Legislatura como diputado en 1987, había trabajado intensamente en esa ley y había generado vínculos con líderes movilizados de las comunidades. A partir de su trabajo en la Cámara, empezó a tener contactos más formales y asiduos con ONGs, comunidades educativas con matrículas indígenas, “sabios indígenas” y los primeros docentes indígenas. Los vínculos previos que había establecido su hermano con estas comunidades le sirvieron para generar lazos de confianza que

²⁷⁹ “¿En qué consiste esa acción militante? Bueno, desde recorrer casa por casa, aun sabiendo que íbamos a perder, llevando la propuesta del peronismo, hasta también llevar algunas capacitaciones, en particular para compañeras, todo el tema de la mujer, y siempre el tema de educación, siempre en educación”.

permanecieron y tuvieron que ver, tiempo después, con su designación en el Ministerio. A partir de la sanción de esa ley, se creó la primera escuela bilingüe, el Centro Educativo Rural El Colchón (CEREC), en el Impenetrable. Y a partir de esta experiencia se constituyó, unos años después, el primer Centro de Información y Formación para la Modalidad Aborigen (CIFMA), en Sáenz Peña. Sin embargo, la sanción de la ley y la creación del CEREC no implicaron que inmediatamente estuvieran los recursos humanos necesarios para llevar adelante las prácticas educativas. Esto requirió de un trabajo político en el que intervino Mendoza y que le permitió formarse y foguarse en el ámbito de la educación intercultural:

Esto es el 87, en ese momento, los primeros Centros Indígenas son auxiliares, porque no había indígenas por lo menos reconocidos, con título secundario, entonces se hizo una formación especial. Diez años después, 1997, hay una foto que no puedo conseguir que me la manden, donde yo estoy mucho más joven, era asesora de una diputada. La primera promoción, no ya de auxiliares sino de maestros.

Ahora bien, una vez que finalizó el gobierno de Danilo Baroni, del Partido Justicialista (1991), comenzó una etapa que Mendoza llama “de amesetamiento” durante los cuatro gobiernos siguientes (uno de Acción Chaqueña y tres radicales)²⁸⁰. Esta situación de amesetamiento se revirtió, para Mendoza, con el retorno del peronismo al Gobierno de Chaco²⁸¹. Con el triunfo de Capitanich, en diciembre de 2007 él la convocó para que se hiciera cargo de la Subsecretaría de Educación (el equivalente al cargo de viceministra). Mendoza considera que el gobernador la eligió por tres motivos. Por ser una militante peronista “de toda la vida”, por haber trabajado temas de educación intercultural bilingüe desde la Legislatura y haber tendido lazos con las comunidades qom, wichí y moqoit en la provincia, y además, por una cuestión de cercanía dado que en aquel entonces ella era la cuñada de Capitanich. Tiempo después, cuando Pilatti dejó el Ministerio, se hizo una reestructuración y se creó la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, de la cual quedó a cargo Mendoza.

Desde el punto de vista religioso, Mendoza dice que actualmente no es de una religión en particular, aunque piensa que existe algo que nos trasciende. Le gusta la expresión que los qom usan para designar a ese algo: “el Gran Espíritu”.

El Subsecretario de Educación, Carlos Alberto Pereyra nació en Sáenz Peña en 1961. Su padre era chapista y su madre, enfermera, “de tradición familiar: netamente peronistas”. Su madre daba inyecciones gratis “y entonces la llevaban a todos lados, y de ahí salí yo”. Hizo la primaria y la secundaria en escuelas estatales de Sáenz Peña y, al finalizar la secundaria, hizo el profesorado en Matemática, Física y Cosmografía en el Instituto Don Orione, un instituto terciario de gestión privada

²⁸⁰ Para Mendoza, este amesetamiento tiene una explicación política y partidaria: “Esto se lo voy a discutir a quien quiera, me van a tener que escuchar. Más allá de, si vos querés, los límites ideológicos, por conveniencia, por pragmatismo, por convicción, ha sido el peronismo el que ha avanzado en la reparación histórica de los indígenas”.

²⁸¹ “En febrero de 2008 yo recibo una primera, como subsecretaría de Educación, una primera delegación que venían por el C.E.R.E.C., el Centro Educativo Rural El Colchón, que era un proyecto especial, bueno, venían a replantear no sólo su existencia, su continuidad sino retomar la educación bilingüe intercultural que había sido neutralizada durante el gobierno de Acción Chaqueña y de La Alianza. Yo esto lo digo, y lo digo como opinión personal y como podes ver, en los papeles, no invento”.

subvencionado. Cuando finalizó el profesorado comenzó a dar clases en una localidad llamada Machagay, ubicada entre Resistencia y Sáenz Peña. Allí estuvo alrededor de tres años y luego se mudó a Concepción del Bermejo, un pueblo que en aquel entonces (1987) tenía entre 7 mil y 8 mil habitantes. Vivió allí 19 años.

La decisión de mudarse a Concepción del Bermejo fue una decisión tomada, en parte, por militancia. Pereyra militaba en la Juventud Peronista y tomó la decisión, con un grupo de amigos del Instituto que también formaban parte de la Juventud Peronista, de mudarse todos juntos a hacer política allí, porque se necesitaban docentes y, de acuerdo al diagnóstico de Pereyra y sus compañeros, también se precisaban nuevos cuadros políticos:

No te olvides que la democracia volvió en el 83, después del golpe militar, y era como que se empezaban a buscar nuevas figuras, nosotros éramos nuevos en la localidad, teníamos título terciario, es decir que teníamos formación, porque en esa época los líderes eran caudillos que venían de años, pero no tenían, a lo mejor, una preparación a nivel terciario o superior, sino que eran personas de la comunidad, y bueno, nosotros los acompañamos desde ese punto de vista, en ese momento.

En Concepción del Bermejo Pereyra fue primero docente y luego director de escuela, pero además desarrolló una trayectoria política, tal como se lo había propuesto al llegar a esta localidad: fue primero concejal y luego presidente del Concejo de la Municipalidad. En 2009, ya cuando el justicialismo había vuelto a gobernar la provincia, Pereyra fue nombrado director de la Regional de Presidente Roque Sáenz Peña. El gobierno de la educación en Chaco se divide en distintas Regionales en las cuales los cargos de director son políticos, es decir, no son cargos de carrera. En general estos cargos son ocupados por directores de escuela pero también puede ocurrir que nombren a docentes que no tienen cargos directivos: “Se prioriza la militancia, el compromiso”. Pereyra considera que los motivos por los cuales lo nombran en este primer cargo político, de director de Regional son tres: su militancia en el peronismo, su proveniencia local (de Sáenz Peña) y su cercanía al gobernador. Esto se infiere del siguiente fragmento de la entrevista:

Creo que me convocan más que nada por conocer a mucha gente de Saenz Peña, que en su momento el gobernador Capitanich llama a gente de Saenz Peña, dicho sea de paso, el hermano del gobernador también es mi cuñado, entonces también por ahí hay toda una relación familiar también por ahí. Y bueno, yo comencé en la regional en el 2009, dos años después de que él ingresó como gobernador.

En 2012 pasó de trabajar en la Regional, en Sáenz Peña, al Ministerio, en Resistencia. Allí se hizo cargo del PROMEDU²⁸², donde estuvo tres años. En 2015 volvió a la Regional, en Sáenz Peña, y en diciembre de ese año fue nombrado a cargo de la Subsecretaría de Educación. Desde el punto de vista religioso, Pereyra se considera católico: “Mi religión sería la católica, digamos, pero no soy practicante para nada, no voy a misa desde hace años, creo que solo fui cuando me casé”.

Del análisis del caso de Pereyra se puede detectar que los factores que determinaron su designación

²⁸² Este programa tiene distintas líneas de financiamiento que varían de acuerdo a la provincia. En Chaco, el trabajo de Pereyra consistía en girar fondos de movilidad (en las zonas urbanas estos fondos se utilizaban para financiarles a los alumnos los boletos de colectivos, en zonas rurales se financiaban equipos de bicicleta, botas de lluvia, paraguas y pilotos); y fondos de financiamiento de los equipos de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ).

como funcionario fueron la cercanía al gobernador, su pertenencia al justicialismo, su localía (Sáenz Peña) y su carrera docente. Sin embargo, dado que el factor más determinante en su designación fue su pertenencia al Partido Justicialista, su trayectoria cuadra con la de “militante”.

A principios de 2016, Juan Ramón Meza asumió como Director General de Políticas Socioeducativas después de ocho años como Director General de Gestión Privada. Meza define como principal factor para que lo seleccionaran para la función pública en el Ministerio su militancia sindical:

Hay una gran parte que influye en mi llegada acá que es cuando el candidato en esa época era el contador Capitanich, en un recorrido a la provincia, le había prometido a los gremios, sobre todo que en el gobierno de él iban a ocupar ciertos lugares los dirigentes gremiales y sindicales, etcétera. Yo venía con una trayectoria en mi sindicato.

Meza nació en Resistencia en 1968 e hizo la primaria y la secundaria en un colegio salesiano y, al finalizar la secundaria, tuvo la inquietud de ingresar al Seminario para prepararse para ser sacerdote. Hizo el aspirantado con los salesianos en Chaco, luego viajó a Rosario, al Instituto Don Bosco, a hacer el prenoviciado y luego retornó a Chaco donde hizo el noviciado diocesano. Finalmente, decidió no hacer los votos temporales para ser sacerdote pero, en ese recorrido, se recibió de profesor en Filosofía y Catecismo. Meza cree que este paso por el Seminario lo ayudó para su carrera profesional y en la gestión educativa porque hizo muchos amigos a los que luego se siguió encontrando a lo largo de toda su trayectoria, dado que, por tratarse de un seminario salesiano, gran parte de ellos quedó al frente de colegios católicos.

Con su título de profesor, Meza comenzó a trabajar en el colegio San Roque enseñando catequesis y en el colegio Don Orione dando clases de ciencia política, formación ética y ciudadana e historia. Allí se afilió al Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) y fue luego delegado de ambas escuelas. Al poco tiempo comenzó a trabajar también en la obra social del sindicato. Su orientación hacia la política pública surgió porque el secretario general del sindicato, con quien Meza tenía un vínculo personal de amistad, le pidió que lo acompañara en la decisión de que un trabajador de SADOP ingresara al Ministerio en el área de Gestión Privada:

Mi trayectoria en SADOP tiene que ver con el acompañamiento de manera personal a un amigo. Entonces fue acompañarlo en lo personal cuando él asume como secretario general, me pidió y bueno, y fuimos acompañando al amigo y bueno, en ese camino de acompañamiento se dio esta situación eramos dos candidatos que bueno, una era Teresa Garro, una profesora que ya falleció, muy joven, desgraciadamente, porque era una gran militante de SADOP y bueno, me eligieron a mí en ese sentido, porque ella también, ella trabajaba mucho por el sindicato. [...] Por suerte, he trabajado durante los 8 años, con los ministros, muy bien, planteando bien esto de entender y comprender bien qué significa esto de ser parte de un sistema educativo, y así creemos que estuvimos trabajando para la gestión privada.

Una cuestión interesante para describir este perfil es que, a pesar de que Meza es un funcionario formado en el ámbito de la Iglesia católica en todas las instancias de su educación formal (primaria, secundaria y nivel superior) y a pesar de haber sido incluso seminarista, este no parece ser el factor que definió que lo seleccionaran para la Dirección de Gestión Privada en el ministerio. En cambio,

su militancia sindical en SADOP (acompañada por la cercanía al secretario general del sindicato) aparece como el principal factor que incidió en que lo seleccionaran para ingresar al Ministerio. Además, si bien durante los dos mandatos de Capitanich la inserción de Meza en el gobierno de la educación estuvo definida por lo específico de su sindicato, es decir, la educación de gestión privada, luego de estos ocho años el ministro de Educación lo nombró en la Dirección General de Políticas Socioeducativas, de modo que quedó ya más desvinculado de esta especificidad.

Quien lo reemplazó en la Dirección de Gestión privada es el profesor Ramón Romero quien, a diferencia de Meza, no proviene de SADOP sino de la UTRE. Romero nació en Resistencia en 1965, hizo la primaria y la secundaria en escuelas estatales y luego estudió el profesorado en Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional del Nordeste. Fue maestro de grado durante 24 años en distintas escuelas estatales y fue convocado por el ministro de Educación, a quien conocía del sindicato, para ocupar el cargo²⁸³.

Griselda Galeano Pace es presidenta del Consejo de Educación desde 2010. Antes, en 2008, fue vocal nombrada por el Gobierno (“vocal oficial”) y antes de esto, de 2002 a 2008, fue vocal electa durante tres períodos²⁸⁴. Galeano Pace se considera “una militante sindical de UTRE-CTERA de los que resistimos en los 90”. Nació en Las Breñas en 1964. Empezó a trabajar como maestra de grado en 1982, durante la dictadura militar, y allí conoció a colegas, sobre todo directores, que habían sido militantes sindicales o políticos, y a docentes de otras provincias con actividad política que fueron a Las Breñas a ocultarse durante la dictadura. En 1983 empezaron a organizarse activamente y Galeano ingresó al sindicato, “que en ese entonces era la [Asociación de Trabajadores de la Educación de Chaco] ATECH, luego se desmembró”. Con el debate sobre la implementación de la Ley Federal en Chaco, en 1998, Galeano organizó en Las Breñas un congreso pedagógico de docentes para debatir “la nefasta Ley Federal” en el que convocaron a 500 docentes. A partir de ese encuentro fue que en Las Breñas abrieron “el primer eslabón de UTRE” y la sede sindical de UTRE estuvo a cargo de Galeano. Entre fines de la década del 90 y 2002, cuando ingresó como vocal al Consejo, Galeano participó activamente de la Escuela de Formación Sindical y Pedagógica Marina Vilte. Galeano considera que el Gobierno la nombró vocal oficial por su pertenencia al sindicato y remarca del sindicato su apoyo o lealtad al Gobierno provincial desde el primer momento.²⁸⁵ En la

²⁸³ Entrevista a Ramón Alberto Romero realizada en Resistencia en abril de 2016. Como Romero se encontraba desde hacía pocos días en el cargo me pidió que no grabara su entrevista y que consultara a Ramón Meza, por lo que no pude obtener los datos suficientes como para reconstruir en profundidad su trayectoria social.

²⁸⁴ El Consejo de Educación es un cuerpo colegiado de rango constitucional, es uno de los ámbitos más democrático y plural del sistema educativo. Está integrado por 15 miembros, de los cuales siete son electos mediante el voto popular. Son tres docentes de gestión estatal, uno de gestión privada, un representante de los padres/madres, un representante de los alumnos, y un representante de los no docentes, y ocho oficiales, es decir, designados por el gobierno.

²⁸⁵ “Bueno, convengamos que en esta provincia tuvimos 12 años de gobierno radical, al cual nosotros dimos una fuerte oposición desde la militancia sindical docente y también con los trabajadores estatales. Con quienes caminamos las calles en demanda y en reclamo de los derechos que nos cercenaban o nos avasallaban o nos atacaban con camiones hidrantes. Fuimos nosotros, los sindicatos, y algunos compañeros. [...] Después, cuando gana el gobierno del Frente para la Victoria en la

misma línea, Galeano piensa que parte de esto explica que se hayan seleccionado ministros de educación a los que ella ve también como militantes sindicales o cercanos al sindicato, aunque sus trayectorias no sean perfectamente sindicales:

GG: El gobernador la puso de ministra a María Inés Pilatti Vergara, hoy senadora por el Chaco, ella también nos había acompañado en todas nuestras luchas

E: ¿Pero cómo es esa vinculación? Ella no es docente...

GG: No, ella era abogada, pero en una etapa también fue abogada de nuestro sindicato. Siempre fue militante y lo sigue siendo. Bueno, y después de Marín estuvo Tete, Francisco Romero, que también era de nuestra línea, si bien él nunca había sido dirigente, pero sí era un cuadro importante en lo político y pedagógico en nuestro sindicato, y bueno luego viene nuestro dirigente: le digo así porque yo empiezo en la militancia por ser de Soto, digamos, él viene de Las Breñas también, nos formamos en la misma escuela. Y bueno, ahora Dani también, Dani Farías el actual ministro que es Daniel Farías, también era un miembro de nuestro sindicato. No tengo idea por qué se da esta situación, será porque en nuestro sindicato tenemos los mejores hombres y las mejores mujeres [se ríe], qué querés que te diga.

A diferencia de lo hallado en Córdoba y Salta, donde los directores de nivel son en general técnicos que provienen de la carrera docente y esto es, principalmente, lo que define su ingreso al Ministerio, en el caso de Chaco observé que la directora general de Educación primaria, Marcela Mosqueda, llegó al cargo por su cercanía al gobernador y por su militancia política. “Yo milito en el Partido Justicialista y fui puesta por el gobernador” es la forma en la que Mosqueda resume su llegada al Ministerio. Mosqueda nació en Villa Ángela en 1969, hizo la primaria y la secundaria en escuelas estatales en esa ciudad y luego el Profesorado en Educación Primaria en el Instituto de Nivel Terciario Villa Ángela. Fue docente durante 12 años y vicedirectora durante 10 años en la Escuela 398. Como el gobernador, Peppo, también es de Villa Ángela, Mosqueda lo conoce desde hace tiempo, cuando Peppo la ayudó a resolver un problema que hubo con su concurso para la vicedirección:

Mirá yo soy seguidora del gobernador desde que tuve un problema en una escuela, hace 10 años Y en su momento él me ayudó mucho, y bueno, ahí yo me hice seguidora de él. Nosotros teníamos un concurso de vicedirectores que fue recusado por un grupo de directores porque no querían dejar los cargos. Entonces ahí hubo un recurso y nos ayudó mucho con la ministra que era [Pilatti] Vergara. Después cuando llegamos a asumir, en la escuela donde yo estaba me hacen hacer otro concurso porque la vicedirectora de donde yo estaba no quería que asuma, ni yo ni nadie. **Entonces él primero intervino no sólo por mí, sino por todos los directores que tenían que asumir como titulares, y después sí intervino por mí [...]** y entonces yo hablé con él y él logró sacar una resolución para que aunque la señora mantenga el cargo yo pudiera asumir al cargo que me correspondía por concurso.

Más allá de su cercanía al gobernador, Mosqueda tiene una militancia en el PJ de Villa Ángela que le permitió ser elegida concejala de ese distrito. Sin embargo, como el gobernador la convocó para el cargo de directora de Educación Primaria, decidió tomarse licencia de ese cargo electivo para asumir esta responsabilidad en el Ejecutivo. Mosqueda se define, desde el punto de vista religioso, como católica no practicante porque no tiene ninguna práctica a la que considere religiosa: no va a misa ni

provincia del Chaco en diciembre del 2007, quienes habíamos trabajado para este proyecto, porque no muchos creían, tampoco que lo iban a derrotar a Ángel Rozas, además tuvimos casi un mes en el recuento de votos y bueno, toda una historia ahí”.

reza en su casa, pero fue bautizada de pequeña y tomó la Primera Comunión, por lo que se considera católica. En suma, en el caso de Mosqueda hallé otro caso en el cual la pertenencia partidaria y la cercanía al gobernador fueron factores que definieron el ingreso al Ministerio.

José Ignacio López, el director de Gestión Educativa, es afiliado a UTRE pero su trayectoria es la única que difiere ligeramente a las demás porque ya estaba trabajando en el ámbito del Ministerio en las gestiones previas a la de Capitanich, como supervisor. López nació en 1964 en General San Martín “como todos en el desarraigo, soy de una localidad del interior, terminé el secundario, vine a estudiar a Resistencia, me recibí en Resistencia y me quedé acá, y ya hace muchos años que vivo acá”. Hizo el Profesorado de Educación Física Instituto de Educación Superior de Educación Física Resistencia-Chaco y, al poco tiempo, empezó a trabajar en la Escuela de Educación Especial N°1, en Resistencia. López cree que el haber trabajado con alumnos discapacitados lo hizo un mejor docente y cambió su mirada sobre la educación:

Yo no sé cómo explicarte. Te digo mi primera impresión, cuando fui a trabajar a esa escuela por primera vez, yo llegué, vi a los chicos y me quise dar la media vuelta y volver. Y en cambio, uno va viendo con el tiempo que ellos te necesitan. Yo estoy, y hace 10 años que no trabajo más y hay chicos que todavía me vienen a visitar y son chicos especiales. Bueno, en este momento personas con discapacidad, que te vienen y que vos marcaste y dejaste huellas en ellos, porque todavía no se olvidan y eso te reconforta. Porque quizás en una escuela convencional, vos cumplís con tu trabajo, podes acompañar, pero esto es otra cosa.

En 2002 obtuvo el cargo de supervisor en la Regional Educativa No. 3²⁸⁶. Estuvo allí hasta 2009, cuando lo nombraron Director de Educación Física. Luego, en 2012, lo nombraron Director General de la Regional en la que había trabajado anteriormente como supervisor. Y en diciembre de 2015 el ministro lo convocó para que fuera director de Gestión Educativa. A diferencia de los casos estudiados hasta ahora, López no tenía una militancia sindical o política específica. Cree que lo nombraron, primero como director de Educación Física y luego en los cargos posteriores por dos motivos. En primer lugar, por ser un profesor de educación física que conocía también el ámbito estatal debido a su trabajo como supervisor y, en segundo lugar, por su entusiasmo con el cambio de gobierno:

Siempre quise acompañar estas políticas, aunque era supervisor siempre quise acompañar, apoyar este cambio. Fui supervisor en la gestión anterior y estando esta gestión y la diferencia fue abismal, digamos. Mayor participación, se democratizó las instituciones, podemos es más, decirte cómo se trabajó la ley de educación...

Desde el punto de vista religioso, López se considera un católico practicante y entiende por “practicante” el hecho de seguir siendo católico a pesar de vivir en pareja con una mujer luterana: “En ese sentido convivo, mi familia convive con dos religiones, porque mi señora es luterana y yo soy católico, y mi hija está ahí”.

En suma, el caso de López es el único que no cuadra exactamente con los perfiles definidos

²⁸⁶ En general, los maestros de grado, profesores de materias “regulares” y maestros de educación especial necesitan acceder al cargo de directores antes de integrar la Supervisión, pero en el caso de los profesores de educación física, este no es un paso necesario.

anteriormente debido a que no poseía una militancia sindical ni política previa a su designación. Aunque posteriormente su entusiasmo con el proyecto político (que se tradujo, para él, en un proyecto educativo y de gestión particular) contribuyó, junto con otros factores, para que lo nombraran funcionario.

V.2.3.2. El catolicismo como esfera diferenciada de la esfera política

El análisis de las trayectorias sociales de los funcionarios educativos en Chaco da cuenta de que la incidencia de la Iglesia católica en la selección de los funcionarios en esta provincia es marginal, casi inexistente. Si se da, ocurre de una manera muy indirecta, a través de la selección de un profesor de escuelas confesionales (exseminarista) primero en la Dirección de Gestión Privada y luego en la Dirección de Política Socioeducativa. Esta marginalidad del lugar del catolicismo en la selección de los funcionarios educativos es mayor aún si consideramos que la selección de este funcionario estuvo más vinculada a su militancia sindical que a sus relaciones con la Iglesia. Esto cuadra con los relatos de memoria colectiva presentes en los discursos políticos que estudié en el Capítulo IV. En ellos, el catolicismo no tiene, literalmente, ningún lugar. También cuadra con las ideas de provincia que representan a la sociedad chaqueña como una sociedad plural y diversa, en la que se destacan las culturas qom, moqoit y wichis, por un lado, y las culturas “gringas”, inmigrantes, sin que en ninguna de ellas aparezca el catolicismo como un factor relevante.

Pero la configuración del Ministerio coincide con algo más que las memorias colectivas: coincide también con lo marcado por la historiografía y los trabajos antropológicos (Tissera, 2010; Wright, 2008; Leoni, 2005) sobre Chaco y sobre las provincias territorianas en general, por dos motivos. En primer lugar, porque en estas jurisdicciones la provincialización tardía hizo que los Estados se configuraran sin tener que competir ni cooperar con la Iglesia católica (Mari, 2016 y 2006; Leoni, 2008; Casullo y Pasetto, 2017). En segundo lugar, porque sus instituciones se constituyeron en un momento muy posterior al proceso de surgimiento y consolidación de los Estados nacionales y, por lo tanto, las discusiones sobre los orígenes de la soberanía ya estaban saldadas, tanto de un punto de vista tanto teórico como político y concreto. Por este motivo Chaco es, de acuerdo a los datos expuestos en el Capítulo II, la provincia en la cual el índice de influencia del catolicismo es consistentemente el menor de todas provincias argentinas y detrás de Chaco se agrupan, a grandes rasgos, otras provincias territorianas.

Por lo tanto, en Chaco el catolicismo no aparece ni como un sistema cultural, como en Salta; ni como una religión pública, como Córdoba, sino como una esfera diferenciada de las demás esferas de la vida social. Como en el tipo ideal de autonomía planteado por Weber (2005), en Chaco aparecen un aparato estatal burocrático y un *homo politicus* racional que forma parte del Estado, que administran los asuntos de acuerdo a normas racionales propias del ordenamiento estatal. Estas normas racionales

están enmarcadas en Chaco bajo las lógicas de la militancia política y la militancia sindical, que atraviesan las trayectorias sociales de todos funcionarios. De este modo, en Chaco se genera una mutua separación entre la religión y la política, en la medida en que ambas están totalmente racionalizadas.

V.2.4. Ciudad de Buenos Aires: “Un católico con apellido de arrendatario de ganado”

A partir del análisis de las trayectorias de quienes integran el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires pude distinguir que en el mismo convivieron, en los tres últimos Gobiernos, los tres tipos de perfiles definidos en el marco conceptual: notables, militantes y técnicos. Ahora bien, el modo en el cual se asignan los cargos entre estos diferentes tipos de perfil, y las formas que revisten estos perfiles, varían no solo a lo largo del tiempo sino también en relación a las demás provincias.

El modo en el cual se asignan los cargos entre los diferentes tipos de perfil responde fundamentalmente a los acuerdos políticos y la política educativa del PRO, que fue variando a lo largo de los años. Puntualmente, en un primer momento, se asignó el cargo de ministro a un perfil experto (Mariano Narodowski) aunque esta designación, como se verá a continuación, desde antes incluso de que el PRO llegara al Gobierno, estuvo en disputa con la de un perfil notable (Esteban Bullrich Ocampo). Esta disputa es una muestra de la heterogeneidad de este partido político relativamente nuevo en el que conviven expresiones vinculadas a estos perfiles notables con otras más tecnocráticas y otras más asociadas a la política tradicional democrática, como el peronismo y el radicalismo (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015; Vommaro, 2015). El producto de esta disputa fue que el notable reemplazó al experto. Ahora bien, este perfil notable implica, como lo describiré en el siguiente apartado, la pertenencia entre otras cosas a redes católicas asociadas a las familias tradicionales argentinas designadas con la categoría nativa de “patriciado” (Gessaghi, 2016; Mallimaci y Giorgi, 2016).

Esto se tradujo en un incremento de la influencia del catolicismo en la selección de funcionarios educativos en el Gobierno de la Ciudad, fundamentalmente a través de la designación de tres tipos de funcionarios. El primer tipo es el de los notables que son, como ya lo mencioné, notables católicos. El segundo tipo es un tipo particular de expertos, los “expertos de la Iglesia”. Utilizaré esta categoría para designar aquellas personas que ingresan al Ministerio teniendo como credencial principal un *expertise* en torno a la educación y la gestión educativa que proviene de, por un lado, la gestión y el trabajo en colegios católicos y, por otro lado, la vinculación a la Vicaría en Educación del Arzobispado porteño. El tercero es un tipo particular de militantes políticos, los militantes políticos provenientes de redes de socialización católica, en las cuales lo político y lo católico aparecen fusionados como factores cohesivos.

La existencia de estos perfiles da cuenta no solo de la historia del PRO, sino también de la historia

reciente de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto distrito en el cual, como lo remarqué sobre todo en los Capítulos II y III, la Iglesia católica, en el sentido más institucional del término, es un actor fuerte en la definición e implementación de políticas educativas (Capítulo III), y en la provisión misma de la educación (Capítulo II). Debido a esta configuración, si bien el Ministerio se encuentra actualmente a cargo de una persona cuya trayectoria se encuadra dentro del tipo “militante político”, la incidencia del catolicismo en el mapa de funcionarios se mantiene respecto a la gestión anterior.

V.2.4.1. Ciudad de Buenos Aires: Expertos, notables, y militantes políticos en la cúpula, expertos y expertos de la Iglesia católica en la base

El ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires entre 2007 y 2009, Mariano Narodowski, nació en 1961 en el barrio porteño de Villa Crespo. Su padre no tenía trabajo fijo, a veces trabajaba de comerciante, a veces de empleado, no había completado la primaria. Su madre, en cambio, es contadora pública nacional²⁸⁷ aunque nunca ejerció como contadora sino que siempre trabajó como empleada bancaria en el Banco Creedicop. Narodowski hizo el jardín de infantes en el Instituto Sarmiento Sholem Buenos Aires, “el kinder club, porque mis padres eran judíos”²⁸⁸. Hizo la primaria en la escuela Manuel Soler, una escuela estatal de su barrio, y a la escuela secundaria en el Mariano Acosta, también en Buenos Aires. Su colegio secundario estaba muy politizado cuando Narodowski ingresó, en 1974. Tenía compañeros de distintos partidos de izquierda y a él le interesaban las discusiones políticas aunque nunca entró en ninguna agrupación. Descubrió lecturas nuevas que le interesaban y que compartía con los amigos, y en el marco de esas lecturas y discusiones con sus pares, Narodowski adquirió una cierta sensibilidad política, aunque la misma no se manifestara en una pertenencia organizativa clara:

Los más chicos no teníamos una idea política pero había algo de eso, leíamos autores anarquistas, leíamos los primeros textos de Ernesto Sábato. ¿Viste? “Hombres y engranajes”, “Uno y el universo”. Leíamos una cosa de literatura medio anárquica y viste cuando tenés 15, 16 años te pega bien. [...] Recuerdo que en el 78 fuimos todos los que estábamos en quinto año, fuimos a festejar el mundial y estábamos por Diagonal Norte y había mucha gente que te decía “Plaza de Mayo, llegamos a Plaza de Mayo”. Sobre el final, estaba la plaza llena y ahí salió Videla. La plaza estaba llena. Hay fotos. Nosotros, que éramos un poco más politizados, nos fuimos. Los únicos que nos fuimos. No sé si fue una cuestión de doctrina, sino que más una cuestión...de rebelde. Pero eso a mí me marcó.

Cuando terminó la secundaria, siguió el bachillerato con habilitación docente. Narodowski siempre había querido ser maestro, en gran medida porque pensaba que podía ser maestro con quinto año del secundario sin necesidad de seguir estudiando. Pero ese régimen terminó en el 1969 y él empezó la secundaria en 1974 (“fui un estúpido”), así que tuvo que seguir el profesorado de maestro de primaria,

²⁸⁷ Pudo recibirse en la Universidad del Litoral gracias a por un plan lanzado durante el Gobierno de Perón que otorgaba títulos en dos años a peritos mercantiles, y ella era perito mercantil.

²⁸⁸ “Quiero decir: mi mamá era comunista, mi papá primero era comunista y después se hizo peronista, como corresponde, porque peronistas somos todos, y entonces fui al jardín del Sarmiento, Lavalleja al 180 a cinco cuerdas de mi casa y después fui a la escuela Primaria”.

el cual cursó ahí mismo, en el Mariano Acosta. Mientras estudiaba, trabajó en una verdulería de su padre y también como cadete de un centro médico. La carrera duraba dos años, “más las prácticas”. En marzo de 1981 se recibió y comenzó a trabajar en la Escuela 51, en Merlo²⁸⁹. Al poco tiempo comenzó a estudiar en la universidad, sobre todo por la presión de su madre para que siguiera una carrera universitaria. Como le interesaba la psicología se anotó en la UBA, pero no pudo ingresar porque en ese momento el ingreso era por cupos. Entonces fue a la universidad CAECE porque su madre le había comentado que estaban dando becas para la carrera de psicopedagogía. Mientras cursaba en CAECE comenzó a trabajar en la Ciudad de Buenos Aires, en una escuela en Lugano, y empezó “a rosquear con la patria pedagógica” cuando comenzó a dar clases como ayudante en la materia Historia General de la Educación, en la UBA, cuya titular era Cecilia Braslavsky. Además consiguió, a través de la recomendación de su amigo, Ricardo Baquero, ingresar a la Dirección de Investigación Educativa de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “entonces también tenía un curro ahí”. Iba a la mañana a la Dirección de Investigación Educativa, a la tarde a Lugano y a la noche a la universidad, y una vez por semana daba clases en la materia de Braslavsky hasta que se recibió en 1985. Ni bien obtuvo su título se inscribió en la Maestría en Educación de FLACSO, sobre todo porque Braslavsky le sugirió que lo hiciera. Por otro lado, desde su escuela fue delegado del sindicato docente que actualmente es la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE), desde donde hizo un paro de 42 días en 1988. Allí conoció a muchos dirigentes, entre ellos el actual secretario general, Eduardo López, con quien se hicieron amigos.

En la maestría se encontró con que había muchos autores y temas que no le interesaban, así que comenzó a estudiar a Michel Foucault por su cuenta, junto a Baquero. Finalizó la maestría “con una tesis para discutirle y refutarle todos los argumentos de FLACSO de Tedesco, de Cecilia [Braslavsky], de Filmus, de todos esos, desde una mirada foucaultiana”. Cuando obtuvo su título de magister, Narodowski se fue a hacer un doctorado a Brasil, a la Universidad de Campinas, gracias a una beca de Servicio Alemán para el Intercambio Académico (DAAD) que Braslavsky lo ayudó a conseguir. En el doctorado pudo discutir con muchos referentes brasileños sobre educación y filosofía, en una experiencia que constituye, en su relato, otro importante hito profesional²⁹⁰. Retornó a Buenos Aires en 1993, publicó su tesis doctoral como libro²⁹¹, y comenzó a trabajar en la Universidad de Tandil, a donde lo había convocado su amigo Baquero. Viajaban juntos una vez por semana y se quedaban a

²⁸⁹ Tuvo que trabajar en provincia aunque vivía lejos porque como en la Ciudad de Buenos Aires los salarios docentes eran muy altos, los maestros de la Provincia iban a trabajar a la ciudad y por lo tanto era imposible que un maestro recién recibido pudiera entrar a una escuela porteña por puntaje.

²⁹⁰ “Tenía mucho contacto con muchas personas muy grossas, uno es Renato Janine Ribeiro un politólogo muy grosso que después fue ministro de educación de Dilma al principio, duro poco, pobre y después un tipo, un marxista leninista un señor muy mayor que se llama Dermeval Saviani que es como un prócer que fue el que lo echo a Paulo Freire, estuvo en el momento, pero como lo del PC, bueno, yo tenía mucho dialogo con esos tipos, con Renato bien, con Dermeval tenía mis peleas, típico brasileño que no cree que en un debate ideológico se te juegue tu puesto de trabajo, tu posición o prestigio”.

²⁹¹ Su tesis de doctorado, al igual que la de maestría, estuvo centrada en un análisis de la pedagogía desde la teoría foucaultiana. El libro, publicado en Argentina por Aique, es “Infancia y poder. La conformación de la pedagogía moderna”.

dormir allí. Además, empezó a colaborar regularmente con UTE haciendo trabajo de investigación²⁹². En 1996 ingresó a la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) como profesor titular. Llegó a esa universidad contactado por Ana Clement, la directora del área de educación de la UNQ, quien había sido profesora y directora de la carrera de educación de la universidad de Tandil.

En 2002 lo nombraron vicerrector de investigación en la UNQ y en ese año fue su primer contacto con el luego jefe de Gobierno porteño y actual presidente Mauricio Macri. Ese contacto fue a partir de un llamado del político Juan Pablo Schiavi, quien se presentó como la mano derecha de Macri y le comentó que estaba armando una fundación (la Fundación Creer y Crecer) para que Macri fuera jefe de Gobierno. Narodowski se reunió con Schiavi y éste le dijo que estaban armando equipos para distintas áreas, y que Macri había leído un artículo que él había publicado en Clarín y le había gustado. A Narodowski no le interesaba la propuesta desde el punto de vista político pero sí el proyecto, así que aceptó hacer un trabajo para esta fundación, cuyo producto final era un informe. La investigación era sobre las posibilidades de hacer un sistema de vouchers en la ciudad y concluía que no se podía: “Era una cosa súper técnica, lo hice con una mina economista que ahora está en Estado Unidos haciendo econometría”. Tiempo después, presentó el informe en la fundación. Habían invitado a Juan Carlos Tedesco y Susana Decibe para que criticaran la presentación, “típico de Macri”. Cuando terminó la presentación, Macri se acercó a Schiavi y le dijo “arreglá con este” (por Narodowski), así que Schiavi le pidió que hiciera un plan educativo para la Ciudad de Buenos Aires, para aplicarlo en caso que Macri lo avalara. Narodowski le dijo que eso era un delirio, porque Macri no iba a querer aplicar su plan, pero de todos modos lo diseñó para la elección de 2003. Entre 2003 y 2005 no se acercó demasiado a este espacio político y siguió dando clase e investigando en la UNQ. En 2005 volvió a vincularse con algunos integrantes del espacio político de Macri, sobre todo la ahora vicepresidenta de la nación Gabriela Michetti y el jefe de Gabinete Marcos Peña, quienes ya eran diputados. En 2006 ganó un concurso para ir a dar clases en la Universidad de Harvard, en Estados Unidos, gracias a un colega venezolano que trabajaba allí y lo recomendó. Cuando regresó, en 2007, Narodowski encabezó la lista de legisladores de Propuesta Republicana luego de que Macri se lo propusiera. La experiencia de la campaña, en su relato, fue otro hito importante en su historia porque nunca había pensado que iba a ser candidato a algo y el proceso resultó muy formativo para él²⁹³. A fin de año, luego de haber ganado la elección, Narodowski renunció a su banca cuando Macri lo confirmó como ministro de Educación.

²⁹²“Me empezaron a pagar como decirte ahora 3000 pesos, una cosa honorífica pero me tenían que pagar, entonces también lo tenía, después yo con ellos cuando ellos hacen la alianza con los radicales se terminó”.

²⁹³“Para mí era algo muy gracioso, porque yo siempre, y vos viste, no hice política yo. Me interesaba y era una cosa medio marginal. De repente, encabezar una lista... Por ejemplo, fui a votar el domingo y estaba lleno de periodistas, movileros, y entonces yo dije: “que gane la democracia”. Lo que dicen todos, un lugar común, una ridiculez absoluta. Una cosa insensata. Ese tipo de cosas. Estás ahí y hacés eso. Aparte Durán Barba no me dejaba debatir, me decía “No, porque nosotros por cada crisis es una propuesta”. Entonces no me dejaba debatir. Yo me quería matar, porque una de las pocas cosas que se hacen en la vida es debatir. Igual me gustó, igual me gustó. Es divertido. Las campañas son divertidas”.

Desde el punto de vista de la pertenencia religiosa, la identidad judía de Narodowski aparece, en su relato, como un obstáculo en su gestión como ministro en dos sentidos. En primer lugar, porque era una identidad que contrastaba con las redes de sociabilidad del espacio político de Macri y esto era utilizado por algunos competidores internos que aspiraban al Ministerio de Educación, como Bullrich Ocampo. Su relación con José del Corral, un hombre de la educación cercano a Bergoglio, lo ayudó en parte a gestionar este obstáculo. Sin embargo, los rumores de salida promovidos por estos sectores seguían funcionando dentro del grupo político del que formaba parte:

MN: En ese proceso que yo empecé con Mauricio en el 2002, existía ese ruido de “es judío, no fue a una escuela católica, no sabe lo que son”... Filmus también es judío pero estaba en el gobierno de Ibarra, que estaba lleno de judíos. En el gobierno de Macri, se suponía que alguien tendría que ocupar ese lugar, alguien como Esteban Bullrich, digamos.

E: Claro, un católico.

MN: Sí, aparte, un católico con apellido de consignatario de ganado, digamos... Digo, esa clase de católicos. Yo a Bullrich lo conocí después de que renuncié, o sea, no es que efectivamente sabía que él era católico, o cuán católico era, pero desde una mirada más social, con ese apellido... Entonces había todo un tema. Existía un runrún. Y cuando me operaban en contra mucho venía, se suponía, por el lado de algunos personajes que estaban en aquel momento con Macri vinculados a... al establishment de la iglesia.

Este apoyo de Bergoglio resultó un incentivo para Narodowski para negociar con él el cargo de director de Gestión Privada en la ciudad. El producto de esta negociación fue la designación de Enrique Palmeyro. De acuerdo a Narodowski, Palmeyro fue seleccionado a partir de esa negociación porque cumplía con dos condiciones: por un lado, pertenecía al entorno de Bergoglio y de las escuelas parroquiales y, por otro lado, era agente gubernamental²⁹⁴. Este segundo punto fue una condición importante para Narodowski: “Yo no tengo problema en negociar ese cargo, pero negociémoslo con alguien... un caníbal de mi estilo, digamos. No me pongas a cualquiera”²⁹⁵. Este vínculo le permitió también negociar otras cuestiones que podrían haberle generado choques con la Iglesia católica de no haber existido esta relación, como la cuestión del derecho de admisión²⁹⁶. El segundo aspecto en el cual Narodowski cree que su identidad judía le trajo problemas en la gestión fue cuando definió que se repartieran a todos los alumnos de séptimo grado de todas las escuelas tres libros, entre los que estaba el Diario de Ana Frank. A partir de eso sufrió muchos ataques antisemitas en Internet: “Me mandaban mails y armaban foros y blogs en los que decían ‘Está contaminando a nuestros hijos’, ‘El judaísmo entra a la escuela’, esas cosas. La única vez en la que sufrí ataques abiertamente antisemitas en mi vida”. Narodowski debió renunciar luego de un conflicto importante con los docentes porteños.

²⁹⁴ Durante la presidencia de Menem hubo un intento de crear una carrera gubernamental. Este intento quedó trunco pero en el proceso se creó la figura de los “agentes gubernamentales”, que son personas que tienen un sueldo con el que pueden ir a cualquier lugar del Estado nacional. Palmeyro en ese entonces estaba trabajando en el INTI.

²⁹⁵ “Pero, aparte, un tipo muy educado. Un tipo, una boludez, pero que sabe manejar un excel.”

²⁹⁶ El siguiente fragmento de la entrevista se refiere a esta cuestión:

“MN: Por ejemplo, la ley de derecho de admisión.

E: Ah, listo. La de Victoria...

MN: Morales Gorleri. Bueno, Vicky es Vicaría. Y ese proyecto fue repudiado por todos los católicos no parroquiales y por el resto de las escuelas privadas. Yo entendía que había que hacerlo. Yo la apoyé y ella le decía a José: “¿tu jefe qué dice?” Vamos para adelante”.

La trayectoria Narodowski puede categorizarse como una trayectoria de experto. Esto no significa que no tuviera vínculos o incluso una militancia en el sindicato docente más importante de la ciudad (de hecho, había sido delegado sindical y tuvo vínculos posteriores); tampoco significa que no tuviera vínculos con los partidos (de hecho, se vinculó al macrismo desde antes de que Macri ganara en la Ciudad de Buenos Aires e incluso fue candidato por este partido). Pero el factor que determinó su acercamiento al espacio político que luego gobernó la ciudad fue su conocimiento sobre la educación y la gestión de la educación en la Argentina y concretamente en el distrito porteño. Esto se confirma fuertemente a partir de su relato de historia de vida.

Quien lo reemplazó, luego de un intento frustrado de designar a un escritor y diplomático defensor de la dictadura militar²⁹⁷, fue Esteban José Bullrich Ocampo, en ese entonces un político joven proveniente de uno de los partidos que integraban la coalición del Gobierno porteño. Bullrich Ocampo nació en la Ciudad de Buenos Aires en 1969, en el seno de una familia tradicional²⁹⁸. Por parte de la familia de su padre, Esteban Bullrich Zorroaquin, el exministro de Educación de la ciudad es descendiente de Adolfo Bullrich, fundador de Adolfo Bullrich y Cía., una casa de remates de ganado vacuno y tierras, e intendente de la Ciudad de Buenos Aires en la segunda presidencia de Roca. Por parte de la familia de su madre, María Ocampo Alvear, es descendiente de Carlos María de Alvear, director supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Bullrich Ocampo hizo la secundaria en el colegio St. Leonard's en Vicente López. Este colegio inglés forma parte de una red de instituciones educativas que, a partir de diferentes mecanismos de distinción que son también dispositivos pedagógicos, reproducen las redes de parentesco y las tramas de sociabilidad de las familias que envían a sus hijos allí (Gessaghi, 2016), definiendo ya desde ese momento de las vidas de los alumnos buena parte de sus trayectorias sociales. En estos espacios y a partir de estos circuitos de reproducción de redes y sociabilidades de la clase alta argentina se despierta y se incentiva, además, la orientación hacia lo público, hacia la política (Giorgi, 2016)²⁹⁹. Es importante destacar que, de acuerdo a lo que marca Gessaghi (2016), en el St. Leonards's (al igual que en otros colegios estudiados por la autora) la educación religiosa reviste un rol relevante en tres sentidos. En primer lugar, es un factor relevante en la elección de los padres de los alumnos que concurren, a diferencia de lo que sucede en los colegios católicos a los que concurren alumnos de la clase media (Narodowski, 2015) y de los sectores populares (Gamallo, 2015). En segundo lugar, y

²⁹⁷ Abel Posse fue diplomático durante la última dictadura militar y luego durante el menemismo. Tuvo posiciones controversiales en defensa de Alberto Fujimori y criticó a la OEA, pero fundamentalmente fue rechazado por la comunidad educativa debido a sus columnas en el diario *La Nación*, en las que se manifestó en contra de los juicios a los represores. Estuvo designado como ministro de Educación solo once días hasta que tuvo que renunciar.

²⁹⁸ "Familia tradicional" es una categoría nativa recuperada por Gessaghi (2016) que designa a las familias que "saben situarse y desplazarse en un espacio genealógico que es la prueba (escrita o no) de una pertenencia a una red de relaciones" (Gessaghi, 2016: 35) vinculada a los orígenes de la nación. En suma, es una categoría similar a la de "notables".

²⁹⁹ Entiendo por clase alta la pertenencia a una red de familias que reconocen al apellido como una marca que confiere antigüedad y legitimidad a la fortuna, delimitando el adentro y el afuera del grupo a través de esta marca (Gessaghi, 2016).

vinculado a esto, la educación religiosa contribuye a inculcar una serie de valores y comportamientos que, en suma, reproducen *habitus* (Bourdieu, 2004) que marcan los límites sociales de esa clase. En otras palabras, en colegios como St. Leonard's, ser "un buen católico" implica una serie de conductas, orientaciones y discursos que demarcan y reafirman rasgos de pertenencia. En tercer lugar, porque es producto de un proceso de catolización y militarización integral (Mallimaci, 2015; Gessaghi, 2016) que abarcó especialmente a los sectores dominantes, tal como lo analicé anteriormente (Capítulo I, subapartado I.2.4).

Cuando finalizó la secundaria en 1987, Bullrich Ocampo cursó sus estudios superiores en la universidad CAECE donde hizo la Licenciatura en Sistemas, que finalizó en 1992. Luego, entre 1994 y 1996, cursó un Máster en Administración de Empresas en la Kellogg School of Management, la escuela de negocios de la Universidad de Northwestern en Evanston, Illinois. Entre 1990 y 1991, mientras aún era un estudiante universitario, trabajó en Narciso y Ocampo, una sociedad de exportación de productos agrícolas, donde fue asistente administrativo y contable; y entre 1992 y 1998 trabajó en Alpargatas SAIC como jefe de planeamiento financiero y de análisis financiero y de proyectos. A lo largo de este período comenzó a despertar su orientación hacia lo público cuando en 1996 participó durante tres meses en Nicaragua como asesor voluntario en la implementación de un programa de estudios en computación para niños huérfanos de la Fundación Fabretto. En 1998 retornó al rubro de la exportación de productos agrícolas trabajando en San Miguel SA, donde fue director comercial, encargado del diseño y el seguimiento de la estrategia comercial de esta empresa. Luego, en 2002, fundó junto a su hermano Fruitful Thinking, una empresa consultora en producción, comercialización y exportación de productos frescos (especialmente fruta).

Siendo socio de esta consultora y no trabajando más en relación de dependencia, Bullrich Ocampo comenzó a tener una participación más activa en política. Primero, se afilió a la Alianza Unión para Recrear Buenos Aires (Recrear), un partido nuevo creado por un ministro de Economía del gobierno de la Alianza, Ricardo López Murphy, que tenía una plataforma caracterizada por su propuesta liberalizadora en lo económico. De aquel partido formaba parte su tía segunda, Patricia Bullrich, quien, al igual que López Murphy, había formado parte de la Alianza. En 2004, Bullrich Ocampo trabajó primero como jefe de despacho del diputado por ese partido, Hugo Martini, y luego pasó a ser secretario parlamentario del bloque Recrear. En general, los secretarios parlamentarios son figuras importantes en los partidos de oposición porque definen los tiempos y los destinos (cajoneos, tratamiento en comisiones, etcétera) de los proyectos de los diputados del bloque. Estos espacios le permitieron crecer hasta convertirse en el vicepresidente primero del partido y luego, en 2005, ser el cuarto candidato a diputado por la alianza entre Recrear y Propuesta Republicana (PRO). Logró

ingresar a la Cámara donde estuvo en funciones hasta 2007³⁰⁰, con un breve período de licencia a mediados de 2006, cuando viajó dos meses a Estados Unidos en un programa de la Fundación Eisenhower, en el marco del cual conoció a importantes políticos de ese país. También en 2005 comenzó a ser Director del área de Educación de la Fundación Carta Política, dirigida por Hugo Martini.

En 2007 sucedieron dos hitos importantes en la carrera de Bullrich Ocampo. En primer lugar, fue candidato a vicepresidente integrando la fórmula con López Murphy por Recrear. Si bien los resultados electorales fueron más bien magros (sacaron el 1,96 por ciento de los votos) la campaña implicó una instancia formativa y de mayor exposición para él. En segundo lugar, luego de que el PRO ganara las elecciones de la Ciudad de Buenos Aires en 2007, lo convocaron a formar parte del Gabinete porteño, donde fue ministro de Desarrollo Social para reemplazar a la ministra María Eugenia Vidal, quien estaba con licencia por maternidad. Estando en el Ministerio, Bullrich Ocampo tuvo una fuerte disputa con López Murphy por la presidencia del partido, cargo que terminó quedando en sus manos en 2008 luego de una elección interna muy cuestionada por el sector de López Murphy que incluyó la intervención del partido. En 2009 volvió a presentarse como candidato a diputado, estando segundo en la lista del PRO. Una vez más ingresó al Congreso, pero antes de que comenzara el ejercicio parlamentario de ese período fue designado como ministro de Educación luego de que el ministro asignado en un primer momento tuviera que renunciar a causa de la oposición de todos los gremios y partidos políticos a su designación. Desde el punto de vista religioso, Bullrich Ocampo se define como católico³⁰¹. En una entrevista el ministro contó que en 2013, cuando Bergoglio fue ungido papa, atravesó un proceso de conversión a partir de la grave enfermedad que sufrió una de sus hijas y se sintió acompañado por Bergoglio en ese proceso:

Cuando asumí como ministro de Educación en la ciudad empecé a tener contacto con Bergoglio como arzobispo de Buenos Aires. Luego pasamos una situación difícil en mi familia y él me acompañó mucho. Ahí tuve una relación más de persona que no creía mucho con el párroco. Y empecé a creer más. Mi hija tuvo cáncer a los siete años y después le volvió aparecer una mancha en el hígado. Se la sacaron el 19 de marzo y justo fue el día en el que a Bergoglio lo coronaron Papa. A mi hija le sacaron tejido, el patólogo dijo que era maligno pero lo analizaron durante 22 días y resultó que no. Yo le había pedido por carta a Francisco que rezara por ella. Iba a misa, pero para cumplir, pero después entendí que lo más importante es que no tenemos el control de nuestra vida, que cuando se cree que está todo bien, todo bajo control, no es así, y que uno tiene que tener mucha fe³⁰².

En suma, la trayectoria de Bullrich Ocampo puede categorizarse como la de un notable católico por su pertenencia a una familia tradicional y por su circulación, marcada a partir de este origen y

³⁰⁰ Como diputado, emitió uno de los dos votos en disidencia a la media sanción a la Ley de Educación Sexual Integral en agosto de 2006. El proyecto contaba con el respaldo del Frente para la Victoria, del ARI, la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista y otros bloques más pequeños (Esquivel, 2013).

³⁰¹ En 2013, Bullrich participó de una misa en desagravio de la parroquia San Ignacio de Loyola luego de que esta fuera vandalizada por estudiantes secundarios del Colegio Nacional de Buenos Aires. Allí explicitó su pertenencia "Lo más importante como dirigente es la convocatoria al diálogo, a buscar esos canales de encuentro y como católico a perdonar y a entender que todos cometemos errores". *La Política Online*, 4/10/2013.

³⁰² La Nación, 26/05/2016

reforzada por su formación, a las redes y sociabilidades de la clase alta argentina. La pertenencia a estas redes no implica, necesariamente, una vinculación directa a la institución católica (entendida como su jerarquía), sino la adquisición de una serie de comportamientos, discursos y orientaciones atravesados fuertemente por la pertenencia religiosa. Esto no significa que Bullrich Ocampo no haya circulado por los partidos políticos: su trayectoria tanto en Recrear como en el PRO marcan que su trayectoria política ocurrió, sobre todo, en el marco de los partidos. Sin embargo, el hecho de que en diferentes momentos de la historia del partido de Gobierno Bullrich Ocampo apareciera como un candidato “natural” al ministerio de Educación a partir de sus credenciales familiares y de clase, aún antes de que se desarrollara su carrera política y sin que tuviera, a priori, ninguna trayectoria específica en el ámbito educativo, dan cuenta de que su carácter de notable³⁰³ funcionó como puerta de ingreso al cargo. De modo que tal como lo marca Weber (2007), en el caso de Bullrich Ocampo sus cargos políticos son una prolongación “natural” de su status. No obstante, es importante remarcar que estudios recientes tanto sobre la educación de la clase alta (Gessaghi, 2016) como sobre el PRO (Belloti, Vommaro, Morresi, 2015), señalan como un hecho excepcional o novedoso la llegada masiva de este tipo de perfiles al Gobierno a través de los partidos políticos. Este carácter excepcional o novedoso está dado porque en general, a lo largo la historia argentina, estos sectores tuvieron llegada al Estado y ocuparon distintos cargos a partir de mecanismos autoritarios.

Cuando la alianza Cambiemos (integrada por el PRO y la UCR) ganó las elecciones en 2015, Bullrich Ocampo se fue a encargarse del gabinete educativo nacional y quien quedó a cargo del gabinete educativo en la Ciudad de Buenos Aires fue Soledad Acuña. La trayectoria de Acuña, a diferencia de la de Bullrich y la de Narodowski, puede encuadrarse dentro de la de una militante política. Acuña nació en la ciudad rionegrina de Bariloche en 1975. Allí cursó la primaria y la secundaria en el Instituto Primo Capraro, una prestigiosa escuela privada alemana donde obtuvo el título de Bachiller Mercantil. A los 18 años se mudó a la Ciudad de Buenos Aires para estudiar Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Mientras era una estudiante, a los 17 años, se sumó a la Fundación Creer y Crecer, de donde la gran mayoría de los integrantes (Acuña incluida) luego pasaron a formar Grupo Sophia. En el Grupo Sophia, Acuña fue directora del Área de Reforma del Estado y Gestión Pública. Allí realizó la coordinación de proyectos de investigación sobre administración pública nacional y los gobiernos locales, que fueron publicados por la fundación, y en ese marco se vinculó al actual Jefe de Gobierno de la ciudad, Horacio Rodríguez Larreta. Se recibió de politóloga en 1998 y en 2000 obtuvo el título de Magister en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés.

Ese mismo año, Acuña ingresó en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en la

³⁰³ Entiendo por notable lo que marqué en el subapartado V.2.1, es decir, su pertenencia a un círculo de educación y propiedad anclado en un linaje familiar de raigambre local.

Jefatura de Gabinete de Ministros, promovida por Rodríguez Larreta. De allí, Acuña pasó a trabajar en el PAMI junto a Rodríguez Larreta, quien era en ese entonces el director, y se fue en 2001, cuando Rodríguez Larreta dejó el PAMI, a trabajar a la entonces denominada Dirección General Impositiva (DGI), actual Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), donde Rodríguez Larreta fue nombrado director. En 2003 fue elegida legisladora de la Ciudad de Buenos Aires por el partido Compromiso para el Cambio, de donde luego surgió el PRO. El trabajo de armado de este partido fue llevado adelante, sobre todo, por Rodríguez Larreta (Belloti, Vommaro, Morresi, 2015). Estando en la Legislatura, fue Presidenta de la comisión de Mujer entre 2003 y 2005 y de la Comisión de Salud entre 2005 y 2007. Pero más allá de su rol institucional, cumplió un importante rol político durante la destitución del jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, teniendo reuniones frecuentes con los familiares de los jóvenes que murieron en diciembre de 2004 en un incendio en un boliche.

En diciembre de 2007, cuando el PRO asume el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Acuña ingresa al Ministerio de Desarrollo Social como subsecretaria de Promoción Social, es decir, como una suerte de viceministra de Desarrollo Social de Bullrich Ocampo, en el período en que éste reemplazó a Vidal, y luego de Vidal. En diciembre de 2011, cuando Vidal fue a ocupar la Vicejefatura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Acuña fue nombrada por Rodríguez Larreta subsecretaria de Equidad Educativa y de allí pasó a ser ministra en diciembre de 2015. Acuña nunca manifestó públicamente su pertenencia religiosa, aunque se puede inferir que esta no aparece como un factor relevante su trayectoria. A diferencia de gran parte de los integrantes del PRO, fue a una escuela laica, luego estudió en una universidad pública, también laica, y se casó con un legislador judío. En esto difiere con otras dirigentes “PRO puras” surgidas del espacio de Rodríguez Larreta como Vidal y Carolina Stanley, por ejemplo, que se formaron en instituciones católicas en la secundaria o en la universidad. Además, en general todo el grupo larretista es un grupo que se caracteriza por las sociabilidades partidarias de quienes lo integran más que por las de tipo religioso (Vommaro, 2015).

En suma, el perfil de Acuña podría categorizarse como de “militante política” dado que integró el PRO desde sus inicios, incluso desde antes que el partido existiera como tal. Ocupó cargos en el INAP, el PAMI y en la AFIP de la mano de Rodríguez Larreta y ocupó un cargo legislativo ya en la elección de 2003, cuando el proyecto político de Mauricio Macri aún se encontraba lejos de gobernar la Ciudad de Buenos Aires. Los autores que estudiaron al PRO desde la mirada de la sociología política (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015; Vommaro, 2015) ubican a Acuña dentro de la categoría nativa (es decir, la categoría utilizada por los propios integrantes del PRO) de “PRO pura”. Los “PRO puros” son aquellos que, por estar desde los inicios del partido integrando, como en este caso, el grupo Sophia, son considerados por los propios integrantes del PRO como un producto de este espacio político. En términos de Bourdieu (2009: 96), se la puede considerar como una “oblata”, es decir, alguien que, destinado y orientado a su partido desde los inicios de su actividad política, invierte

totalmente en una institución a la cual le debe todo.

Una funcionaria cercana a Acuña es la subsecretaria de Equidad Educativa, Andrea Bruzos, quien nació en el barrio porteño de Parque Chacabuco en 1965. Sus padres fueron primero socios de una pequeña empresa de artefactos eléctricos y luego dueños de una pequeña empresa textil³⁰⁴. Bruzos hizo desde el jardín hasta la secundaria en el Instituto Ana María Janer, de la congregación de Hermanas de la Sagrada Familia Urgell: “Es de monjas, era todo de nenas pero ahora se normalizó”. Este espacio aparece en el relato de Bruzos como un lugar formativo y determinante de su trayectoria posterior porque con las religiosas, Bruzos comenzó a recorrer barrios pobres, y en la materia actividades prácticas hacían juguetes y regalos para los chicos que vivían allí. Para Bruzos, esto le permitió entender, siendo pequeña, la diferencia entre lo que ella llama “caridad cristiana” y lo que denomina “solidaridad”:

Si tengo algo que sacar de mi escuela y lo que rescato y creo que es justamente lo que cada vez se pide con mayor énfasis, es el tema valores. Yo empecé a recorrer las villas con las monjas. Y festejábamos cumpleaños de los chicos, y en “actividades prácticas” que, nada, materia viste que re vieja y revela mis 51 años, las actividades prácticas eran para algo justamente práctico, porque hacían cosas para llevarles. Y no era un tema de caridad cristiana, que eso estaba bueno ¿me entendés? Nunca era algo de caridad. Sino era algo más vinculado a la solidaridad. Cuando uno habla de caridad, siempre es alguien que tiene que le da al que no tiene, y me parece que acá era algo más solidario. Más de igual a igual. Y más de armar algo por los otros chicos.

Cuando Bruzos finalizó la escuela secundaria no sabía exactamente qué quería hacer y se inscribió en la carrera de Derecho en la PUCA, pero abandonó un año antes de recibirse porque sentía que no iba a poder trabajar directamente con niños, que era lo que más le interesaba. Haciendo esa carrera que no le interesaba, Bruzos se dio cuenta de que su vocación social era algo importante y que no le importaban “los títulos sino hacer algo que le gustara de verdad”. Se inscribió en Ciencias de la Educación en la Universidad de Belgrano. Estando embarazada de su segunda hija, una compañera de trabajo le propuso crear un jardín de infantes y, en el lapso de un año, alquilaron un PH en Billinghamurst y Las Heras, en el barrio porteño de Palermo, y crearon el jardín “Verde Libre”, que se llamó así porque un familiar les había donado pintura verde y lo pintaron todo de ese color. Les fue muy bien desde el principio³⁰⁵, pero Bruzos tuvo que venderle su parte a su socia porque su tercer embarazo se complicó mucho y ella se asustó ante la posibilidad de perderlo. Dejó todo, incluida la carrera de Ciencias de la Educación.

³⁰⁴ Su padre provenía de “una familia de gallegos colectiveros, la línea 26 era mi familia”, y su madre siempre trabajó, primero como modista porque había estudiado corte y confección, y luego en una fábrica de productos plásticos para electricidad. Cuando lo conoció al padre de Bruzos, lo invitó a trabajar en la fábrica con ella como “el viajante, yo le decía el viajante, el corredor que iba por las provincias a ofrecer los productos”. Tiempo después, cuando uno de los socios de la empresa murió, sus padres tomaron “como quince créditos” y compraron una parte de la empresa. Llegaron a tener hasta el 50 por ciento pero con la apertura comercial (“no sé si fue con Martínez de Hoz, que venía todo importado”) tuvieron que venderla. Con el capital de la venta, su madre comenzó otra vez a coser y al poco tiempo crearon una empresa de ropa, “Cuqui Bruzos”, por el apodo de su madre, en la cual el padre volvió a trabajar de “viajante”.

³⁰⁵ Se inscribieron 60 chicos, tenían lista de espera, y el entonces director de Educación de la Municipalidad de Buenos Aires, Filmus, mandaba a su hija ahí.

Luego de que su hijo finalmente naciera sin inconvenientes y con la vida más organizada, Bruzos empezó Psicología Social en la escuela de Pichon Rivière. Hizo los cinco años con mucho esfuerzo para criar a sus hijos y trabajó primero, con una combi llevando de excursión a los chicos de distintas escuelas y luego, animando fiestas infantiles. Le fue muy bien, llegó a organizar seis cumpleaños por semana, el trabajo la divertía, pero decidió dejarlo cuando un compañero de la escuela de Psicología Social, Claudio Parrilla, le ofreció empezar a trabajar en una asociación civil que dirigía su padre, la Asociación Iglesia Evangélica Metodista Argentina (AIEMA)³⁰⁶. Esta asociación manejaba dos hogares, uno de niños separados de sus padres por cuestiones de maltrato y abuso, y uno de mujeres adolescentes en la misma situación. Bruzos empezó a trabajar en el de mujeres adolescentes y a los seis meses quedó como coordinadora del hogar. Corría el año 1996 y la situación social y económica era difícil, las adolescentes del hogar no recibían becas, por lo que Bruzos tenía que organizar talleres y otras actividades para recaudar fondos. A medida que todo se fue agravando, quedó prácticamente sola porque no les estaban pagando los salarios. Además, en el Gobierno de la Alianza convocaron a su amigo Parrilla, en ese entonces director de la Asociación, al Consejo del Menor y la Familia³⁰⁷, por lo que la Asociación cambió de director y Bruzos se peleaba con el director entrante constantemente, porque “la poca plata que nos llegaba no les llegaba a los chicos”. Entonces, Parrilla le sugirió crear entre los dos una asociación nueva: “¿Y yo qué le dije? Que sí, como siempre”. Crearon una asociación y en 2000 abrieron un hogar de mujeres adolescentes y al año siguiente, otro. Este segundo hogar Bruzos lo creó porque necesitaba trabajar más, debido a que su marido se fue y ella quedó como único sostén de sus seis hijos.

En 2006, con la sanción de la Ley 26.601 por la cual todos los servicios directos pasaron a depender de las provincias, sus hogares pasaron a estar bajo la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires. Entonces Bruzos empezó a vincularse con el Gobierno, especialmente por la dirección de la Niñez “era muy reconocida por los gobiernos de turno porque la re remaba, crecí mucho profesionalmente”. En ese año conoció a su marido actual con el que abrieron un tercer hogar “uno de chicos de la calle directamente, muy abierto, pasaba un hipopótamo en problemas y venía, divino ese hogar”. También en ese año fue el primer contacto de Bruzos con el PRO, ya que iban a verla para consultarla sobre distintos temas vinculados a políticas de niñez:

Me empieza a venir a ver la gente que en ese momento creo que eran de Crear y Crecer, no me acuerdo lo que se llamaba el Pro en ese momento. Me empezó a venir a ver María Eugenia Vidal, Soledad Acuña y todo el equipo. Estaban ya en plenas elecciones... En 2003 ya se habían presentado pero ahí ni los conocía. En el 2006 empiezan a venir al hogar a verme mí. Nunca me habían prometido nada, realmente. Siempre venían a consultarme cosas. “Andrea, ¿qué harías vos con el tema de chicos de la calle?” “¿Qué harías con esto?”

³⁰⁶ En la entrevista, Bruzos no hizo ningún énfasis la inspiración religiosa de esta asociación. En cambio, me dijo que era una asociación que trabajaba temas de promoción social y cultural, y me remarcó especialmente el trabajo en temas de Derechos Humanos. Me comentó que el padre de Parrilla estaba muy metido en ese tema y en esa Asociación trabajaba Elsa Pavón, la primera Abuela de Plaza de Mayo que recuperó a su nieto. Esta descripción coincide con la brindada por el trabajo de Jones, Cunial y Quintáns (2014) sobre activismo en Derechos Humanos de las iglesias evangélicas históricas en Argentina.

³⁰⁷ Actualmente denominado Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CENAF)

“¿Cómo trabajarías lo otro?” Y empecé a tener una relación, así como tranquila.

A fines del 2007, cuando el PRO ganó las elecciones, Bruzos estaba en la cocina de uno de los hogares definiendo con la cocinera cuál iba a ser el menú primavera/verano 2007/2008, cuando la llamó Soledad Acuña, quien era legisladora del PRO, para decirle que la habían nombrado subsecretaria de Promoción Social y pedirle que se sumara a la gestión. Bruzos se asustó, le dijo que no era política, que tenía seis hijos, un marido y tres hogares, “tengo un poquito lleno el tiempo”, le aclaró. Acuña le contestó: “Vos transformás la realidad de 80 chicos, te propongo que transformes la realidad de los chicos de la Ciudad de Buenos Aires”. Esa propuesta la convenció y así Bruzos quedó a cargo de los hogares de Gobierno (estatales), los hogares conveniados y las políticas para “chicos de la calle” que no viven en hogares: “Todo lo que era chicos en situación de vulnerabilidad lo tenía a mi cargo yo, con lo cual fue un boom en mi vida y tuve que dejar los hogares”. Al principio tuvo complicaciones, “una guerra bastante importante de Cerruti, de Telerman y de todos ellos”, porque como su marido había quedado a cargo de los hogares decían que los iba a favorecer y pedían su renuncia. Bruzos piensa que ese episodio la unió a Acuña y a María Eugenia Vidal, entonces ministra de Desarrollo Social, quienes la apoyaron cuando ella pensó en renunciar. Tiempo después, en 2011, pasó a trabajar en el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en la Ciudad de Buenos Aires, por pedido de Acuña y Vidal. Allí manejaba “todo lo que era la parte central del Consejo, o sea la línea 102, el RUA que era el registro de adopciones, el tema del departamento contra la explotación y la trata...”.

En 2012, Bullrich Ocampo y Acuña “la pidieron” para que se sumara “al equipo de educación”. Acuña era subsecretaria de Equidad Educativa y la nombró a Bruzos como principal asesora, por lo que de a poco empezó a manejar “toda la parte de equidad, que era todo lo socioeducativo pero además, como soy copete meterete, me gusta meterme en todo y entonces empezamos a tirar ideas que, después, el otro subsecretario de Gestión Educativa me terminaba llamando a mí”. Crearon un programa llamado “Espacio compartido” de trabajo con las escuelas que tenían los índices más altos de vulnerabilidad educativa (repitencia, sobre-edad y abandono) en el que buscaron mejorar los resultados educativos de “las peores escuelas”.

A principios de 2016, cuando Acuña fue nombrada ministra, le ofreció a Bruzos quedar a cargo de la Subsecretaría. Desde el punto de vista de su trabajo, Bruzos se define como “una muy buena articuladora”, aunque reconoce que su puesto es “político”³⁰⁸. Desde el punto de vista religioso, Bruzos se define como una “católica no practicante”, aunque piensa que su formación en un colegio

³⁰⁸ “Estos puestos, el que te diga que no son políticos es mentira. Estos puestos son políticos. Pero política no partidaria. Porque uno toma decisiones que afectan la vida de los demás. Eso es político. Entonces, estos puestos, son políticos. Los puestos de conducción son solitarios, también, porque vas a tomar decisiones que a muchos no les van a gustar y te la vas a tener que bancar sola. Es así”.

de religiosas le inculcó valores y hábitos que quizás no hubiese adquirido en otro lugar³⁰⁹.

En suma, el perfil de Bruzos puede enmarcarse como un perfil experto. Si bien su *expertise* no proviene de la docencia ni la pedagogía, y aunque sus conocimientos técnicos no estén avalados necesariamente por credenciales académicas específicas del campo educativo (su título es en Psicología Social), se puede ubicar en esta categoría porque desarrolló, a partir de su práctica profesional, un conocimiento específico sobre niñez y adolescencia. El haber recorrido, y sobre todo gestionado, ámbitos vinculados a la niñez habilitó su ingreso al Gobierno, primero en el área específica de niñez y vulnerabilidad y luego en el Ministerio de Educación. Los autores que estudiaron el PRO recientemente (Vommaro, 2015; Belloti, Vommaro, Morresi, 2015) destacan, justamente, que muchos de los “expertos” que integran el PRO y provienen de ONGs poseen *expertise* que proviene de sus actividades concretas y específicas “en el terreno” más que del campo académico o de la educación superior.

El subsecretario de Coordinación Pedagógica, Maximiliano “Max” Gulmanelli, tiene un perfil similar aunque mucho más vinculado al mundo católico y al mundo de la política. Gulmanelli nació en Dorrego y Luis María Campos, en el barrio porteño de Palermo, en 1972. Sus padres son de Entre Ríos. Su padre era contador, licenciado en Administración y doctor en Ciencias Económicas, “un tipo muy emprendedor, hacía de todo y tenía muchas empresitas, un empresario PyME pero que tenía como un holding de PyMEs, con algunas ganaba y con otras perdía”. Su madre era maestra jardinera pero Gulmanelli no recuerda que haya ejercido la profesión. Fue a un jardín de gestión estatal en el barrio de Belgrano y cuando estaba en sala de 5, sus padres empezaron la búsqueda de una escuela primaria y decidieron mandarlo a la misma escuela por la que habían optado los padres de su mejor amigo (“que es mi mejor amigo de la vida”), una escuela del Opus Dei llamada Los Molinos: “Con un papá ateo y una mamá no practicante terminé en un colegio del Opus Dei, un combo interesante”. Gulmanelli recuerda los años de la secundaria como muy buenos porque además empezó a jugar al rugby en el Club Universitario de Buenos Aires (CUBA), donde hizo muchos amigos. Se quedó allí hasta cuarto año, cuando el colegio entró en una crisis y Gulmanelli tuvo problemas con la escuela: “Tuve mi crisis intensa de la adolescencia, por lo que me invitaron a retirarme”. Hizo medio año en el Lasalle pero le fue mal porque extrañaba a sus amigos del otro colegio. Se llevó todas las materias, “no fue un buen año”, así que decidió irse un tiempo a vivir con su abuela que vivía en una casa en el campo en Entre Ríos. Luego hizo quinto año en el Nacional Sarmiento mientras estaba a cargo como socio de un lavadero industrial de su padre, de donde finalmente tuvo que irse por una pelea con él.

³⁰⁹ “No sé, a mí, el tema de valores, nosotros no teníamos misa todos los días, teníamos una pequeña reunión en la capilla, y Madre Clotilde, que me la acuerdo, todavía, como una de mis referentes, era la que a mí, nada, me enseñó que hasta estaba muy mal si vos no te lavabas bien el cuello porque el cuellito blanco de la camisa se ensuciaba sino. No, pero sabés, son hábitos que parecen una pavada pero empieza a crear un hábito. Un hábito de, bueno, nada, bañarse todos los días es un hábito. Ponele. Que ahora parece que son reobvias, pero no son tan obvias cuando no están. ¿No? Entonces, nada, yo quiero un montón a mi escuela. Y yo no soy católica practicante. O sea, buenísimo: hice toda mi vida en escuela de monjas y no soy católica practicante”.

Poco tiempo después empezó Medicina en la UBA. Nunca le había interesado particularmente la disciplina pero decidió inscribirse luego de que un amigo se salvara de un accidente de auto. Sin embargo, dejó al poco tiempo: “No me daba la cabeza para Medicina, no entendía nada de física ni de química”. Al año siguiente empezó a estudiar Abogacía en la PUCA pero no se veía ejerciéndola. Ese año lo invitaron a organizar un campamento de una escuela, Los Robles, creada por quienes habían sido los directores de Los Molinos cuando él era alumno: “Ellos se van del Opus Dei y fundan este colegio”. Luego del campamento, le ofrecieron ser preceptor y Gulmanelli aceptó. En su trabajo como preceptor descubrió que quería ser docente, por lo que comenzó el profesorado en Filosofía del CONSUDEC. La elección de este profesorado tuvo que ver con una etapa de conversión religiosa intensa:

De la mano de todo ese proceso hay toda una movida religiosa. Yo tuve una adolescencia muy reactiva al mundo religioso en que me criaban. No en mi casa, sino en el colegio. Era muy reactivo. A los 19 años me invitaron a hacer un retiro espiritual, dado por pares, muy de impacto³¹⁰, me pegó muy fuerte... Era dado por jóvenes que eran testimoniales³¹¹, digamos. No eran de ningún movimiento. Era un grupo de chicos que se juntaba y hacía retiros para otros chicos. Ahí empecé Filosofía, en realidad, en un proceso de discernimiento vocacional viendo si quería sacerdote...Fue una conversión fuerte y larga, de los 19 a los 22 años te diría. Estuve un par de años dando vueltas viendo si me metía o no en un seminario. Mientras tanto fui haciendo el profesorado en Filosofía y Ciencias de la Educación. El CONSUDEC tenía una especie de dos por uno. La filosofía me serviría eventualmente para el seminario, y mientras tanto iba haciendo algo vinculado a lo que estaba haciendo.

Mientras tanto, Gulmanelli siguió trabajando en Los Robles durante unos cinco años hasta que comenzó a trabajar en un colegio en San Antonio de Areco, provincia de Buenos Aires, donde lo nombraron vicerrector. Durante tres años vivió en esa localidad trabajando, además, como docente en distintos colegios. En el año 2000, además, una amiga de su hermana del grupo misionero³¹² lo invitó a formar parte de la Vicaría Episcopal en Educación, de donde fue secretario del Departamento de Escuelas Episcopales del Arzobispado. Complementó el profesorado, que cursó durante cuatro años, con el ciclo de Licenciatura en Ciencias de la Educación para estudiantes de nivel terciario de la Universidad Católica de Santiago del Estero, en la sede de Olivos, provincia de Buenos Aires. Allí, en 2002, un compañero le dijo que había una fundación que estaba buscando un director general de escuelas. Era la fundación del padre César Grassi³¹³, Felices los Niños, “que en ese momento era más relevante que lo que hoy pueden ser Juan Carr, Margarita Barrientos, todos juntos, o sea, era la cara de la solidaridad en Argentina”. Gulmanelli le dijo a su amigo que le interesaba y presentó su currículum.

³¹⁰ Los “retiros de impacto” son una modalidad de retiro (diferente de los retiros de silencio) que organizan algunos grupos católicos, como los cursillistas y los miembros del Opus Dei. En estos retiros hay un grupo que comienza a contar sus historias de vida invitando y promoviendo a todos los que están a que hagan lo mismo. En general, estos relatos son fuertemente emotivos e intensos, en la medida en la que apuntan a “dar testimonio” de la fe de quienes los narran. Agradezco a María Bargo por este aporte.

³¹¹ Los “testimoniales” son quienes organizan estos retiros y son los primeros en brindar sus testimonios. Agradezco también a María Bargo por este aporte.

³¹² Esta amiga era Victoria Morales Gorleri, quien luego de mucho tiempo en la Vicaría fue legisladora porteña y presidenta de la Comisión de Educación. En ese entonces, era conocida por su cercanía a Bergoglio.

³¹³ Julio César Grassi es un sacerdote católico argentino, fundador de la Fundación Felices los Niños, condenado por la Justicia argentina a 15 años de cárcel por abuso sexual infantil y corrupción de menores.

Al poco tiempo lo llamaron para comenzar una serie de entrevistas. Luego de algunas, le dijeron que ya habían presentado al nuevo director de escuelas pero que le querían ofrecer ser el director general de hogares. También le dijeron que ese día se iba a desatar una campaña de desprestigio a la Fundación basada en denuncias de abuso sexual infantil, por lo que Gulmanelli no tomó el cargo. Sin embargo, al año siguiente, un amigo suyo se contactó con él por otro motivo, le contó que era el director de escuelas de la Fundación, (“el mundo es muy pequeño”), y lo invitó a ser rector del terciario de Felices los Niños, un profesorado nocturno perteneciente a la fundación. Gulmanelli aceptó y a los dos meses de empezar a trabajar lo nombraron director de hogares. Recuerda que fue una tarea muy complicada porque la crisis de credibilidad implicó una crisis de financiamiento. “Esto me lo contaron porque yo no lo vi: entraban todas las semanas camiones, digo, acoplado, con yogurt, serenitos, todo lo que se te ocurra, patitas de pollo... O sea, les sobraba de todo y, después, les faltaba todo”. Su vida se complicó todavía más porque ese año tuvo un hijo que tenía graves problemas de salud, así que antes de fin de año decidió renunciar.

El paso por la Fundación representaba una mancha en su currículum, por lo que empezó a buscar trabajo entre sus contactos anteriores. Así le surgieron dos trabajos. Por un lado, los directores de Los Robles le consiguieron trabajo en una organización dedicada a sostener centros educativos de alta calidad destinados a la formación de niños de escasos recursos, la Fundación Mano Amiga. Por otro lado, el vicario en Educación, Juan Torella, lo contactó con el entonces legislador De Estrada, quien lo llamó para formar parte de su despacho. Gulmanelli comenzó a trabajar con De Estrada: “Me empecé a meter”. Estuvo cuatro años con De Estrada, quien en diciembre de 2003 fue elegido vicepresidente de la Legislatura y en 2006 dirigió el proceso de juicio político y destitución de Ibarra. En 2005, además, trabajó en un programa de radio en FM Palermo³¹⁴. En 2007 el PRO ganó las elecciones en la ciudad y, gracias a De Estrada, Gulmanelli empezó a trabajar con la vicejefa de Gobierno, Gabriela Michetti, como jefe de Despacho. Además, en base a su programa de FM Palermo y sus contactos con el Arzobispado, en ese año comenzó a hacer un programa de entrevistas con dirigentes sociales y políticos jóvenes en el Canal 21, Canal del Arzobispado³¹⁵.

A fines de 2009, cuando Michetti asumió como diputada nacional, Gulmanelli pasó a trabajar al Ministerio de Educación con Bullrich Ocampo, a quien conocía “de la política”. Ese año, Gulmanelli y Bullrich Ocampo crearon la Unidad de Apoyo a la Comunidad Educativa, una unidad que no existía,

³¹⁴ Este programa tenía como columnistas a quien luego fue director de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, Diego Bossio, y a quien luego estuvo a cargo del PAMI con el Gobierno de Cambiemos, Carlos Regazzoni. El caso de Bossio, especialmente, da cuenta de las redes que existían previamente entre su grupo político (la Fundación contemporánea) y el PRO antes de que Bossio ocupara un lugar relevante en el Gobierno kirchnerista explica, además, las redes que llevaron a otro de los funcionarios del Ministerio de Educación, Javier Tarulla, del kirchnerismo a la gestión del PRO.

³¹⁵ El co-conductor de este programa era Guillermo Marcó, un sacerdote y periodista que fue director de prensa del Arzobispado y vocero de Bergoglio hasta 2006 a quien Gulmanelli define como uno de sus mejores “amigos de la vida”. Gulmanelli y Marcó armaron, junto a la esposa de Gulmanelli, la pastoral de jóvenes de la parroquia de San Nicolás de Bari.

debido a la situación del Ministerio. Esta Unidad quedó a cargo de Gulmanelli. De acuerdo al relato de Gulmanelli, este Ministerio era “una papa caliente” debido a, por un lado, los conflictos con los docentes y, por otro lado, un momento personal difícil que estaba atravesando Bullrich Ocampo a raíz de la enfermedad de su hija. La Unidad de Apoyo resolvía todos los conflictos que se presentaran en las escuelas de gestión estatal en el mismo momento en que ocurrían: “Tomas, problemas de infraestructura, problemas de inseguridad, de bullying, problemas con otros ministerios”, todos los problemas que ocurrieran en las escuelas de manera imprevisible eran resueltos a partir de la intervención de esta Unidad. En 2012, Bullrich le pidió que se hiciera cargo de la Dirección General de Gestión Estatal y luego en 2014, en un “re-armado de equipos”, lo ascendió a Subsecretario de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica. Gulmanelli se mantuvo en este cargo hasta diciembre de 2015 cuando migró al Ministerio de Educación nacional siguiendo a Bullrich Ocampo.

El caso de Gulmanelli puede encuadrarse dentro de la categoría de “experto”, pero con una particularidad, que es su remarcada identidad católica, fuertemente vinculada no a un movimiento de laicos, sino a la Iglesia institucional. No obstante, debido a que es un caso que podría coincidir también con el tipo “militante católico” o el tipo “militante político”, vale aclarar por qué decido categorizarlo como “experto de la Iglesia”. Tomo esta decisión por tres motivos. Primero, porque Gulmanelli es un cuadro muy vinculado a la Iglesia institucional y no a un movimiento específico: si bien fue a una escuela perteneciente al Opus Dei, lo cierto es que trabajó en un colegio creado por docentes que se fueron del Opus Dei. Además, su vinculación a la Vicaría en Educación del Arzobispado porteño estuvo en gran medida dada por su trabajo en escuelas católicas. Segundo, porque si bien es cierto que estuvo vinculado a políticos importantes como De Estrada, Michetti y el propio Bullrich Ocampo, su contacto con ellos surge a partir de la mediación del vicario en Educación, Torella, quien además lo había conocido trabajando en el ámbito educativo de la Vicaría. Por último, el hecho de que gran parte de la trayectoria de gestión de Gulmanelli se haya desarrollado en el ámbito educativo confirma que su paso por colegios e institutos católicos, tanto como docente como en el rol de directivo, contribuyó a crear un *expertise* específico orientado al gobierno de la educación. Ahora bien, dado que este *expertise* fue adquirido sobre todo en ámbitos confesionales católicos, Gulmanelli puede considerarse como un “experto de la Iglesia”.

Otra Subsecretaría importante del Ministerio es la de Carrera Docente y Formación Técnica Profesional. Es un área muy política, además, porque abarca las relaciones con los sindicatos y otros actores externos al Ministerio y tiene un rol importante en las negociaciones paritarias. En esta Subsecretaría se encuentra Javier Tarulla, quien tiene un perfil que se puede enmarcar dentro de la categoría de “militante político” aunque, como lo describiré, su militancia política está muy entrecruzada, en su relato, con su pertenencia religiosa. Tarulla nació en el barrio porteño de Caballito en 1982. Su padre es un abogado exitoso dedicado a ejercer la profesión de manera liberal en un

estudio jurídico y a la docencia en la UCA, donde dictó durante 50 años la materia de Derecho Público y Civil hasta que se jubiló. Su madre “fue una persona muy trabajadora toda su vida pero después cuando se casó con mi viejo se dedicó a los hijos, digamos, y ahora sigue, dedicada a sus nietos”. Tarulla define a su familia como “una familia católica”. Hizo la primaria y la secundaria en el colegio Marianista, también en Caballito, y luego estudió Ciencia Política en la UCA. Eligió esta universidad porque su padre trabajaba allí y porque consideró la carrera de Ciencia Política en esa universidad tenía un enfoque orientado “a formar dirigentes políticos, digamos, busca formar personas para trabajar en el Estado, en la administración pública”.

En la universidad, Tarulla participó activamente del Centro de Estudiantes y allí se formó un grupo de “grandes amigos de la vida y de la política”. Con ellos, mientras era estudiante, generó una Mujeres 2000, “una organización de microcréditos que es un trabajo social”. Un día, un ex alumno de la PUCA dedicado a la política llamado Simón Bestani fue a dar una charla a la Universidad, y Tarulla y sus amigos se entusiasmaron con su historia y con lo que decía, “sobre todo porque era una persona que vivía, que nos mostraba un ejemplo muy fuerte en política, un ejemplo de persistencia, de hacer las cosas como corresponde, de ética en la política; pero también con una visión muy potente”. Tarulla y sus compañeros de Mujeres 2000 lo adoptaron como un referente y él los acercó a la Fundación Contemporánea³¹⁶. Desde el punto de vista político, Tarulla caracteriza a la Fundación como humanista cristiana:

Trabajamos con todos. Sí desde una visión. Una visión, en este caso, de la doctrina social de la Iglesia, que en el mundo se puede conocer como el humanismo cristiano, ¿no? Los partidos demócratas cristianos del mundo, franceses, alemanes, italianos del siglo veinte. Acá esa doctrina se encarnó fuertemente en el peronismo; aunque, en el Peronismo también se encarnaron otras corrientes, ¿no? Pero digo lo que fue la corriente demócrata cristiana históricamente se encarnó en el peronismo.

Para cuando estaba finalizando sus estudios universitarios, Tarulla se dedicó casi por completo a Mujeres 2000, donde fue elegido coordinador general y, cuando terminó de cursar, lo nombraron director ejecutivo de la Fundación Contemporánea. Estuvo en ese cargo hasta el 2011. Y en el sector público trabajó, en 2004 y 2005, con el senador por Mendoza Celso Jaque. El vínculo entre Tarulla y Jaque se dio, justamente, a través de la Fundación Contemporánea, la cual es muy fuerte en Mendoza porque nació en esa provincia. En el Senado, Tarulla se dedicaba al seguimiento de la Comisión de Inversión Nacional. En 2008, siguiendo a Jaque, Tarulla viajó a Mendoza junto con otros cuatro compañeros de esta red política definida por el Centro de Estudiantes de la UCA, Mujeres 2000 y la Fundación Contemporánea. Allí fue secretario ejecutivo del Consorcio de Desarrollo Local de la provincia, un consorcio de financiamiento de emprendimientos de desarrollo local con una lógica similar a la de los microcréditos de Mujeres 2000, aunque a mayor escala. Allí estuvo hasta 2000

³¹⁶ En la Web de la Fundación Contemporánea definen a este espacio como “una organización de la sociedad civil, fundada en el año 1992, cuya misión principal es la formación de una nueva dirigencia política para la Argentina. Una generación de dirigentes con profunda vocación por lo público, que posea una sólida formación en valores y conocimientos estratégicos y una firme convicción de aportar a la realización de una Argentina unida, desarrollada, justa y moderna”.

cuando se pelearon con Jaque por su posición ante el kirchnerismo³¹⁷. Trataron de rearmar su agrupación allá, consiguieron que amigos, familiares y compañeros les giraran fondos para sobrevivir pero hacia fines de 2011, algunos tuvieron que volver a Buenos Aires. Uno de ellos fue Tarulla. A pesar de que el momento fue difícil, le dio un sentido a partir de sus creencias religiosas:

Estaba convencido de que estábamos en lo correcto y teníamos que seguir empujando. También desde una visión trascendente, yo estoy convencido de que el Señor nos pide que empujemos, que empujemos, y que nuestra vocación la desarrollemos con todo, y que empujemos. Ahora, el resultado no es nuestro, el resultado lo pone Él. Lo que nosotros tenemos que hacer es matarnos, empujar. ¿Por qué? Porque estamos convencidos de que Argentina necesita eso; yo estoy convencido de que Argentina necesita compromiso, necesita que alguien la quiera. Necesita un poco de dolor, ¿no? Dolor digo, que nos duela Argentina. Dolor tenemos mucho.

En marzo de 2012, un amigo de la facultad y de la Fundación lo convocó para integrar un programa financiado por un préstamo del BID en el marco del Ministerio de Agricultura llamado Sistema Integrado de Información Agropecuaria. Su amigo era el coordinador de ese programa y le ofreció ir a trabajar como su mano derecha para luego, en unos pocos meses, irse y dejarle el cargo. Así que al poco tiempo Tarulla quedó como coordinador y, en octubre, el subsecretario de Agricultura de la Nación, a quien conoció trabajando en ese programa, le pidió que fuera como jefe de Gabinete de la Subsecretaría. Allí estuvo hasta mediados de 2014, cuando cambió el ministro y luego de poco tiempo el nuevo ministro les pidió los cargos. De allí, Tarulla fue a trabajar al Instituto Gestar, el instituto de formación política del Partido Justicialista. Su vínculo con esta fundación se dio a través de el entonces director de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Diego Bossio, quien también había formado parte de la Fundación Contemporánea y a quien Tarulla conocía desde hacía tiempo, además, porque también había sido alumno de la UCA y en suma, había formado parte del mismo grupo político. A los pocos meses, Bossio le propuso empezar a trabajar como organizador de los sorteos del programa créditos para viviendas Procrear. Tarulla aceptó y estuvo allí hasta fines de 2015 pero no apoyó al kirchnerismo en la última elección: “Mi postura había sido ‘yo para trabajar estoy pero no comparto la política, no voy a militar’”.

El contacto con el Ministerio de Educación porteño fue a través del presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), Juan Maquieyra, a quien conocía también de la Universidad, aunque Maquieyra es unos años más joven: “Más específicamente, era muy, muy amigo de amigas nuestras que siguen en la Fundación [Contemporánea]. Y bueno, nos conocíamos, de la universidad y distintas cosas de la vida política”. Maquieyra estaba en el PRO desde hacía ya ocho años y sugirió el nombre de Tarulla cuando pensaron en un perfil para llevar adelante la subsecretaría, así que organizaron un encuentro de Tarulla con Acuña y ella decidió nombrarlo: “Soledad vio que podíamos funcionar”.

Desde el punto de vista religioso, Tarulla se considera católico y destaca que el momento más fuerte,

³¹⁷ En 2011, Cristina Fernández de Kirchner se candidateó para la reelección en una fórmula junto al radical Julio César Cleto Cobos, opositor de Jaque en Mendoza. Jaque siguió apoyando al kirchnerismo mientras que el grupo de Tarulla no estaba de acuerdo con esta decisión.

“de conversión”, lo atravesó en la universidad, justamente a través de su grupo político. En su relato, lo que él denomina “conversión” o “crecimiento” consiste en un catolicismo público y social, muy vinculado a la tarea y a las discusiones políticas, en concordancia con la noción de “catolicismo integral” (Mallimaci, 2015), es decir, un catolicismo presente en todas las esferas de la vida:

Siempre tuve la gracia de creer en Cristo y en Dios, pero, bueno, en la adolescencia, digamos, mi relación era un poco más lejana. Y en la facu tuve un proceso de conversión más fuerte, y ahí realmente mi vida de fe creció mucho, cosa que fue un gran regalo de la vida; y bueno ahora, uno siempre sigue luchando ¿no?, para ser mejor persona, y para seguir más fielmente al Señor. Pero bueno, por suerte ya hemos dado un par de escalones, es decir, hay etapas que ya pasamos. Tuve un par de amigos que conocí en la facultad que influyeron mucho, que eran personas muy copadas, muy inteligentes, muy activas, muy comprometidas, y con mucha fe. Y realmente fueron personas ejemplares que de alguna manera a uno lo ayudan a ver. Y algunos amigos que tenían unos años más que yo, que hoy siguen siendo grandes amigos míos, con los que hacemos política juntos. Y bueno, también el contexto, ¿no? La universidad te da algunas, la UCA en particular, te da un contexto muy bueno. Igual yo nunca fui ni de hacer retiro, ni misiones, ni nada, la verdad que no fui a una misión en mi vida.

En suma, la trayectoria de Tarulla cuadra con la categoría de “militante político”: aunque tiene una formación en el nivel superior, el motivo por el cual lo convocaron para cumplir con sus tareas como funcionario no fue un *expertise* específico sino una sumatoria de factores y una pertenencia a un grupo político en particular. Este grupo político sino que se inserta en estructuras partidarias previas, funcionando como un grupo de cuadros: tal fue el caso caso de su trabajo político en Mendoza o su trabajo en Gestar, un *think tank* partidario. No obstante, es importante remarcar que el discurso político de Tarulla está impregnado de muchos elementos religiosos y el propio describe Tarulla su formación política y su formación religiosa como una misma cosa, que coincide además con sus vínculos personales. Es decir, sus amigos son, a la vez que amigos, socios políticos o compañeros y, a la vez que compañeros, poseen un vínculo que Tarulla identifica como espiritual. Sin embargo, dado que su inserción es, sobre todo, a través del mundo de la política y, en muchos casos, de los partidos, no sería adecuado caracterizar su trayectoria como una trayectoria de “militante católico”. En todo caso, Tarulla es un militante político católico.

Ahora bien, hasta aquí estudié las trayectorias de quienes ocuparon u ocupan cargos altos en el Ministerio. Encontré que en estos cargos elevados o de la cúpula hay perfiles notables (Bullrich Ocampo), expertos (Narodowski, Bruzos) y expertos de la Iglesia (Gulmanelli), y militantes (Acuña, Tarulla). Esta heterogeneidad no se reproduce en la base del Ministerio, donde las direcciones pedagógicas se reparten entre perfiles técnicos y técnicos de la Iglesia. Los casos que pasaré a describir responden a estos perfiles.

La directora de Gestión Privada, Beatriz Jáuregui, nació en 1959 en la Ciudad de Buenos Aires, “en lo que hoy sería el límite entre Belgrano y Palermo”. Su padre era militar, de la infantería del Ejército, así que si bien Jáuregui nació en Buenos Aires, vivió su infancia y su adolescencia en distintas partes del país. Vivió en Jujuy, Mendoza, Córdoba, Comodoro Rivadavia, la familia se mudaba cada dos o tres años. Su madre era maestra pero ejerció poco la profesión por las mudanzas constantes y porque

tenía seis hijos. Por lo tanto Jáuregui fue a cinco colegios diferentes, todos estatales. Se radicó en Buenos Aires en 1976, cuando su padre se jubiló. Jáuregui finalizó la secundaria y cursó el profesorado de jardín de infantes en el Instituto Ecleston, también estatal. Cuando terminó el profesorado, cursó la licenciatura en Ciencias de la Educación en la UBA y comenzó a trabajar de maestra en distintas escuelas estatales. Trabajó como maestra de sala de cuatro en estas escuelas durante unos diez años, entre 1984 y 1994. Ese año se recibió de licenciada en Ciencias de la Educación y comenzó a dar clase en profesorado del nivel inicial en el Normal 1, donde siguió trabajando hasta 2006.

En 2001, Jáuregui comenzó a trabajar en la Vicaría en Educación del Arzobispado porteño. Llegó allí porque una compañera suya del Normal 1, Patricia Ferrer, estaba a cargo de un proyecto de capacitación docente del nivel inicial en la Vicaría y, cuando se amplió el proyecto, la convocó a Jáuregui porque consideró que daba con el perfil. Tiempo después, su compañera decidió dejar ese trabajo para dedicarse a hacer un doctorado, y Jáuregui quedó como directora pedagógica en la Vicaría. Allí alcanzó un acercamiento muy personal con las escuelas del Episcopado dado que su trabajo implicaba mantener un vínculo de cercanía con ellas, representar a las escuelas congregacionales y fortalecer la formación de los docentes.

Su primer acercamiento a la gestión pública fue en 2006 cuando el ministro de Educación de Telerman, Alberto Sileoni, la convocó para que fuera directora pedagógica en la Dirección de Gestión Privada. Ella no conocía a Sileoni pero él la contactó porque integraba la Vicaría. En 2007 la nombraron directora general del área, hasta diciembre de ese año, cuando fue el cambio de gestión. En ese momento la convocó la legisladora del PRO Victoria Morales Gorleri, quien había sido electa ese año. Morales Gorleri también había formado parte del equipo de la Vicaría en Educación y tenía una relación muy cercana con Bergoglio. La tarea de Jáuregui sería asesorarla en la Comisión de Educación de la Legislatura porteña. Jáuregui aceptó, por lo que finalmente trabajó durante dos años y medio en el despacho de Morales Gorleri hasta mediados de 2010, cuando el ministro Bullrich Ocampo la convocó para que volviera a ser directora de Gestión Privada. La convocatoria se la hizo el ministro personalmente. La citaron a una reunión en el Ministerio, en el microcentro porteño. Ella no esperaba que le ofrecieran el cargo, aunque sabía que estaban realizando consultas. Hacia el final de la entrevista, Jáuregui se dio cuenta de que esa reunión con el ministro no era una reunión de consulta sobre temas educativos o pedagógicos sino una primera reunión de trabajo:

Esteban recién llegaba, tenía poquitos meses y entonces yo sabía que estaba haciendo algunas consultas, aunque pensaba que eran más de tipo pedagógico. [...] Pero de ninguna manera me imaginé que me iban a ofrecer un cargo. Pero al final en esa reunión empezamos directamente. Esteban me empezó a preguntar mi opinión acerca de la educación privada, que fue mi primer sorpresa porque no me habían dicho el tema de la reunión. [...] Cuando al finalizar casi la reunión me dice “bueno, seguramente la semana que viene yo la voy a llamar”, recién ahí me di cuenta que lo que estaban buscando era una persona para ocupar el cargo. Me llamaron, me lo ofrecieron, a mí me gustó mucho porque yo sentía que era una segunda oportunidad de gestión, yo había estado acá, la dirección general duró poquito tiempo porque el cambio de autoridades de la

Ciudad era en diciembre, yo sabía que eran menos de nueve meses y para mí era un desafío muy grande poder gestionar realmente lo que me había llevado nueve meses aprender.

Jáuregui piensa que su paso por la Vicaría fue clave para que la convocaran para el cargo pero, y aquí hay una cuestión interesante para destacar, no por su pertenencia a la Iglesia sino por los saberes sobre gestión educativa que adquirió en el cargo. Para Jáuregui, el haber estado en distintas posiciones del sistema educativo tanto de la educación de gestión estatal como en la de gestión privada en un ámbito directivo como fue la Vicaría, así como su paso por la Legislatura después, hicieron que su panorama sobre la educación de la Ciudad de Buenos Aires se fuera volviendo cada vez más amplio.

Desde el punto de vista religioso, Jáuregui se define como una católica practicante porque va a misa todos los domingos pero aclara que cuando la convocaron para la Vicaría en ningún momento le preguntaron su religión ni la investigaron:

Siempre trabajé con muchísima libertad, entendiendo que es una institución que por supuesto tenía sus prioridades y sus particularidades con las cuales yo además acordaba, pero no hubo, de hecho nosotros convocamos en su momento profesores, para estas capacitaciones, que no eran católicos eran de otras comunidades religiosas o no creyentes y nunca tuvimos ninguna dificultad para convocarlos ni nada por el estilo.

En suma, en la designación de Jáuregui influyen dos cuestiones. Por un lado, una trayectoria docente y profesional que, en conjunto con el cargo directivo que tuvo en la Vicaría en Educación del Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, le brindó un determinado conocimiento específico sobre ese campo o *expertise*. Pero a la vez, este paso prolongado en la Vicaría le permitió establecer contactos cercanos y vínculos cotidianos con los colegios católicos, sobre todo parroquiales, pero también con los congregacionales. Estos vínculos también fueron tenidos en cuenta a la hora de seleccionarla como directora de Educación de Gestión Privada. Por otro lado, tal como se pudo observar en la entrevista a Narodowski, el acuerdo del Gobierno con el Arzobispado de Buenos Aires respecto a ubicar en este cargo a alguien que sea aceptado por la Iglesia es un elemento que está presente en el Gobierno de la ciudad, por lo menos desde los inicios del primer mandato de PRO. Por estas características, considero que la trayectoria de Jáuregui no se encuadra simplemente en la categoría de “experta”, sino que en la de experta de la Iglesia.

Una trayectoria similar es el de la Directora de Educación Superior, Marcela Pelanda. Pelanda nació en Rosario en 1965. Su padre era comerciante y su madre, ama de casa. Ninguno de los dos tuvo título secundario. Cursó la primaria en una escuela estatal de su barrio y la secundaria en el Normal 1, donde hizo el profesorado en Enseñanza Primaria que terminó en 1984. En 1985 empezó a trabajar como maestra de grado en el Instituto Fisherton de Educación Integral. A la par, comenzó la Licenciatura en Ciencias de la Educación en la UCA porque era la única universidad en Rosario que tenía esta carrera. En 1993 se mudó a Buenos Aires porque su marido, cirujano plástico, no conseguía trabajo en Rosario. Cuando se mudó, comenzó la Maestría en Didáctica en la UBA, la primera maestría de este tipo en Argentina. Además, comenzó a dar clases en el Normal 1 de la Ciudad de Buenos Aires. En el

Normal 1, Pelanda creó un centro de investigaciones educativas y luego el Archivo Histórico Rosario Vera Peñaloza, un archivo sistematizado de todos los testimonios y documentos que se habían conservado en el colegio, para el que consiguió financiamiento de la Universidad de Harvard. En 2004, la misma profesora del Normal que convocó a Jáuregui a la Vicaría, le propuso a Pelanda que se insertara allí, pero para integrar el área pedagógica de educación primaria. Allí trabajó cuatro años, a la vez que mantuvo las horas en el Normal 1. En 2007, a partir de su trabajo en el archivo, Pelanda fue convocada por la directora de la Biblioteca del Maestro, Graciela Perrone, para crear el Programa Nacional de Archivos Escolares. De modo que entre 2007 y 2011, Pelanda fue coordinadora nacional de Archivos Escolares de la Biblioteca del Maestro. Durante ese período, además, cursó y completó el Doctorado en Investigación Histórica y Comparada en Educación en la Universidad Nacional Española a Distancia. Además, en 2008 Narodowski la convocó a crear un programa de recuperación del patrimonio histórico de las escuelas llamado “Huellas de la Escuela. Legado de la Historia Educativa en la Ciudad de Buenos Aires”³¹⁸.

En 2011, Pelanda pasó a dedicarse exclusivamente al Normal 1. El rector debía asumir como rector en el Colegio Nacional Buenos Aires, donde era docente, por lo que el cargo quedó vacante. Pelanda ganó el concurso y estuvo al frente del Normal 1 entre 2011 y diciembre de 2015. Para ello tuvo que renunciar a su cargo en la Biblioteca del Maestro por una cuestión de incompatibilidad. A fines de 2015, la Subsecretaría de Coordinación Pedagógica Equidad Educativa, Andrea Bruzos, contactó a Pelanda para ofrecerle el cargo. No era la primera vez que se lo ofrecían: le habían dicho en dos oportunidades antes, primero en 2008 y luego a mediados de 2015. Pelanda y Bruzos no se conocían, pero ella piensa que Bruzos la llamó porque la recomendaron personas vinculadas a esa Dirección de la gestión de Bullrich. Para Pelanda, su gestión en el Normal 1 fue el principal motivo que determinó su ingreso al Ministerio:

Fue una gestión muy fuerte, muy potente, armamos el bachiller internacional, el bilingüe, le dimos mucha fuerza al nivel medio, resignificamos el idioma, la unidad académica. Aparentemente, el que haya podido organizar la institución y demás, evidentemente, hizo que me llamaran para este cargo.

Desde el punto de vista religioso, Pelanda se considera católica. Cuando sus hijos eran chicos y estaban por tomar la comunión, iba más seguido a misa, pero piensa que ser buena persona es más importante que cumplir con la misa todos los domingos: “Una vez me echaron de la iglesia Porque me dijeron que una mujer con seis hijos tiene la misa en su vida cotidiana, no hace falta ir a la iglesia. Es verdad”. En suma, la trayectoria de Pelanda, si bien es similar a la de Jáuregui porque ambas fueron profesoras en el profesorado del Normal 1 y trabajaron en la Vicaría en Educación, difiere en la intensidad con la que desarrolló su trabajo en el Normal 1. De modo que mientras el paso Jáuregui por la Vicaría significó tener contacto directo con las escuelas parroquiales y esto implicó un cambio en su

³¹⁸ Su vínculo con Narodowski provenía del ámbito pedagógico porque Pelanda era muy amiga de su esposa. Además, Narodowski prologó el primer libro que escribió Pelanda, basado en su tesis de licenciatura.

carrera profesional, el paso de Pelanda por la Vicaría no necesariamente cambió su carrera. Por estas ligeras diferencias es que se puede considerar a Jáuregui como una experta de la Iglesia y a Pelanda como una experta.

V.2.4.2. El catolicismo como parte de la sociedad política

La incidencia de la Iglesia en la selección de funcionarios educativos en la Ciudad de Buenos Aires ocurre a partir de la designación de tres tipos de funcionarios: notables, expertos de la Iglesia y militantes políticos católicos. Estos tres tipos de trayectoria dan cuenta de dos cuestiones. Por un lado, muestran tres formas en las cuales se expresa una laicidad de subsidiariedad en la cual el catolicismo reviste, en el mapa político de la Ciudad de Buenos Aires, la forma de proveedor: proveedor de capital social, proveedor de *expertise* educativo, y proveedor de línea política. Las tres se derivan de su rol de proveedor educativo³¹⁹. Por otro lado, dan cuenta del lugar central del Arzobispado de Buenos Aires en la vida política de la Iglesia católica argentina. Estas dos cuestiones reflejan que el tipo de catolicismo que se manifiesta en la Ciudad de Buenos Aires forma parte de la sociedad política (Gramsci, 2003).

Para comprender el primer punto, esto es, la laicidad subsidiaria y el modo en el cual el catolicismo funciona como proveedor, alcanza con analizar las trayectorias sociales de los decisores y la incidencia que el catolicismo tiene en ellas. En el caso de los notables (Bullrich Ocampo), el catolicismo toma la forma de proveedor de capital social en la medida en que es una parte central de los circuitos de formación y socialización de la clase alta. Tal como lo marqué en la reconstrucción de la trayectoria social de Bullrich Ocampo, en los espacios de formación de los notables, la educación religiosa reviste un rol relevante porque contribuye a inculcar una serie de valores y comportamientos que, en suma, reproducen *habitus* (Bourdieu, 2004) que marcan los límites sociales de esa clase. Si bien el catolicismo no constituye el único factor diferenciador de estos sectores, sí funciona como un factor distintivo hacia afuera y cohesivo hacia adentro, dotando a quienes pertenecen a la clase alta de un determinado capital social. Esto tiene como consecuencia que el nombre de Bullrich Ocampo apareciera reiteradas veces como un “número puesto” para el cargo de ministro sin que tuviera ninguna trayectoria específica en cuestiones educativas.

En el caso de los expertos de la Iglesia (Gulmanelli, Jáuregui), el catolicismo aparece como proveedor de *expertise* en la medida en la cual los técnicos de la iglesia son personas que ingresan al Ministerio teniendo como credencial principal un conocimiento en torno a la educación y la gestión

³¹⁹ Tal como lo destaqué en el Capítulo II, en la Ciudad de Buenos Aires el porcentaje histórico de escuelas católicas es de aproximadamente 32 por ciento, lo cual ubica a este distrito a casi seis desvíos estándar por encima de la media de las provincias. Esto se confirma en términos de matrícula primaria y secundaria, ya que alrededor del 40 por ciento de la matrícula histórica de la Ciudad de Buenos Aires asiste a escuelas católicas. Todo lo cual permite sostener un sistema educativo basado en subvenciones a las escuelas católicas en el cual el gasto público por cada alumno que asiste a una escuela estatal equivale a 4,2 veces el gasto por cada alumno que asiste a una escuela de gestión privada, haciendo que los gastos del sistema educativo porteño bajen sensiblemente.

educativa que proviene de la gestión y el trabajo en colegios católicos y la vinculación a la Vicaría en Educación del Arzobispado porteño.

Por último, en casos de militantes políticos católicos (Tarulla) el catolicismo funciona como un proveedor de *línea* que le permite a determinados grupos tener un discurso que, a grandes rasgos, siempre se puede sostenerse con cierta coherencia, dándoles sentido y continuidad. La Fundación Contemporánea, por ejemplo “trabaja con todos pero desde una visión que es la de la doctrina social de la Iglesia”. Esto les permite a quienes pertenecen a esta red, efectivamente, “trabajar con todos”, ya sean peronistas o del PRO. Es un discurso lo suficientemente amplio como para formar parte de cualquier partido sin entrar en contradicción con posiciones previas. De este modo se mantiene, además, la continuidad del grupo político, en la medida en la cual los principios de la doctrina social de la Iglesia son tan amplios que cualquier opción individual de quienes integran el grupo puede ser “correcta” en relación al discurso político del grupo. Esta es otra forma de subsidiariedad porque implica reponer el discurso político con ideas provenientes del ámbito religioso (Prieto, 2016; Giménez Béliveau y Carbonelli, 2016).

Ahora bien, por otro lado, un elemento que también está presente en la definición del tipo adoptado por el catolicismo en la Ciudad de Buenos Aires es la condición del Arzobispado de Buenos Aires de centro de poder de la Iglesia católica en Argentina. Bourdieu y de Saint-Martin (2009) estudiaron cuidadosamente cómo la lógica burocrática de la Iglesia católica tiende a “imitar” la lógica estatal en cuanto a las jerarquías y divisiones funcionales y territoriales del Estado con el objetivo de constituirse, desde su propia estructura, como un interlocutor válido de este. En Argentina, esto puede observarse claramente en el seguimiento de la historia de las diócesis, por ejemplo. La creación de diócesis y arquidiócesis en nuestro país responde, en los distintos momentos históricos, a las dinámicas de crecimiento demográfico y poder político de las jurisdicciones. En este sentido, de misma manera que la Ciudad de Buenos Aires es representada por los constituyentes en el Capítulo IV como el centro político de la Argentina, el Arzobispado de Buenos Aires es representado por la Iglesia católica como su propio centro político. Esta representación tiene consecuencias concretas en términos de recursos, organización y visibilidad pública de las autoridades católicas de esta arquidiócesis.

Ambos factores (el rol de proveedor del catolicismo en el marco de una laicidad subsidiaria y la centralidad política del Arzobispado de Buenos Aires) demarcan al catolicismo porteño como un catolicismo que es parte de la sociedad política. Elegí este concepto de Gramsci en lugar del de “sociedad civil” con el propósito de jerarquizar, justamente, la cercanía de la Iglesia católica al Estado, a los partidos políticos y a la “clase política” (Gramsci, 2003: 168) en general. Si bien Gramsci en varios de sus escritos (especialmente en las *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado*) ubica a la Iglesia católica dentro de la sociedad civil, la definición de sociedad política entendida como parte de un “Estado Integral” (Gramsci, 1981, T 3, C 6, § 88, 76) comprende una relación dialéctica entre

sociedad civil y sociedad política. En esta relación dialéctica, el Estado tiende a absorber a la sociedad civil dado que, desde esta perspectiva, este no tiene funciones únicamente coercitivas o de monopolio de la fuerza sino que es, él mismo una pieza central en la construcción de hegemonía. Es desde este punto de vista que se puede afirmar que el catolicismo en la Ciudad de Buenos Aires se comporta como una parte de la sociedad política. Esto se debe a tres motivos. En primer lugar a que el catolicismo, desde su rol de proveedor educativo en la Ciudad de Buenos Aires, gestiona poco menos de la mitad del sistema educativo porteño. En segundo lugar, a que por su rol de proveedor de capital social, *expertise* y línea política, el catolicismo efectivamente forma parte de la sociedad política a través de los propios funcionarios. Y en tercer lugar, debido a que las autoridades del Arzobispado porteño se comportan particularmente como parte de la sociedad política, mostrando una actitud “natural” (como lo plantea Alfred Schütz, 1993) hacia los debates públicos y las decisiones políticas.

V. 3. Recapitulación y discusión

El objetivo de este capítulo fue reconstruir las trayectorias sociales de los funcionarios de los Ministerios de educación en las provincias de Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de dar cuenta de los diferentes grados y modalidades en los cuales el catolicismo incide en la selección de funcionarios en los Ministerios de Educación de las provincias. A partir del trabajo de reconstrucción de estas trayectorias, hallé que la forma en la cual el catolicismo incide en esta selección varía entre las provincias de acuerdo a la historia de cada provincia y, fundamentalmente, al tipo que asume el catolicismo en cada provincia (ver Cuadro V.1).

De este modo, hallé que en Salta la principal forma de incidencia del catolicismo en la selección de funcionarios se da a través de las cúpulas, a partir del nombramiento de ministros “notables” en cuyas trayectorias las características que los hacen notables y las que los hacen católicos están fusionadas en una misma identidad. Por lo tanto, en las trayectorias de estos notables aparece la tradición de fusión entre lo político y lo religioso, entre lo salteño y lo católico, que estudié en el Capítulo IV, pero bajo una forma *vivida*. Esto implica que la cosmovisión católica y el estilo de vida salteño se corresponden y se reafirman mutuamente: la experiencia le otorga *cuerpo* a la creencia a la vez que la creencia le otorga orden y sentido a la experiencia. Esta mutua correspondencia y reafirmación da cuenta de que en Salta el catolicismo funciona, como lo marqué en el apartado V.2.1.2, como un sistema cultural. A partir de esto se pueden comprender otras cuestiones aparentemente más alejadas de lo religioso como, por ejemplo, el carácter jerárquico del gobierno de la educación: en otras provincias “cualquiera” puede ser ministro si participa de un partido político o posee determinadas credenciales expertas. En Salta, en cambio, estos cargos están destinados a un grupo selecto de la sociedad que son los notables y quienes logren ingresar en su red. Esta cultura jerárquica se corresponde con la cosmovisión jerárquica del catolicismo preconiliar. Por ello es que la principal incidencia de la

Iglesia católica se da a través de las cúpulas³²⁰. En suma, la influencia del catolicismo en Salta a través de las trayectorias sociales de los notables da cuenta de que esta se da en un marco en el cual el catolicismo funcionó históricamente como un sistema cultural.

En Córdoba, en cambio, hallé que la principal forma de incidencia del catolicismo en la selección de funcionarios ocurre por medio de los militantes católicos. Estos militantes católicos conviven con militantes sindicales, de tradición laicista, en una síntesis política (la UPC) que, en su carácter de pacto entre estos diversos sectores, refleja el carácter negociado de la ley de educación estudiado en el Capítulo III. Al mismo tiempo, esta síntesis reproduce la negociación entre memorias colectivas e ideas de provincia diversas analizada en el Capítulo IV. Ahora bien, este carácter del catolicismo como una “facción” o “parte en disputa” de las memorias colectivas y del Estado manifiesta la forma de religión pública que reviste el catolicismo en esta provincia. Allí, el catolicismo tiene una expresión pública y social concreta y presente en la arena política (puntualmente en la UPC), de modo que para los militantes católicos el hecho de ser funcionarios educativos es una forma de ser consecuentes con sus creencias religiosas. A su vez, esta representación es correspondida por la dirigencia política que los convoca a integrar el Ministerio en un pacto con sectores laicistas, reconociendo también este carácter público del catolicismo.

El caso de Chaco contrasta con Córdoba y Salta, dado que allí el grado de incidencia del catolicismo en la selección de funcionarios es nulo. Esta marginalidad coincide con el papel, también marginal, que jugó el catolicismo en el debate de la ley de educación en esta provincia (Capítulo III). Además, coincide con la ausencia de referencias al catolicismo a lo largo del debate legislativo (Capítulo IV), donde esta ausencia se manifestó tanto en las memorias colectivas como en las ideas de provincia y en los encuadramientos de la relación entre educación y religión en las escuelas estatales. Esta ausencia pone de manifiesto que el catolicismo aparece en esta provincia como esfera diferenciada de la vida social, especialmente de la esfera política. En este marco, las trayectorias sociales de los funcionarios y sus puertas de entrada al Ministerio están desvinculadas de sus pertenencias religiosas.

Por último, en la Ciudad de Buenos Aires hallé que la forma en la cual el catolicismo está presente en las trayectorias de los funcionarios es a través de tres tipos de funcionarios: los notables, los militantes políticos católicos y los expertos de la Iglesia. Esta forma de incidencia se corresponde con dos características que hacen del catolicismo porteño una parte de la sociedad política. Una de estas características es la centralidad política que el catolicismo porteño asume respecto a la Iglesia católica argentina. Esta característica se corresponde con los relatos de memoria colectiva presentes en el Capítulo IV, en los cuales la comunidad política porteña se recuerda y se piensa a sí misma como

³²⁰ Como lo marqué en el apartado V.2.1.2, recurrentemente, en las entrevistas los distintos actores y funcionarios me dijeron: “Tenés que ir a la fiesta del Milagro para entender Salta”. Tal como fue remarcado en el Capítulo III, en esta celebración la sociedad salteña reafirma, justamente, su organización jerárquica (Costilla, 2015).

centro de la vida política del país. También se corresponde con el rol político que jugaron las autoridades eclesásticas en el debate público social de la ley de educación, analizado en el Capítulo III. La segunda característica del catolicismo porteño que lo hace funcionar como parte de la sociedad política es el papel de proveedor de educación que adquiere en el marco de la laicidad subsidiaria. De este modo, el catolicismo porteño comparte con el Estado el gobierno de la educación en la ciudad formando parte, justamente, de la sociedad política.

En suma, las trayectorias sociales de los funcionarios dan cuenta de la forma social que reviste el catolicismo en cada provincia, ya sea como sistema cultural (Salta), como religión pública (Córdoba), como esfera diferenciada de la vida social (Chaco), o como parte de la sociedad política (Ciudad de Buenos Aires).

Cuadro V.1

Provincia	Conformación de los gabinetes por tipos	Forma principal de presencia del catolicismo en las trayectorias	Tipo que reviste el catolicismo
Salta	Notables católicos en la cúpula y expertos en la base.	A través de notables (católicos).	Catolicismo como sistema cultural: El catolicismo organiza las trayectorias de los funcionarios, está fusionado con el poder político y propone un esquema jerárquico de organización social que se corresponde con la selección de funcionarios notables en la cúpula.
Córdoba	Militantes sindicales laicistas, militantes católicos y militantes peronistas en la cúpula; expertos en la base.	A través de militantes católicos y en menor medida, a través de militantes peronistas católicos.	Catolicismo como religión pública: el catolicismo tiene una expresión pública y social concreta y presente en la arena política (puntualmente en la UPC), de modo que para los militantes católicos el hecho de ser funcionarios educativos es una forma de ser consecuentes con sus creencias religiosas. A su vez, esta representación es correspondida por la dirigencia política que los convoca a integrar el Ministerio en un pacto con sectores laicistas, reconociendo también el carácter público del catolicismo.
Chaco	Militantes sindicales y militantes peronistas	Marginal.	Catolicismo como esfera diferenciada de la esfera política: las trayectorias sociales de los funcionarios y sus puertas de entrada al Ministerio no tienen ninguna relación con sus pertenencias religiosas. Esto no significa que los funcionarios no tengan una pertenencia religiosa al catolicismo (aunque son menos practicantes que en las demás provincias); significa que este elemento está desvinculado de los factores de los factores de sus trayectorias sociales que definen el acceso a cargos políticos.
Ciudad de Buenos Aires	Expertos, notables y militantes políticos en la cúpulas, expertos y expertos de la Iglesia en la base.	A través de notables (católicos), militantes políticos católicos y expertos de la Iglesia.	Catolicismo como parte de la sociedad política: el catolicismo porteño ocupa el centro político de la Iglesia católica en Argentina, dotando a sus autoridades a de una actitud “natural” hacia los debates públicos y las decisiones políticas. Al mismo tiempo, el catolicismo cumple, en el marco de la laicidad subsidiaria, un papel central como proveedor de educación. De este carácter central de proveedor de educación, así como de las características del partido que gobierna la Ciudad de Buenos Aires, se derivan otras formas de ser proveedor: a) de capital social en el caso de los notables; b) de línea política en el caso de los militantes políticos católicos; c) de <i>expertise</i> en el gobierno de la educación en el caso de los expertos de la Iglesia. A partir de estas dos características, el catolicismo forma parte de la sociedad política.

VI

Recapitulación y discusión final

Los objetivos que orientan este apartado final son dos. El primero consiste en recapitular el recorrido de la investigación como un recorrido de conocimiento, recuperando por un lado los hallazgos en relación a los objetivos planteados al inicio de este trabajo y, por otro lado, las discusiones en las cuales este trabajo se inserta en cada capítulo. El segundo objetivo consiste en subrayar los aportes de esta tesis a los estudios sociales, justificando en cada caso por qué se trata de aportes o avances en relación al estado presente de dichas investigaciones.

VI.1. Hallazgos en relación a los objetivos

En este trabajo me propuse analizar de manera integral los vínculos entre educación y catolicismo en las provincias argentinas en la historia reciente. Observé cómo varían estas relaciones centrándome en tres dimensiones: la distribución del gasto educativo, la presencia de la educación religiosa en los contenidos que se imparten en las escuelas de gestión estatal, y el modo en el cual se distribuyen los cargos y espacios de toma de decisión vinculados al gobierno de la educación de las provincias. Además, en algunos casos pude dar cuenta no solo de cómo, sino también de por qué estas relaciones varían de una provincia a otra.

Este propósito surgió a partir de la constatación de dos hechos. En primer lugar, constaté que la forma de encuadrar la relación entre religión y educación en las leyes y Constituciones provinciales, lejos de ser la misma para todo el país, varía entre las diferentes provincias. En segundo lugar, observé que la distribución del gasto educativo entre las escuelas de gestión estatal y las de gestión privada varía sensiblemente entre las provincias.

A partir de esta constatación, busqué demarcar el objeto de la tesis desde un punto de vista histórico, indagando en el modo en el cual se relacionaron a lo largo de la historia el Estado y la Iglesia católica en la educación argentina. Para hacerlo, construí una periodización de las relaciones entre catolicismo y educación en Argentina comparando estas relaciones con los arreglos generales entre el Estado y la Iglesia católica para cada período. El análisis de esta periodización me permitió arribar a tres conclusiones que delimitaron mi objeto de estudio.

Primero, hallé que las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica en el ámbito del gobierno de la educación no reproducen la dinámica de los arreglos generales entre Iglesia católica y Estado: por el contrario, tienen una lógica propia que no se puede prever a partir de estos últimos.

Segundo, esta lógica de las relaciones entre catolicismo y educación se autonomizó crecientemente con cada descentralización educativa³²¹. Esto se debe a que, justamente, estas relaciones pasaron a ser definidas crecientemente en el ámbito de las provincias. Por ello, el contexto abierto por las Leyes 24.049 (de transferencia de los establecimientos educativos a las provincias) y 24.195 (Ley Federal de Educación), al implicar una provincialización total del sistema educativo, trajo aparejado un cambio en las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado en el ámbito educativo en dos sentidos. Por un lado, porque existió un fuerte crecimiento del sector privado educativo lo cual, tal como lo estudié en profundidad en el Capítulo II, es un fenómeno estrechamente vinculado a la relación entre el catolicismo y el gobierno de la educación. Por otro lado, porque los propios vínculos se provincializaron³²².

Tercero, hallé que hay tres dimensiones a través de las cuales el catolicismo influyó especialmente en el sistema educativo a lo largo de la historia argentina, de modo que las tomé como dimensiones principales o entradas para mi trabajo de investigación. La primera dimensión es el financiamiento estatal de las escuelas de gestión privada. La segunda dimensión consiste en la incursión de la enseñanza religiosa en la educación estatal. La tercera dimensión es la circulación de funcionarios provenientes de redes y sociabilidades católicas en los gabinetes educativos. A partir de la definición de estas tres dimensiones comencé la investigación concreta en las provincias.

Para indagar en la incidencia del catolicismo en la distribución del gasto educativo entre las escuelas de gestión estatal y las de gestión privada testeeé distintas hipótesis presentes en la literatura que trata dicha incidencia (Capítulo II). Realicé este testeo desde un abordaje cuantitativo, utilizando técnicas de regresión multivariada con corrección con errores estándar corregidos por panel (PCSE). Tomé como indicador de la distribución del gasto el porcentaje del gasto educativo transferido a las escuelas de gestión privada. Las hipótesis que contrasté en el Capítulo II parten de distintas perspectivas y por lo tanto enfatizan el rol explicativo de variables diferentes. La primera perspectiva está centrada en los actores y enfatiza el peso de los colegios confesionales, especialmente el de los colegios católicos, en la explicación de la distribución del gasto educativo. De acuerdo a esta hipótesis, los colegios confesionales son un actor social capaz de crear coaliciones distributivas y organizar la acción colectiva en función de la obtención de subvenciones. La segunda perspectiva está centrada en las instituciones. Según esta explicación, las provincias en las cuales las instituciones que articulan los colegios de gestión privada, el Estado y los docentes tiendan más hacia la cooperación, van a destinar

³²¹ Es decir que cada vez que la política educativa se provincializó en Argentina, la autonomía de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica en el ámbito educativo respecto de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica en general, aumentó.

³²² De modo que si hasta antes de las leyes de descentralización la Iglesia católica se preocupaba, por ejemplo, de ocupar un lugar estratégico en la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada, a partir de este momento pasan a ser las Direcciones Generales de Gestión Privada de las provincias el foco de preocupación. Las diócesis empiezan a preocuparse más por los colegios confesionales de su área de intervención, se crean Vicarías en Educación, Juntas Arquidiocesanas de Educación, Consejos, etcétera. En suma, la provincialización de la Educación implicó un conjunto de nuevas instituciones y vínculos.

un mayor porcentaje de su presupuesto al financiamiento de la educación privada que aquellas donde las instituciones no fomentan la cooperación. La tercera parte de un prisma cuyo foco está puesto en la cultura política. Conforme a este argumento, la influencia del catolicismo en la política, entendida como una influencia en las leyes fundamentales, en las políticas públicas y en las incursiones de las autoridades religiosas en la arena pública, impacta en la distribución del gasto.

Este análisis me permitió llegar a tres hallazgos. En primer lugar, observé que el factor que incide definitivamente en la distribución del gasto es la fuerza del actor católico, entendida como el peso de los colegios confesionales de gestión privada (que son en un 96 por ciento católicos) sobre el total de escuelas. El coeficiente resultó robusto aun agregando una variable de control clave como el peso de las escuelas de gestión privada en general. En segundo lugar, hallé que las instituciones, medidas a través de un índice de ventajas institucionales comparativas, también inciden en la distribución del gasto, aunque en menor medida que la fuerza del actor confesional. En tercer lugar, encontré que la cultura política medida a través de un índice de influencia del catolicismo en la política no incide en la distribución del gasto: la relación entre el índice y el porcentaje del gasto transferido no resulta estadísticamente significativa. Este último parece un hallazgo muy contraintuitivo. Sin embargo, hay una parte del índice de influencia del catolicismo en la política que sí tiene una relación estadísticamente significativa, aunque débil, con la distribución del gasto. Y esta parte del índice es la que mide la dimensión llamada “normatividad jurídica”. Esta dimensión está vinculada a las formas de prescribir las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica en las leyes fundamentales³²³, lo cual, junto a los demás hallazgos de esta parte de la tesis, especialmente el primero, me lleva a remarcar que las conclusiones del análisis de la incidencia del catolicismo en la distribución del gasto reafirman la presencia de una laicidad de tipo subsidiario en lo que refiere a la provisión de educación en las provincias argentinas.

La idea de laicidad subsidiaria supone una mirada procesual en la que un Estado de matriz católica convive con fases de democratización y secularización en el marco de las cuales emergen nuevos derechos y nuevas instituciones. Estos derechos e instituciones promueven la libertad individual y expresan la movilización de sujetos sociales en la arena pública de una forma novedosa en la historia argentina, a la vez que son producto de esta movilización. Pero a la vez, el mismo Estado que reconoce estos formatos plurales de sociedad, reproduce una lógica de subsidiariedad en la implementación de algunas políticas y en la apelación a referentes religiosos para mediar ante conflictos sociales y políticos, contener la conflictividad social y sumar apoyos. La reafirmación de la idea de laicidad subsidiaria implica que la Iglesia católica, a través de su diversificada oferta académica, se convierte en un importante proveedor de educación, disminuyendo, sobre todo en el

³²³ Tipo de invocación al origen del Estado; definición en materia religiosa; financiamiento para fines religiosos; reconocimiento de libertad de conciencia y/o de creencia y culto.

caso de la Ciudad de Buenos Aires, los costos del sistema educativo. Por este motivo destaco que la incidencia de la fuerza del actor católico en la distribución del gasto educativo está dando cuenta de que existe este tipo de laicidad.

La investigación sobre la incidencia del catolicismo en el modo en el cual las leyes prescriben el encuadramiento de la relación entre religión y educación en las escuelas estatales me llevó a estudiar el proceso de debate de estas leyes, primero fuera del recinto de las Legislaturas provinciales (Capítulo III), donde se da la discusión pública y social de estas leyes y todos pueden ser potenciales interlocutores; y luego dentro de las paredes del recinto (Capítulo IV), donde solo los representantes electos por el pueblo tienen la palabra. Para indagar en el debate público social elegí utilizar la técnica de rastreo de procesos en el marco de un abordaje comparativo de los casos de Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires. Para implementar este abordaje recurrí, en primer lugar, a los diarios de cada una de esas provincias. Una vez que reconstruí la cronología de los debates de manera sistematizada, buscando comprender cómo se comportaron los distintos actores sociales respecto a la sanción de estas leyes y prestando atención a la incidencia de los factores religiosos, recurrí a las entrevistas en profundidad con quienes participaron de estas discusiones. La meta de estas entrevistas fue enriquecer y matizar estas primeras cronologías que construí en base a fuentes secundarias y notas periodísticas. Esto me permitió interpretar los procesos de debate público social con más cuidado y reconstruir el sentido que los actores que participaron de estos procesos les dieron a sus acciones y a las de los demás.

El rastreo de procesos me permitió llegar a dos hallazgos importantes. En primer lugar, encontré que el *statu quo*, entendido como el modo en el cual la legislación o estado de cosas previo al debate de la ley, influye fuertemente en el modo en el cual las leyes prescriben la relación entre religión y educación en las escuelas de gestión estatal. Esta incidencia se comprueba en el hecho de que este encuadramiento se mantuvo en todos los casos. En Salta y Chaco, las leyes más recientes reprodujeron el encuadramiento de las leyes previas. En la Ciudad de Buenos Aires, el *statu quo* se mantuvo a tal punto que no se sancionó ninguna ley de educación y en la actualidad se mantiene esta situación: la Ciudad de Buenos Aires no posee una ley orgánica de educación. Córdoba fue el único caso en el que existió una modificación, aunque muy pequeña, respecto a la redacción previa, pero en términos generales, los resultados del rastreo de procesos van en el sentido de reafirmar el mantenimiento del *statu quo*.

El segundo hallazgo relevante de este capítulo fue que la presencia de la Iglesia en la coalición defensora de las leyes en el proceso de debate público social influye, pero no determina el resultado legislativo, sino que este resultado depende también del carácter restringido o ampliado de la participación de la sociedad civil. ¿Qué significa esto? Significa que en provincias como en Salta y Córdoba, donde la Iglesia católica formó parte de la coalición defensora de la ley, los resultados

legislativos y políticos variaron de acuerdo al carácter de esta participación. En Salta, donde las instancias de participación de la sociedad civil tuvieron un carácter restringido, la ley de educación, en términos políticos, fue una “ley católica”: defendida en la esfera pública por la Iglesia institucional (Arzobispo de Salta) y en las audiencias públicas por sacerdotes profesores de la UCA salteña, en el debate estuvieron presentes, casi de manera exclusiva, voces católicas. En Córdoba, en cambio, la participación adquirió un carácter ampliado debido a la movilización estudiantil fundamentalmente, y en menor medida de otros actores, y esto produjo como resultado una negociación. De este modo, a pesar de que en Córdoba la ley fue redactada y luego defendida por un militante católico que es funcionario del Gobierno de la provincia, la apertura a la participación de otros actores de la sociedad civil llevó a que el proceso político y la propia redacción tuvieran un carácter negociado. Del mismo modo, en provincias donde la Iglesia católica no formó parte de la coalición defensora de la ley, los resultados también fueron diferentes. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde la participación fue restringida en todo momento, ningún actor se apropió de la iniciativa y por lo tanto la oposición ejercida por la Iglesia católica contribuyó al cajoneo de cualquier proyecto de este tipo. Mientras que en Chaco, donde la apertura a la participación de la sociedad civil hizo que los actores de la comunidad educativa se apropiaran del proyecto, discutiéndolo y hasta redactándolo, el hecho de que la Iglesia católica no formara parte de la coalición no tuvo implicancias en el resultado político.

Ahora bien, estos hallazgos del Capítulo III dejaban planteado un nuevo interrogante: ¿por qué se mantenía el *statu quo* en todas las provincias? Una posibilidad era que se mantuviera por una cuestión de inercia. Sin embargo, los conflictivos debates públicos sociales al respecto en Córdoba y las disidencias que comenzaron a aparecer en Salta luego de la sanción, parecían indicar que la inercia no era, justamente, lo que explicaba estos resultados. Sobre esta base, comencé a analizar sistemáticamente los discursos presentes en los debates de las leyes de educación de Salta, Córdoba y Chaco y de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (Capítulo IV). A partir de un análisis inductivo, noté que las memorias sobre el pasado y el origen de las provincias aparecían constantemente, al igual que las ideas de provincia, como fundamentos del encuadramiento de la relación entre religión y educación en las escuelas estatales. De algún modo, el trabajo de campo me estaba dando la respuesta a por qué se mantenía el *statu quo*.

Efectivamente, el pasado estaba presente en las decisiones de los legisladores, pero no bajo la forma muerta de la inercia, sino como construcción viva de las memorias colectivas. El análisis de los casos permitió arribar a un hallazgo importante para esta tesis, que es que el encuadramiento de la relación entre religión y educación en las provincias está fuertemente asociado a las ideas de provincia de los legisladores y a sus memorias colectivas sobre el pasado y el origen de estas jurisdicciones. En este sentido, el lugar que ocupa el catolicismo en las memorias sobre el origen y el pasado de la provincia es un plafón a la luz del cual se va a definir el modo en el que los legisladores, en tanto personas que

diseñan y piensan la política pública educativa de un distrito, encuadran esta relación y prescriben de tal o cual manera la incursión de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales.

En otras palabras, hallé que la respuesta a la pregunta acerca de por qué varían los encuadramientos de la relación entre educación y religión en las provincias se encuentra fundamentalmente en las memorias colectivas, que a su vez moldean las ideas de provincia. De modo que si en Salta este encuadramiento reviste la forma de educación religiosa obligatoria en las escuelas estatales primarias, es porque las referencias a los orígenes de Salta se condensan en una escena fundacional en la cual el poder religioso y el poder político están fusionados de manera simbiótica, marcando un destino de la provincia en el cual el catolicismo cumple un rol público, estatal y cohesivo. Esto se traduce en una idea de provincia en la que Salta aparece como homogéneamente católica, por lo tanto particular o diferente del resto del país y, por ello, debe regirse por normas propias y específicas que incluyen la enseñanza religiosa obligatoria, fundamentalmente católica, en las escuelas de gestión estatal. En Córdoba, en cambio, no existe una homogeneidad o consenso respecto al lugar que ocupa el catolicismo en el relato sobre el origen y en la idea de provincia. Las referencias al pasado presentes en el debate legislativo en Córdoba dan cuenta de la existencia de dos grupos, uno que observa la historia cordobesa como una disputa o división entre el nacionalismo católico cordobés y la tradición liberal-reformista cordobesa; y otro que considera como propios una serie de hitos de memoria de esta tradición liberal. En consecuencia, las ideas de provincia que aparecen en los discursos de los legisladores cordobeses son dos: una idea de provincia impregnada de creencias religiosas, tradicional, con ruralidad profunda y para la cual la diversidad religiosa es un problema; y una idea de provincia secularizada, “docta” y juvenil, donde un sector mayoritario de la población quiere educación laica y en la cual la participación de la juventud en la política es un rasgo central. De estas ideas divergentes de provincia surgen diversos marcos de la relación entre religión y educación que ven a la enseñanza religiosa optativa como un tema divisivo, como una negociación, como una política que vulnera la laicidad o como un producto de la piedad popular. A partir de todas estas representaciones, se puede interpretar el encuadramiento que aparece en la redacción final de la ley como una negociación entre estas diferentes posiciones. En Chaco y la Ciudad de Buenos Aires, donde la ley de educación (Chaco) y la Constitución (Ciudad de Buenos Aires) establecen que la educación es laica, el catolicismo no aparece con un lugar preponderante en las memorias colectivas ni asociado a las ideas de provincia. Sin embargo, existieron diferencias entre los debates. De modo que en Chaco, donde la participación de la sociedad civil en el debate fue un dato característico de la ley, el catolicismo aparece como un conjunto de “organizaciones religiosas” que forman parte de la sociedad civil al mismo nivel que las organizaciones gremiales, empresariales y ONGs. Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires, donde las cuestiones de la diversidad y la desigualdad fueron componentes centrales en las ideas de provincia

que circularon en las discusiones de los convencionales constituyentes, la cuestión religiosa apareció en el debate sobre la forma de prescribir el derecho de los padres a elegir una escuela cuyo ideario

Por último, la investigación de la incidencia del catolicismo en la selección de funcionarios que forman parte de los Ministerios de Educación me llevó a indagar en las historias de vida de estos funcionarios (Capítulo V) con el objeto de reconstruir sus trayectorias sociales. El objetivo de esta reconstrucción apuntó a distinguir, entre los funcionarios educativos de cada provincia que tienen a su cargo tareas vinculadas a las escuelas y las comunidades educativas, cuáles fueron los factores determinantes para sus ingresos a los cargos que ocupan y a los Ministerios en general. A partir de esta reconstrucción, procuré indagar en las formas diversas en las cuales el catolicismo juega un rol en la selección de estos funcionarios. Para reconstruir sus trayectorias, recurrí fundamentalmente a las entrevistas en profundidad y en pocos casos a otras fuentes.

A partir del análisis de las historias de vida hallé que la forma en la cual el catolicismo incide en esta selección varía entre las provincias de acuerdo a la historia reciente de cada una. Fundamentalmente, las diferentes formas de incidencia varían según el tipo que reviste el catolicismo en cada provincia a lo largo de la historia. En Salta, la principal forma de incidencia del catolicismo en la selección de funcionarios se da a través de las cúpulas, a partir del nombramiento de ministros “notables” en cuyas trayectorias las características que los hacen notables y las que los hacen católicos están fusionadas en una misma identidad. Por lo tanto, en las trayectorias de estos notables aparece la fusión entre lo político y lo religioso presente en los discursos estudiados en el Capítulo IV, pero bajo una forma *vivida*. En Córdoba, en cambio, la principal forma de incidencia de la Iglesia en la selección de funcionarios se da sobre todo a través de militantes católicos, entendidos como aquellos cuya participación en la vida política de la provincia se da a partir de su pertenencia a movimientos católicos. Estos militantes conviven con militantes gremiales laicistas y militantes peronistas que son, en general, católicos. En este sentido, las trayectorias de los integrantes del Ministerio de Educación de Córdoba dan cuenta de los pactos presentes en el Gobierno cordobés y en el frente electoral que expresa estos pactos y tradiciones. En Chaco, la incidencia de la religión es marginal en la selección de los funcionarios estatales: el único caso en el que la selección de un funcionario está vinculada a su trayectoria religiosa, esta vinculación está subordinada a la militancia sindical. En la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, la incidencia de la Iglesia sobre la selección de funcionarios educativos ocurre a partir de la designación de tres tipos de funcionarios: notables, expertos de la Iglesia y militantes políticos católicos, lo cual da cuenta de, por un lado, la historia reciente del partido que gobierna la Ciudad de Buenos Aires y, por otro lado, de la historia de laicidad subsidiaria que existe en esta ciudad. Esta historia de laicidad subsidiaria en la cual el catolicismo cumple un papel muy importante como proveedor de educación, se complementa con un esquema político en el cual el Arzobispado porteño ocupa el centro de poder de la Iglesia católica, dotando a sus autoridades de una

actitud “natural” (en términos de Alfred Schütz, 1993) hacia los debates públicos y las decisiones políticas.

De este modo, el rastreo de las trayectorias en las provincias me permitió dar cuenta de la forma en la cual el catolicismo está presente en cada provincia: en Salta como un sistema cultural, en Córdoba como una religión pública, en Chaco como una esfera diferenciada y en la Ciudad de Buenos Aires como una parte de la sociedad política.

Ahora bien, estos tipos ideales que pude identificar a través de las trayectorias sociales de los funcionarios están conectados con las demás dimensiones estudiadas en la tesis y, en cierta forma, ecuménizan el trabajo de investigación. En el Capítulo II, el rol del catolicismo como proveedor de educación apareció más marcado en el distrito porteño que en cualquier otro: en la Ciudad de Buenos Aires, el 36 por ciento de las escuelas son confesionales y el esquema de subvenciones se traduce en una relación de gasto por alumno de escuela estatal sobre gasto por alumno de escuela de gestión privada de 1 a 4,2. Esto significa que el “costo” que representa para el Estado un alumno en una escuela estatal equivale al de 4,2 alumnos de escuelas de gestión privada. Mientras que en Córdoba pude observar que, aun siendo la provincia que mayor porcentaje del gasto educativo destina a las escuelas de gestión privada (aproximadamente 22 por ciento histórico), la relación entre el gasto por alumno de escuela estatal sobre gasto por alumno de escuela de gestión privada es mucho mayor que en la Ciudad de Buenos Aires, de apenas 1 a 1,5. Esto se debe a que el porcentaje de colegios católicos en Córdoba es notoriamente más bajo, de aproximadamente 12,43 por ciento como promedio histórico³²⁴. Esto, lejos de negar la presencia pública del catolicismo en Córdoba, la reafirma mostrando que allí los colegios católicos se llevan, proporcionalmente, una porción del gasto educativo superior a la media de las demás provincias y, ciertamente, superior al porcentaje del gasto educativo que les transfiere la Ciudad de Buenos Aires a estos colegios. En Salta, el bajo porcentaje de escuelas confesionales de gestión privada (5,22 por ciento histórico), así como el relativamente bajo porcentaje del gasto destinado a las escuelas de gestión privada (6,17 por ciento) responden, justamente, a la forma del catolicismo como sistema cultural, forma en la cual las escuelas estatales son confesionales y por lo tanto lo “confesional” no implica la existencia de un “actor social” medible a través del porcentaje de colegios, sino que abarca a la totalidad del sistema educativo. Por lo tanto, los colegios confesionales de gestión privada, tal como lo marcaba la directora de Gestión Privada de esa provincia (“muchos hijos de políticos”) y tal como aparece en las trayectorias de los ministros Van Cawlaert y Dib Ashur, no cumplen una función de proveedores educativos “comunes”, sino que son, en parte, dispositivos formadores de la clase dirigente salteña. En Chaco, el lugar marginal que ocupa

³²⁴ De hecho, en los ensayos preliminares en los que trabajé la relación entre fortaleza del actor católico y porcentaje de gasto transferido a escuelas de gestión privada, tuve que excluir a Córdoba, justamente porque su condición de caso desviado sesgaba los resultados para todos los casos año-provincia. Afortunadamente, las técnicas de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel que utilicé posteriormente me permitieron incluir a Córdoba sin que ello afectara nocivamente los resultados de la investigación.

el catolicismo lo ubica como una esfera diferenciada de la política. Esto puede verse en el hecho de que de acuerdo al índice de influencia del catolicismo en la política presente en el Capítulo II, Chaco es la provincia con menor influencia en todas las dimensiones. Este lugar marginal se refleja, además, en los indicadores del sistema educativo estudiados en el mismo capítulo: en Chaco el porcentaje de colegios confesionales es de apenas 3,16 por ciento, ubicándola entre las tres provincias con menor proporción de colegios confesionales; y el porcentaje de transferencia del gasto educativo a las escuelas de gestión privada es de 4,31 por ciento, lo cual la ubica entre las cuatro provincias con menor porcentaje de transferencia.

En el Capítulo III, el carácter del catolicismo como sistema cultural en Salta puede observarse en el modo en el cual se organizó la discusión de la ley de educación y en quiénes fueron los interlocutores sociales en dicha discusión. La característica más destacada del modo en que se dio el debate en esta provincia fue que los principales defensores de la ley de educación en la discusión pública social fueron personas vinculadas a la Iglesia católica, tanto en su forma institucional (el Arzobispo de Salta defendiéndola en la celebración del Milagro) como educativa (sacerdotes de la UCA argumentando a favor de la educación religiosa y explicando a los legisladores los pormenores de su implementación en una audiencia en la Legislatura). El hecho de que los actores que se opusieron a dicha ley fueran relativamente externos al sistema político (INADI, ADC) o políticamente minoritarios (PO), refuerza esta noción de que el catolicismo funciona en Salta como un sistema cultural. En Córdoba, en cambio, la incidencia del catolicismo en la coalición defensora de la ley y en particular de la inclusión de la educación religiosa de manera optativa se dio a través de un militante católico (Carlos Alberto Sánchez) que es, a la vez, funcionario del Gobierno. Esta coincidencia marca justamente el carácter de religión pública que tiene el catolicismo en esta provincia. En el caso de Chaco, el bajo grado de incidencia que tuvo el factor religioso en la discusión de la ley y la poca importancia que le dieron los funcionarios a las opiniones de la Iglesia católica dan cuenta de la forma de esfera diferenciada de la esfera política que reviste el catolicismo allí. De este modo, cuando una de las integrantes del Consejo de Educación que participó del debate de la ley dice en una entrevista, sobre la participación de la Iglesia “a los curas no les gusta mucho que nuestra educación sea laica pero tampoco nos importa tanto”, justamente está dando cuenta del tipo de catolicismo presente en Chaco. Finalmente, las peculiaridades que tuvo la discusión pública social de la fallida ley de educación en la Ciudad de Buenos Aires dan cuenta de que el tipo que reviste el catolicismo en este distrito es la de parte de la sociedad política. En este distrito, la oposición de la Iglesia católica a través de sus autoridades, provistas de una orientación “natural” hacia los debates públicos y las decisiones políticas, condicionó en todo momento el tratamiento de una ley de educación.

Por último, las memorias colectivas, ideas de provincia y encuadramientos de la relación entre religión y educación, analizadas en el Capítulo IV, también ponen de manifiesto estos cuatro tipos que

asume el catolicismo en las provincias. En Salta, la forma de catolicismo como sistema cultural se puede rastrear en una memoria colectiva en la que el poder político y el poder religioso conviven en una misma escena fundacional, así como en una idea de provincia homogéneamente católica y devota, y en un encuadramiento que ve en la educación religiosa obligatoria un factor cohesivo y una respuesta a lo que los legisladores llaman “crisis de valores”. En Córdoba, la forma que reviste el catolicismo de religión pública se puede observar en el reconocimiento, presente en las memorias colectivas, de “lo católico” como una facción política y social de la provincia que disputa el sentido de la educación. En Chaco, la ausencia casi total de lo religioso en todos los discursos muestra al catolicismo como una esfera totalmente diferenciada (ausente) de la esfera política. En la Ciudad de Buenos Aires, el hecho de que las discusiones sobre el encuadramiento de la relación entre educación y religión estuvieran centradas en si había que explicitar el carácter religioso o no de la libertad de las familias para elegir las escuelas de los niños marca, justamente, que la forma central que reviste el catolicismo en la Ciudad es la de proveedor de educación. Este rol de proveedor lo hace parte de la sociedad política en la medida en la cual define las políticas educativas que afectan casi a la mitad de la matrícula primaria y secundaria de este distrito. En suma, a la luz de estos cuatro tipos hallados en el Capítulo V se puede interpretar la totalidad del presente trabajo de investigación.

VI.2. Aportes empíricos, teóricos y metodológicos

Este trabajo implicó una serie de aportes empíricos pero también teóricos a los estudios relacionados al central de la tesis.

En el Capítulo II, estos aportes tienen que ver con el trabajo de contrastación de las distintas hipótesis testeadas. La confirmación de la hipótesis sobre la importancia del peso del actor confesional implica un aporte para dimensionar qué significa la educación confesional en el marco de los determinantes de la subvención a la educación privada en las provincias. Esto se debe a tres motivos. Primero, debido a la sistematización de los datos actuales sobre las escuelas confesionales³²⁵. Segundo, debido a que no existen otros trabajos en los que esta incidencia del peso del actor confesional haya sido tratada y medida sistemáticamente. Tercero, debido a que implica un avance en la investigación sobre los factores que explican la variación, entre las provincias, del porcentaje del gasto educativo que los gobiernos transfieren a las escuelas de gestión privada.

En el mismo capítulo, la confirmación de la hipótesis sobre la influencia de las instituciones provinciales sobre la distribución del gasto educativo representa un aporte en tres sentidos. En primer

³²⁵ Esto constituye un aporte relevante porque, como la confesionalidad de una escuela es una categoría reportada por la propia escuela ante el Ministerio de Educación, existen dudas sobre la consistencia de esos datos. Al contrastar los datos con las fuentes de las instituciones religiosas y encontrar resultados similares, se pueden descartar estas dudas y confiar en los datos provistos por la DiNIECE. Además, se pudo calcular el porcentaje de escuelas confesionales correspondiente a cada religión. A partir de este estudio se puede afirmar con un grado importante de certeza que el 95,81% de las escuelas reportadas como “confesionales” en Argentina son católicas

lugar, el índice de ventajas institucionales comparativas es la primera medición de este tipo en el marco de los estudios sobre variedades del capitalismo, y su operacionalización puede funcionar como un insumo para estudiar otros temas a través de la creación de índices de ventajas institucionales. En segundo lugar, la confirmación de esta hipótesis representa un aporte porque da cuenta de uno de los factores que explican la variación en la distribución del gasto educativo entre las escuelas de gestión estatal y las de gestión privada en las provincias. En tercer lugar, la confirmación esta hipótesis se inscribe en una discusión más amplia en torno a cómo inciden los diferentes niveles de regulación de la educación privada sobre la distribución del gasto educativo³²⁶, aportando evidencia a las hipótesis que sostienen que las regulaciones a la educación privada favorecen su crecimiento en términos de financiamiento estatal.

Por último, del análisis efectuado en el Capítulo II, la refutación de la hipótesis de que la influencia del catolicismo en la política incide sobre la distribución del gasto educativo también representa un aporte a la investigación de las relaciones entre política y religión por tres motivos. En primer lugar, porque el índice de influencia del catolicismo en la política de las provincias es la primera medición de este tipo. En segundo lugar, por el carácter contraintuitivo del hallazgo. Y en tercer lugar, porque confirma las hipótesis sobre la presencia de una laicidad subsidiaria en la Argentina.

El capítulo III representó un aporte en tres sentidos. En primer lugar, implicó un avance desde el punto de vista empírico, porque constituyó una reconstrucción de los procesos de discusión pública y social de las leyes de educación en Salta, Córdoba, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires. Esta reconstrucción no está presente en la literatura reciente³²⁷ y el haber realizado las entrevistas relativamente poco tiempo después de que se discutieran estas leyes me permitió acceder a informantes que participaron de los debates. En segundo lugar, desde el punto de vista de las discusiones recientes sobre educación, este capítulo implicó un aporte teórico, porque la reconstrucción de los casos permite observar que la sanción (o no sanción, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires) de las leyes en cada provincia dista de ser un mero “trámite” de adhesión a la ley nacional. Por el contrario implica, en cada lugar, una movilización particular de actores, estrategias y mecanismos de participación. En tercer lugar, este capítulo implicó un aporte a la producción teórica sobre coaliciones sociales defensoras, porque más allá de identificar a los actores que forman parte de

³²⁶ Algunos trabajos sostienen que la desregulación de la educación privada es el factor que más favorece su crecimiento en términos de demanda educativa (Narodowski, 1999; Narodowski y Andrada, 2000; Narodowski y Andrada, 2001; Narodowski, 2002; Narodowski, 2010). Otros, en cambio, sostienen que las regulaciones favorecen el crecimiento de la educación privada en términos de financiamiento estatal (Morduchowicz e Iglesias, 2012; Gamallo, 2015; Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe, 2011). La confirmación de la hipótesis de incidencia positiva de las ventajas institucionales comparativas posiciona al presente trabajo dentro de este segundo conjunto de explicaciones.

³²⁷ Excluyo parcialmente a Córdoba de estos aportes porque debido a las tomas y movilizaciones estudiantiles que ocurrieron en esa provincia, este caso sí fue tratado por la literatura reciente.

cada coalición y analizar sus estrategias, avancé un paso más y observé cómo se complementaba este análisis con el análisis del nivel de apertura a la participación de la sociedad civil.

El capítulo IV representó un aporte empírico y teórico. Representó un aporte empírico debido a la sistematicidad del análisis de los debates parlamentarios de las últimas leyes de educación en Salta, Córdoba, Chaco, y de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de Buenos Aires. Representó, además, un aporte desde el punto de vista teórico porque implicó observar las relaciones que existen entre las memorias colectivas, las ideas de provincia y los marcos de políticas públicas dado que los hallazgos del Capítulo IV permiten afirmar, en base a la evidencia recolectada, que los encuadramientos de políticas públicas están definidos por las ideas de provincia y las memorias colectivas presentes en las comunidades políticas. Esta clave interpretativa puede resultar útil no sólo para analizar las políticas educativas, sino para estudiar las políticas públicas en general.

Por último, el capítulo V representa, en primer lugar, un aporte empírico sustantivo, dado que existen escasos estudios biográficos de este tipo para las carteras educativas provinciales y para los gabinetes subnacionales en general. En segundo lugar, este capítulo representa un avance desde el punto de vista teórico, porque permite considerar las trayectorias sociales a la luz de los cuatro tipos de catolicismo propuestos en este capítulo.

En términos más generales, considero que la tesis constituye un aporte original a las ciencias sociales porque la pregunta central de investigación propone indagar profundamente en la intersección de dos campos, la sociología de la religión y la sociología de la educación. El presente trabajo de investigación implica un aporte también desde el punto de vista metodológico: al tratarse de un estudio que conjuga una perspectiva explicativa (Capítulo II) con una perspectiva comprensiva que tiende a recoger las percepciones de los actores desde un abordaje comparado (Capítulos I, III, IV, y V), en este trabajo se pusieron en juego diferentes técnicas. De este modo, la técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (Capítulo II) convive con el rastreo de procesos (Capítulo III), el análisis de contenidos de discursos políticos (Capítulo IV) y la historia de vida o abordaje biográfico (Capítulo V). En este sentido, creo que más allá del objeto, la triangulación de metodologías diversas representa un avance en términos de sumar experiencias a los trabajos encuadrados dentro de la metodología mixta o triangulación metodológica.

BIBLIOGRAFÍA

- Abratte, J. P. (1999). "Una aproximación al discurso político-educativo de la Reforma Educacional de Córdoba", *Cuadernos de Educación*, Cuadernos de Educación Año 2, Nro. 2. Córdoba: Área de Educación, CIFFyH, FFyH, UNC.
- (2007). "Hegemonía, reforma y discurso educativo en la provincia de Córdoba (1984-1999)". Tesis de Doctorado. Flacso Argentina.
- (2015). "Leyes, políticas y educación en Córdoba: algunas reflexiones en torno a la trayectoria de la legislación educativa provincial en una perspectiva histórico-política". En Roitenburd, S. & Abratte, J. (2015). *Historia, política y reforma educativa: Aportes críticos, transformaciones culturales y perspectiva en el espacio educativo argentino*. Córdoba: UNC
- Acemoglu, S. & Robinson, J. (2001). "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5 (Dec), pp. 1369-1401.
- Adcock, R. N., & Collier, D. (2001). "Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research". *American Political Science Review*, Vol. 95 (3), pp. 529-546.
- Aguirre, J. y Lo Vuolo, R. (2013). "Variedades de Capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina". *Documentos de Trabajo Ciepp*, N° 85, pp. 1-57.
- Almond, A. G., & Verba, S. (2007). "La cultura política". En A. Batlle, *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, pp. 171-203.
- Alonso, G. (1998), "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina", *Desarrollo Económico*, N° 150, Vol. 38, (julio-septiembre).
- Anderson, Benedict (1993): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México, DF: FCE.
- Archer, M. (2013). *The social origins of educational systems*. New York: Routledge
- Aricó, J. (1989). "Tradición y modernidad en la cultura cordobesa". En *Revista Plural*, "¿Existe el «fenómeno Córdoba»?"; Año IV, W13, Marzo, Buenos Aires.
- Auza, N. (1981). *Católicos y liberales en la generación del ochenta*, Buenos Aires: Educa.
- Baubérot, J. (2013). *Histoire de la laïcité en France*. Paris: PUF.
- Beckford, J. (1998): *Religion and Advanced Industrial Society*, Londres: Unwin Hyman.
- Beltrán, M. y Falconi, O. (2011). "La toma de escuelas secundarias en la ciudad de Córdoba: condiciones de escolarización, participación política estudiantil y ampliación del diálogo social". *Propuesta Educativa*. N° 35, Año 20, Vol 1 (Jun 2011): pp. 27- 40.
- Berger, P. (1999). *El dosel sagrado. Para una teoría sociológica de la religión*. Barcelona: Kairos.
- Bianchi, S. (2002). *Catolicismo y peronismo. Religión y política en la Argentina, 1943-1955*. Buenos Aires: Prometeo/IEHS.
- Bienedell, A. (2010). *Evelina Feraudo: Un grito de Corazón*. San Francisco: Edición del Autor.
- Blancarte, R. (2008): *Los retos a la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. México: El Colegio de México.

- (2008). "El porqué de un Estado laico". En *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. México DF: El Colegio de México, pp. 29-47.
- (2012). "¿Cómo podemos medir la laicidad?". *Estudios Sociológicos*, XXX (88), 233-247.
- Bonnin, J. (2012) *Génesis política del discurso religioso: 'Iglesia y comunidad nacional' entre la dictadura y la democracia en la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Bonvecchi A. y Rodríguez, J. (2006), "El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario argentino (1984-2004)", *Desarrollo Económico*, N° 180, Vol. 45: pp. 487-521
- Bonvecchi, Al. y Schijman, A. (2005), "Organización y Funcionamiento del Congreso Argentino: Hacia una Agenda de Investigación". Trabajo presentado en el VII Congreso de la SAAP. Córdoba, 15-18 de noviembre.
- Bourdieu, P. (2009). *La eficacia simbólica. Religión y política*. Buenos Aires: Biblos.
- Bourdieu, P. & Passeron, J. (2004). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. y de Saint-Martin, M. (2009): "La sagrada familia. El episcopado francés en el campo del poder" en *La eficacia simbólica. Religión y política*. Buenos Aires: Biblos.
- Braslavsky, C. (1999) *La Discriminación Educativa en la Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bravo, H. (1984). *El Estado y la enseñanza privada*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Brieger, P. & Herszkowich, E. (2003). "La Comunidad Musulmana en la Argentina". *Todo es Historia*, 430, 8-44.
- Bruno, C. (1990), *Creo en la vida eterna. El ocaso cristiano de los próceres. Parte II*. Rosario: Didascalía.
- Buchrucker, C. (1987). *Nacionalismo y peronismo: la Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bussemeyer, M. R., & Goerres, Achim. (2014). "Varieties of Capitalism, Education and Inequalities in Political Participation". In S. Kumlin, & I. Stadelmann-Steffen, *How Welfare States Shape the Democratic Public: Policy Feedback, Participation, Voting and Attitudes*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Caimari, L. (2010). *Perón y la Iglesia católica. Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*. Buenos Aires: Emecé.
- Calvo, E. y Tow, A. (2009), "Cajonero el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del congreso argentino", *Desarrollo Económico*, vol. 49, N° 195.
- Carbonelli, M. y Giménez Béliveau, V. (2015): "Militanes de Francisco: Religión y política en tiempos del papa argentino" en *Nueva Sociedad* No. 260: pp. 53-65.
- Carregal Puga, J. (1981). "Aproximaciones a una lectura social de la historia eclesial argentina". *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLIII, vol XLIII.
- Casanova, J. (1999). "Religiones públicas y privadas" en Auyero, J. *Caja de Herramientas*. Buenos Aires: UNQ
- Catoggio, S. (2013). "Represión estatal entre las filas del catolicismo argentino. Una mirada del conjunto de los perfiles de las víctimas". *Journal of Iberian and Latin American Research*. Vol. 19, No. 1: pp. 118-132

- Catoggio, S. (2016). *Los desaparecidos de la iglesia: el clero contestatario frente a la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chaile, T. (2004), *Las devociones marianas en la sociedad colonial Salteña*. Siglo XVIII. en *Andes*, núm. 15, 2004, p. 0, Universidad Nacional de Salta Salta, Argentina
- .(2010). “Institucionalización y devociones religiosas en Salta y la frontera chaqueña, Gobernación de Tucumán (Argentina Colonial), 1650- 1750”, en *Dimensión Antropológica*, vol. 49, mayo-agosto, , pp. 7-42.
- Chen, P. J. (2000). “Australia’s Online Censorship Regime: The Advocacy Coalition Framework and Governance Compared”. Tesis del Doctorado de Filosofía de la Universidad Nacional de Australia. Disponible en: <http://eprints.unimelb.edu.au/>
- Chiappe, M. (2011). *La conflictividad laboral entre los docentes públicos provinciales en el período 2006-2010*. Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, SSPTyEL, MTEySS.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830. doi:10.1017/S1049096511001429
- Cox, G. y McCubbins, M (1993): *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. (2006), “The organization of Democratic Legislatures”, en Barry R. Weingast and Donald A. Wittman (ed) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Cucchetti, H. (2010). *Combatientes de Perón, herederos de Cristo. Peronismo, religión secular y organizaciones de cuadros*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cucchetti, Humberto; Donatello, Luis y Mallimaci, Fortunato (2006): “Camino sinuoso: nacionalismo y catolicismo en la Argentina contemporánea”. En Rivero, A. y Colom González. F. (eds.). *El altar y el trono. Ensayos sobre el catolicismo político latinoamericano*. Barcelona: Antrophos / Unibiblos.
- Dekocker, V. (2014). “When do social actors shape sub-national employment policies? Case study evidence from four multinationals in Belgium”. *Economic and Industrial Democracy* Vol 37, Issue 4, pp. 622 - 643
- Di Stefano, R. (2010). *Ovejas negras. Historia de los anticlericales argentinos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Di Stefano, R. & Zanatta, L. (2009). *Historia de la Iglesia argentina. Desde la conquista hasta fines del Siglo XX*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Donatello, L. M. (2010). *Catolicismo y Montoneros: religión, política y desencanto*. Buenos Aires: Manantial.
- (2011). “Catolicismo y elites en la Argentina del siglo XXI: individualización y heterogeneidad”. *Estudios Sociológicos*, 833-855.
- Dri, R. (1997). *Proceso a la Iglesia argentina. Las relaciones de la jerarquía eclesiástica y los gobiernos de Alfonsín y Menem*. Buenos Aires: Biblos.
- Dubet, F., & Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.
- Dussel, Inés (2005). “¿Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de los reglamentos de convivencia en la Argentina de la post-crisis”. *Revista Mexicana de Investigaciones Educativas*, Vol. 10, N° 27: pp. 1109-1121.

- Ebner, A. (2015). "Editorial: Exploring Regional Varieties of Capitalism". *Regional Studies*, vol. 50, issue 1 : pp 1-9.
- Eiros, N. (2007): "Las iglesias y los contenidos escolares". *Práxis educativa*. Ponta Grossa, PR, Vol. 2, nº 1: pp. 75-84.
- Esquivel, J. (2000): "Iglesia Católica, política y sociedad: un estudio de las relaciones entre la elite eclesiástica argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica". En Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- (2004). *Detrás de los muros. La Iglesia católica e tiempos de Alfonsín y Menem (1983-1999)*. Quilmes: UNQ Editorial.
- (2009). "Cultura política y poder eclesiástico. Encrucijadas para la construcción del Estado laico en Argentina". *Archives de sciences sociales des religions*. Nº 146: pp 41-59.
- (2009). "Religión y política en Argentina. La influencia religiosa en las Constituciones provinciales". *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología (pp. 1- 18).
- (2009). *Iglesia católica, política y sociedad. Un estudio de las relaciones entre la élite eclesiástica argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica. Informe final del concurso Democracia, derechos sociales, y equidad*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2010i). "Los espacios de laicidad en el Estado argentino". *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de Canadá*. Montreal: Asociación de Estudios Latinoamericanos de Canadá.
- (2010ii). De injerencias y autonomías: Los acuerdos entre el Estado y la Santa Sede en Argentina, *Laicidad y Libertades*. Vol. 1: pp 115 – 140.
- (2013). *Cuestión de educación (sexual). Pujas y negociaciones político- religiosas en la Argentina democrática*. Buenos Aires: CLACSO.
- Esquivel, J. & Vaggione, J. (2015). *Permeabilidades activas. Religión, política y sexualidad en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Biblos.
- Etchemendy, S. (2015). *Economía política del Neoliberalismo. Empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*. Buenos Aires: Eudeba.
- Etchemendy, S. y Palermo, V. (1998). "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984-1995)", *Desarrollo Económico*. Nº 148, Vol. 37 (enero-marzo).
- Fabris, M.D. (2008). "La Iglesia Católica y el Retorno Democrático Un Análisis del Conflicto Político-Eclesiástico en Relación a la Sanción del Divorcio Vincular en Argentina". *Coletaneas do nosso tempo*. Vol. 07: pp. 31-53
- Fabris, MD (2011). "La Conferencia Episcopal Argentina en tiempos del retorno democrático, 1983-1989". La participación política del actor eclesiástico". *Nuevo Mundo - Mundos Nuevos*. [En ligne], Extraits de thèses, mis en ligne le 13 juillet 2011, consulté le 11 juillet 2017. URL : <http://nuevomundo.revues.org/61732> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.61732
- Feldfeber, M. (2011). "¿Es pública la escuela privada? Notas para pensar en el Estado y en la educación". En R. Perazza. *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique.
- Ferretti, N. (2012), "Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación". En Mustapic, A. M; Bonvecchi, A

y Zelaznik, J (comp.). *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Instituto Torcuato Di Tella.

- Filmus, D. (1997): "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto". En *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana*. (nov):. San José, Costa Rica, clac. FLACSO.
- Freidenberg, F. y Levitsky, S. (2007). "Organización Informal de los Partidos en América Latina". *Desarrollo Económico*. Vol. 46, nº184: pp. 539-568
- Gamallo, G. (2011). "Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas". *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*. Nº 55: pp 189-233.
- (2015). "La 'publicación' de las escuelas privadas en Argentina". *Revista SAAP*. Vol 9, nº1: pp 43-74.
- Garatte, L. y García Clúa, N. (2016). "La 'Educación personalizada' en Argentina durante la última dictadura militar". *Ciencia, docencia y tecnología*. Nº 52, Concepción del Uruguay.
- Gaxie, D. (2000). *La democracia representativa*, Santiago de Chile: LOM.
- Geertz, C. (1993). "La religión como sistema cultural" en Geertz, C. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Gentili, P. (1998). *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis : Vozes.
- Gessaghi, V. (2016). *La educación de la clase alta argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ghio, J. (2007). *La Iglesia católica en la política argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Giménez Béliveau, Verónica (2016): *Católicos militantes. Sujeto, comunidad e institución en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Giorgi, G. (2010). "Redes católicas y Estado en la 'Revolución Argentina'". *Ciencias Sociales y Religión/Ciências Sociais e Religião*, Porto Alegre, ano 12, nº 12: p. 53-78.
- Giorgi, G. I. (2014). "Los Factores 'Extrapolíticos' de la Carrera Política: Una Aproximación a las Sociabilidades de los ministros de la nación en la Argentina (1854-2011)". *Política*, 52(2).
- Gomes, G. (2011). "El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970)". *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*. Año 11, nº 11: pp. 279-302.
- Graf, L. (2008). "Applying the varieties of capitalism approach to higher education: a case study of the internationalisation strategies of German and British universities". Discussion Paper SP I 2008-507, 1-65.
- Graf, L. (2009). "Applying the Varieties of Capitalism Approach to Higher Education: comparing the internationalisation of German and British universities". *European Journal of Education*. Vol 44, nº 4: 569-585.
- Gramsci, A. (2003). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Gvirtz, S. (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires: Aique.
- Gvirtz, Silvina y Larrondo, Marina (2012). *Democracia, diálogo, construcción de la ley. Caminos para construir la convivencia en el espacio escolar y generar modos no violentos de*

- relación. En Furlan, Alfredo (ed.). *Reflexiones sobre la violencia en las escuelas* (pp. 295-313). México DF.: Siglo XXI.
- Halbwachs, Maurice (2004): *La memoria colectiva*. Zaragoza: Prensas universitarias de Zaragoza.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hernández, Andrés (2013). “*No somos el futuro, somos el presente*”. *Política, autoridad y acción colectiva en el espacio escolar* (Tesis de grado inédita). Carrera de Sociología, Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.
- Hervieu-Léger, D. (2005). *La religion, hilo de memoria*. Barcelona: Herder.
- Howell, C. (2003). “Varieties of Capitalism: And Then There Was One?”. *Comparative Politics*, 36 (1), 103-124.
- Ingenieros, J. (2000). *Las direcciones filosóficas de la cultura argentina* (Vol. 7). Buenos Aires; Eudeba.
- Irrazábal, G. (2010) "Bioética y catolicismo: dificultades en torno a la constitución de una identidad colectiva." *Religião & Sociedade*. Vol. 30. Nº 1: pp. 101-116.
- Irrazábal, G. (2011). "La bioética como entrenamiento y facilitadora de la influencia de agentes católicos en el espacio público en Argentina". *Revista del Centro de Investigación de la Universidad la Salle* Vol 9 nº 36 : 5-23.
- Jones, D., & Vaggione, J. M. (2012). “Los vínculos entre religión y política a la luz del debate sobre matrimonio para parejas del mismo sexo en Argentina”. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 12(3): 522-537.
- Jones, D., Manzelli, H. & Pecheny, M. (2004). “Grounded Theory. Una aplicación de la Teoría Fundamentada a la sauld”. *Cinta Moebio* 19 (2004):38-54
- Kaufmann, C. y Doval, D. (2006). *Dictadura y educación, Tomo 3. Los textos escolares en la historia argentina reciente*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kunst, R. (2009). “Econometric Methods fo Panel Data — Part II”. Consultado el 27 de julio de 2016 en <http://homepage.univie.ac.at/robert.kunst/panels2e.pdf>
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lamelas, G. (2013). “El debate sobre educación laica - religiosa en el marco de la Reforma de la Ley 8113/91 en 2010. Abordaje de un recorrido histórico”. *Síntesis. Artículos basados en tesinas de grado*. Nº 4.
- (2015): “La invención de una tradición educativa. Disputas en torno al proceso de regulación normativa de la enseñanza de la religión en las escuelas públicas de Córdoba (1896-1923)”, en Roitenburd, S. y Abratte, J. *Historia, política y reforma educativa: Aportes críticos, transformaciones culturales y perspectiva en el espacio educativo argentino*. Córdoba: UNC.
- Larrondo, M. (2013). *Lápices de colores. El movimiento estudiantil secundario en Argentina: Investigaciones recientes*. Colección Red de Posgrados en Ciencias Sociales, CLACSO, Serie Documentos de Trabajo, Redes de Posgrado, No 41, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20140120032433/Larrondo.pdf>.
- (2015). “El movimiento estudiantil secundario en la Argentina democrática. Un recorrido posible por sus continuidades y reconfiguraciones. Provincia de Buenos Aires, 1983-2013”. *Última década*. Vol. 23: p. 65 – 90

- (2017). “Participación y escolarización de la política: Reflexiones sobre lo político en la escuela”. *Universitas*. Vol. 15
- Larrondo, M. y Vommaro, P. (2013). “Juventudes y participación política en los últimos treinta años de democracia en la argentina: conflictos, cambios y persistencias”. *Observatorio latinoamericano*. 2013.254 - 275
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina (1995-2003)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Leoni, M. S. (2001). “Los territorios nacionales”. *Nueva Historia de la Nación Argentina*, 9: pp 43-76.
- (2002). “La política en los territorios nacionales argentinos”. La inserción de los municipios del Chaco (1884-1951). *Revista de Historia de América*, 197-221.
- Leoni, M. S. (2004). “Los Municipios y la política en los territorios nacionales. El caso del Chaco (1884-1946)”. *Revista Escuela de Historia*, 1(3).
- (2008). “La política en el Chaco en la primera mitad del siglo XX. Estructuras de participación, actores y prácticas”. En Iuorno, G. y Crespo, E. (coord.): *Nuevos espacios, nuevos problemas*. Neuquén: Educo.
- (2010). “Ramón Tissera, entre historia y política en la provincia del Chaco”. *Revista Escuela de Historia*. 9(1).
- (2013). “Treinta años de historiografía política regional”. *Polhis, Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, N°12, 2º semestre http://historiapolitica.com/datos/boletin/PolHis_12.pdf.
- Levita, G. (2015). “Elites políticas y nación: trayectorias sociales y representaciones sobre lo nacional de los senadores (2001-2011)”. Tesis de doctorado. UBA-EHESS.
- Levita, G. (2014): *Elites políticas y nación: trayectorias sociales y representaciones sobre lo nacional de los senadores (2001-2011)*. Tesis en cotutela para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales (FSOC, UBA)/Docteur en Études Politiques (EHESS), Buenos Aires: Mimeo.
- Levitsky, S. (2003). “From labor politics to machine politics: The transformations of Party-Union linkages in Argentine peronism 1983-1999”. *Latin American Research Review*. Vol. 38, n°3: pp. 3-36
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2013). “Building institutions on weak foundations”. *Journal of Democracy*, 24(2): pp 93-107.
- Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2009). “Variation in institutional strength”. *Annual Review of Political Science*. 12: pp 115-133.
- Llach, J. J., Montoya, S., y Roldán, F. *Educación para todos*. Buenos Aires: IERAL.
- Llanos, M. (1998), “El presidente, el Congreso y las políticas de privatización en la Argentina (1989-1997)”, *Desarrollo Económico* N° 151, Vol. 38, octubre-diciembre.
- Lodola, G. (2009). “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Desarrollo Económico*. Vol. 49, n° 194,(jul-set): pp. 247-286.
- Luque Colombres, C. (1975) “La primera desobediencia: La fundación”. *Revista Todo es Historia*, n° 75 (julio- agosto). Buenos Aires: T’ors: pp. 9-18.
- Mahoney, J. (2007). “Qualitative Methodology and Comparative Politics”. *Comparative Political Studies*. Vol 40, Issue 2: pp. 122-144
- (2012). “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences”. *Sociological Methods & Research* 41(4) 570–597

- Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (2008). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Scully, T (2000): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press
- Mallimaci, F. (1992). "El Catolicismo. Entre El Liberalismo Integral Y La Hegemonía Militar (1900-1960)". En AA. VV., *500 años de cristianismo en Argentina*. Buenos Aires: Centro Nueva Tierra (pp. 197-365).
- (1996). "Diversidad católica en una sociedad globalizada y excluyente. Una mirada al fin del milenio desde Argentina". *Sociedad y Religión*, 14, 71-94.
- (2005). "Catolicismo y política en el gobierno de Kirchner", en *Revista América Latina Hoy*.
- (2008). "Nacionalismo católico y cultura laica en Argentina". En R. Blancarte, *Los retos a la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. México DF: El Colegio de México.
- (2010). "Entre lo "que es" y lo que "queremos que sea": secularización y laicidad en la Argentina". *Sociedad y Religión*, 20 (32-33), 8-30.
- (2015). *El mito de la Argentina laica. Catolicismo, política y Estado*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mallimaci, F. y Giménez Béliveau, V. (2007). "Creencias e increencias en el cono sur de América. Entre la religiosidad difusa, la pluralización del campo religioso y las relaciones con lo público y lo político" en *Revista Argentina de Sociología* Año 5 N° 9 — ISSN 1667-9261 (2007), pp. 44-63
- Mallimaci, F. y Giorgi, G (2012). "Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)", *Revista Cultura y Religión*, Vol. VI, N° 1 (junio): pp 113-144.
- Mallimaci, F. y Giorgi, G. (2016). "Santiago de Estrada, entre el Estado y la institución católica. La trayectoria de un dirigente católico desde Onganía a Macri", *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 8, N° 29, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes (otoño): pp. 115-134.
- Martínez, A. T. (2009). "Religión, política y capital simbólico. Reflexiones en torno al caso de Santiago del Estero (Argentina, 1990-2005)". *Revista Argentina de Sociología*, 12, 76-94.
- Marzoa, K., & Mauceri, M. L. (2012). "La organización de la educación primaria argentina. El devenir hacia la consolidación de una tendencia a la unidad". En G. Ruiz. *La estructura académica argentina. Análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires: Eudeba (pp. 48-83).
- Mauceri, M.L y Ruiz, G. (2009). "La finalización de la educación primaria nacional. Los últimos años de la acción directa del Estado nacional en la educación primaria. Período 1961-1978", *Historia de la Educación. Anuario* .vol.10 (dic). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado el 08 de julio de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2313-92772009000100007&lng=es&tlng=es.
- McGeagh, R. (1987). *Relaciones entre el poder político y el poder eclesiástico en la Argentina*. Buenos Aires: Itinerarium SA.
- Míguez, P. (2015) "El Estado en búsqueda de democracia. Un estudio de caso sobre las reformas educativas 1983-2010". *Pasado Abierto*. No 1. (ene-jun): pp 91-120

- Mills, C. (1994). *La imaginación sociológica*. Buenos Aires: FCE
- Milot, M. (2008). "La laicización y la secularización en Canadá. Dos procesos distintos". En R. Blancarte, *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. México DF: El Colegio de México.
- (2009). *La Laicidad*. Madrid: CCS.
- Montenegro, C. F. y Palumbo, M.M. (2010). "Proyectos de Ley de Educación para la CABA: continuidades y rupturas del discurso neoliberal en el sistema educativo". *Revista Propuesta Educativa*; pp. 105 – 114.
- Morduchowicz, A. (2000). *Estudio sobre la educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).
- (2009). "Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias". *Aportes para el debate*, N° 26 (Cuestión federal): pp 39-55.
- Morduchowicz, A., & Iglesias, G. (2011). "Auge y avance de los subsidios estatales a financiamiento de las escuelas privadas en la Argentina". En R. Perazza, *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique (pp. 131-165).
- Moschetti, M. (2015). "Private education supply in disadvantaged areas of the City of Buenos Aires and 'low-fee private schooling': Comparisons, contexts and implications". *Education Policy Analysis Archives*, 23(126). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1981>
- Murillo, V., & Ronconi, L. (2004). "Teachers' strikes in Argentina: Partisan alignments and public-sector labor relations". *Studies in Comparative International Development*, 39 (1): pp 77-98.
- Murillo, V., Ronconi, L., & Sanguinetti, J. (2002). *The economic effects of unions in Latin America: teachers' unions and education in Argentina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank .
- Narodowski, M. (1999). "Hiper regulación de la escuela pública y desregulación de la escuela privada. El caso de los 'Consejos de Convivencia' en la Ciudad de Buenos Aires". *Documentos CEDI*, 24: pp 1-19.
- (2002). "Monopolio estatal y elección de escuela en Argentina". En Narodowski, M., Nores, M. & Andrada, M. *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Buenos Aires: Granica (pp. 129-144).
- Narodowski, M. (2010). Cuasimonopolios escolares: lo que el viento nunca se llevó. *Revista Educación y Pedagogía* , 22 (58), 29-36.
- Narodowski, M. Moschetti, M. & Alegre, S. (2015). "Teacher Strikes and Private Education in Argentina". *Revista Colombiana de Educación*, 70: pp 27-45.
- Narodowski, M., & Andrada, M. (2000). "Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino". *Documentos CEDI*, 36: pp 1-31.
- Narodowski, M., & Andrada, M. (2001). "Segregación socioeconómica, regulaciones y privatización en el sistema educativo argentino: el caso de la provincia de Buenos Aires". *Propuesta Educativa*, 24.
- Narodowski, M., & Andrada, M. (2001). "The Privatization of Education in Argentina". *Journal of Education Policy*, 585-595.

- Narodowski, M., Moschetti, M., & Alegre, S. (2013). "Radiografía de las huelgas docentes en la Argentina: Conflicto laboral y privatización de la educación". *Documentos de Trabajo. Área de Educación, Universidad Torcuato Di Tella*, 1-18.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2011). *Sacred and Secular*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nosiglia, C., & Zaba, S. (2003). "El papel de la Iglesia Católica en la formulación e implementación de las políticas educativas argentinas en los '90". *Historia de la Educación. Anuario*, 61-94.
- Nosiglia, M. y Marquina, M. (1993). "Ley de Educación: Aportes para el análisis y el debate" en *Propuesta Educativa* N° 9.
- Nowlin, M. (2013). "Advocacy coalition framework, social construction, policy design and emerging trends". En Theodoulou, S. y Cahn, M. (eds.) *Public policy. The essential readings. 2nd Edition*. Nueva York: Pearson.
- Núñez, Pedro (2010). Política y poder en la escuela media: disputas en torno a la participación juvenil en el espacio escolar. En Saintout, Florencia (ed.). *Jóvenes argentinos: pensar lo político*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 113-146.
- Núñez, Pedro (2013). *La política en la escuela*. Buenos Aires: La Crujía.
- Olson, M. (1986). *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona: Ariel.
- Orgaz, R. A. (1940). *Sarmiento y el naturalismo histórico*. Córdoba: Imprenta Rossi.
- Panebianco, A. (2009). *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Paviglianiti, N. (1991). *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90*. Buenos Aires: Ediciones Del Quirquincho.
- Paviglianiti, N. (1996). "La Ley Federal de Educación como transición entre dos ministerios. Vertientes de una misma reconversión". En N. Paviglianiti, C. Nosiglia, & M. Marquina, *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila (pp. 43-57).
- Perazza, R., & Suárez, G. (2011). "Apuntes sobre la educación privada". En R. Perazza, *Mapas y recorridos de la educación privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique (pp. 25-57).
- Perochena, C. (2016). "La historia en la disputa política: Los usos del pasado en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)". Tesis de maestría. UTDT.
- Portnoy, A. (1937). *La instrucción primaria desde 1810 hasta la sanción de la 1420*. Buenos Aires : Consejo Nacional de Educación. Disponible: http://www.bnm.me.gov.ar/ebooks/reader/reader.php?dir=00040221&num_img=00040221_0001-00&mon=2&vn=s&vi=s&vt=s&vp=s&vv=s&vh=s&c=&zoom=125&modo=
- Prieto, S. (2014). "The relation between Church and State in Argentina. A study on the education system". *Danubius. Revista Muzeului de Istorie Galati*, 32: pp 137-167.
- Prieto, S. (2014a). "El desempeño de los partidos confesionales católicos en Argentina: una revisión crítica". *Religião e Sociedade*, 34 (2): pp 114-138.
- Prieto, S., & Lotito, Ornella (2012). "Jóvenes militantes de la 'pastoral villera' en la Villa 21-24-Zabaleta: una aproximación sobre las percepciones y representaciones en torno del Estado". *Sociedad y Religión*, 22 (38): pp 46-78.
- Prieto, S., & Mosqueira, M. (2015). "Laicidad argentina, laicidad subsidiaria: un análisis comparativo de los casos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires". *Ciencias Sociales, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales - UBA*, 41-45.

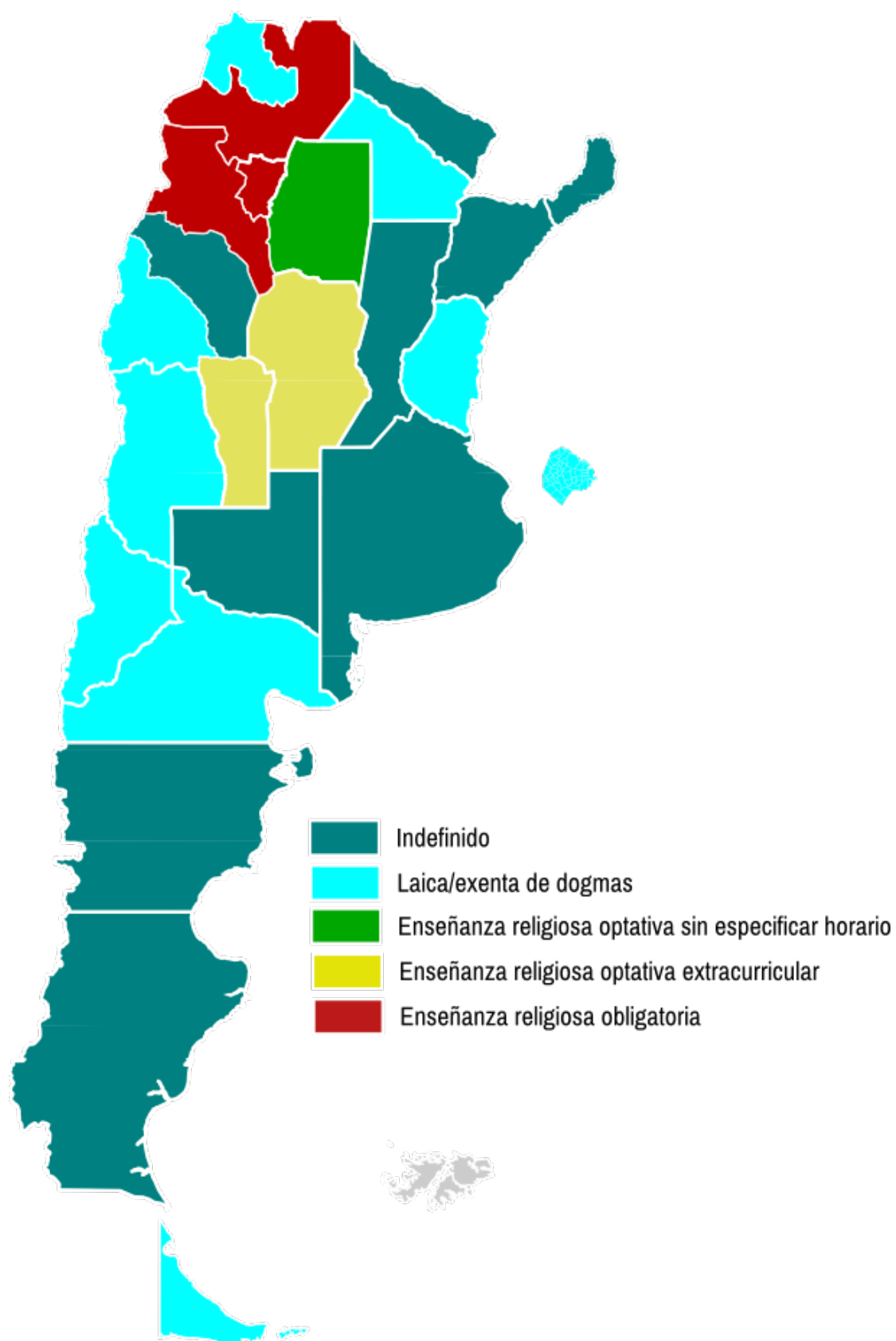
- Prieto, Sol (2016): *El fin del mundo. El fenómeno del papa Francisco desde la sociología*. Villa María: EDUVIM.
- Puglisi, A. (2010). “¿Cuándo nació la Argentina?”. *Boletín Del Centro Naval*. N° 827. 111-118.
- Puiggrós, A. (1990). *Sujetos, disciplina y curriculum: en los orígenes del sistema educativo argentino* (Vol. 1). Buenos Aires: Galerna.
- (1991). *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino* (Vol. 2). Buenos Aires: Galerna.
- (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva sociedad*, 146, 90-101.
- (2003). *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la Conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Galerna.
- (2014). “Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 10(1).
- (2012). Génesis y discusiones sobre la Ley de Educación Nacional. En Filmus, Daniel y Kaplan, Carina. *Educación para una Sociedad Más Justa. Debates y Desafíos de la Ley de Educación Nacional* (pp. 271-285). Buenos Aires: Aguilar.
- Rein, M. y Schön, D. (1993). “Reframing policy discourse”. In Frank Fischer and John Forester, eds., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, 145-166. Durham, NC: Duke University Press
- Repetto, F., Ansolabehere, K., Dufour, G., Lupica, C., Potenza, F., & Rodríguez Larreta, H. (2001). “La transferencia educativa a las provincias en los años 90: un estudio comparado”. *Documentos de Trabajo CEDI*, 57: pp 1-104.
- Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.
- (2009). *Lo uno y lo múltiple: Esferas de justicia del federalismo educativo*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Rizzo, A. (2007). *La Reforma Constitucional en Santa Fe*. Centro de Estudios para la Democracia Social (CEDS). Rosario: CEDS. Disponible: <http://www.reflexionespys.org.ar/web/ediciones-antiores/archivo/octubre-noviembre-2007/85-la-reforma-constitucional-en-santa-fe.html>
- Rodríguez, L. G. (2009). “La Historia que debía enseñarse durante la última dictadura militar en Argentina (1976- 1983)”. *Antíteses*, 2 (3),: pp 227-256.
- (2011). “La influencia católica en la educación. El caso del ministro Juan Rafael Llerena Amadeo (1978-1981)”. *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba*. N° 25: pp 141 – 159
- (2011). “Los nacionalistas católicos de Cabildo y la educación durante la última dictadura en Argentina”. *Anuario de estudios americanos*, 68.
- (2013). “Los católicos desarrollistas en Argentina. Educación y planeamiento en los años de 1960”, *Diálogos (Mariné. Online)*, v. 17, n°1: pp. 155-184.
- (2013). “La educación en los últimos treinta años”. *Cuestiones de Sociología*, 9: pp 305-310.
- (2015). “Iglesia y educación en Argentina durante la segunda mitad del siglo XX”. *Cadernos de História da Educação*, 14 (1): pp 263-278.
- (2015). *Universidad, peronismo y dictadura 1973-1983*. Buenos Aires: Ateneo.

- (2017). “Los ministros de educación en argentina (1854-2015): análisis de los perfiles profesionales de las elites políticas”, *Revista História da Educação*, vol. 21, n°. 51 (ene-abr): pp. 397-417.
- Roitenburd, S. (1993). Educación y control social. El nacionalismo católico cordobés (1862-1944). La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945), Galerna, Buenos Aires, 81-82
- (1998) ‘Saúl Taborda. La Tradición: entre la memoria y el cambio’ en “Memoria: Saúl Taborda” *Revista Estudios CEA*. UNC, N°9,
- (2000). *Nacionalismo católico Córdoba (1862-1943): educación en los dogmas para un proyecto global restrictivo* No. 261.7 (823.2). Ferreyra editor.
- (2001). “Educación y control social. El nacionalismo Católico Cordobés (1862-1944)”. En A. Puiggrós (dir), *Historia de la educación en la Argentina IV. La educación en las provincias y los territorios nacionales (1885-1945)*. Buenos Aires: Galerna (pp. 59-119).
- Roitenburd, S. & Abratte, J. (2015). *Historia, política y reforma educativa: Aportes críticos, transformaciones culturales y perspectiva en el espacio educativo argentino*. Córdoba: UNC.
- Romero, G. (2013). “Educación sexual en las escuelas católicas”. *Revista Tram[p]as de la comunicación y la cultura*, 74: pp 63-69.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999): “The Advocacy Coalition Framework, an assessment”. En Sabatier, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. Madrid: Alianza
- Schmidt, F., Oh, I.-S., & Hayes, T. (2009). “Fixed- versus random-effects models in meta-analysis: Model properties and an empirical comparison of differences in results”. *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology*, 62: pp 97–128.
- Schoo, S. (2012). “La organización de la educación secundaria, normal y especial en Argentina”. En Ruiz, G. (coord.). *La estructura académica argentina: análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires: Eudeba.
- Schütz, A. (1993). *La construcción significativa del mundo social: introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona: Paidós.
- Servetto, S. (2014). “Clases medias, escuela y religión: socialización y escolarización de jóvenes en colegios secundarios católicos en Córdoba”. Tesis de doctorado. Disponible: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/1822/Tesis%20doctoral%20%20Silvia%20Servetto.pdf?sequence=1>
- Sidicaro, R. (2005). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sigal, S., & Sigal, S. (2002). *Intelectuales y poder en Argentina: la década del sesenta* (No. 316.344. 32: 32). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Soneira, J. (1989i). *Las estrategias institucionales de la Iglesia Católica/1 (1880-1976)*. Buenos Aires: CEAL.
- Soneira, J. (1989i). *Las estrategias institucionales de la Iglesia Católica/2 (1880-1976)*. Buenos Aires: CEAL.

- (2006). “La ‘Teoría Fundamentada en los Datos’ (Grounded Theory) De Glaser y Strauss”, en Vasilachis de Gialdino, I.: *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa. (153-174).
- Suszterman, C. (1997). *Frondizi. La política del desconcierto*. Buenos Aires: Emecé.
- Tarrow, S. (2004) *El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política*. Madrid: Alianza.
- Tatángelo, E. (2015). “La recontextualización de los discursos escolares: Discurso pedagógico y discurso teológico en escuelas de confesión evangélica en Argentina”. *Enfoques*, 27 (2): pp 61-80.
- Tcach, C. (2012). “Movimiento estudiantil e intelectualidad reformista en Argentina (1918-1946)”. *Cuadernos de historia* (Santiago), (37): pp 131-157.
- Tcatch, C. (2006). *Sabattinismo y peronismo: partidos políticos en Córdoba, 1943-1955*. Buenos Aires: Biblos.
- Tedesco, J. C. (1982). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- (1993). *Educación y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- (2012). *Educación y Justicia Social en América Latina*. Buenos Aires: FCE.
- Ternavasio, M. (2009). *Historia de la Argentina. 1806-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Terzaga, A. (1975). “Clericalismo y liberalismo: dos caras de la medalla cordobesa”. *Todo Es Historia*, 75: pp. 83-84.
- Tiramontti, G. (1993). “Nuevos modelos de gestión educativa: El caso de los consejos escolares en la provincia de Buenos Aires”. *Propuesta Educativa*, N° 9: pp. 36- 49.
- Tissera, R. (2008). *Chaco: historia general*. Resistencia: Subsecretaría de Cultura de Chaco/Librería de la Paz
- Torrado, S. (2010). “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social”. En Torrado, S. *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Torres, G. (2014): “El catolicismo en el discurso educativo argentino: del Congreso Pedagógico Nacional a la Ley Federal de Educación (1984-1993)” *Discurso & Sociedad*, vol. 8(2): pp 350-375.
- Torres, G. (2014). “Iglesia católica, educación y laicidad en la historia argentina”. *História da Educação*, 18 (44): pp. 165-185.
- (2014i). “El catolicismo en el discurso educativo argentino: del Congreso Pedagógico Nacional a la Ley Federal de Educación (1984-1993)”. *Discurso & Sociedad*, 8 (2): pp. 350- 375.
- Trinchero, H. H. (2009): “Las masacres del olvido. Napalpí y Rincón Bomba en la genealogía del genocidio y el racismo de estado en la Argentina”, en *Runa*, vol.30, n° 1: pp. 45-60.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.
- Vaggione, Juan Marco (2005): “Reactive Politicization and Religious Dissidence. The Political Mutations of the Religious in Social Theory and Practice”. *Social Theory and Practice*, vol. 31, n. 2: pp. 233-255
- Vasilachis de Gialdino, I.(2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

- Verbitsky, H. (2007). *Cristo vence: La Iglesia en la Argentina. Un siglo de Historia Política (1884-1983). Tomo I. De Roca a Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2008). *La violencia evangélica. La Iglesia en la Argentina. Un siglo de Historia Política (1884-1983). Tomo II. De Lonardi al Cordobazo (1955-1969)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2010). *La mano izquierda de Dios. La Iglesia en la Argentina. Un siglo de Historia Política (1884-1983). Tomo IV. La última dictadura (1976-1983)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Villalba Pérez, E. (2003): *Consecuencias educativas de la expulsión de los jesuitas de América Latina*. Madrid: Dikynson.
- Vior, S. E., & Rodríguez, Laura. (2012). “La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización”. *Pro-Posições*, 23 (2): pp. 91-104.
- Vommaro, G. & Morresi, S. (2015). “*Hagamos equipo*”. *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G., Morresi, S., & Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO: Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta.
- Wanschelbaum, C. (2014). “La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Argentina, 1983-1989”, *Ciencia, docencia y tecnología* n°.48 Concepción del Uruguay (mayo).
- Ware, A. (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press
- Weber, M. (2005). *Sociología de la religión*. Argentina: Vallarta SA.
- Wilson, B. (1982). *Religion in Sociological Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Wright, P. (2008). *Ser-en-el-sueño: crónicas de historia y vida toba*. Editorial Biblos.
- Zanatta, L. (1999). *Perón y el mito de la nación católica: Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*. Buenos Aires: Random House Mondadori.
- Zorreguieta, M. (2008). *Apuntes históricos de la Provincia de Salta en la época del coloniaje*, p.22, Salta, Universidad Católica de Salta-EUCASA, 2008

ANEXO I.
Mapa de la laicidad educativa en Argentina



ANEXO II.

Notas periodísticas consultadas para el rastreo de procesos

AII.1. Notas periodísticas consultadas para el rastreo de procesos en Salta

Fecha	Título	Link
30/05/2008	Avances sobre la nueva Ley de Educación	http://www.informatesalta.com.ar/noticia.asp?q=362
07/08/2008	Cuestionan el anteproyecto de ley de educación provincial	http://www.elintransigente.com/notas/2008/8/7/salta-679.asp
19/08/2008	Fuerte crítica del PO a la Nueva Ley de Educación Provincial	http://www.elintransigente.com/notas/2008/8/19/salta-1381.asp
15/10/2008	Van Cauwlaert presentó la nueva ley de Educación Provincial	http://www.elintransigente.com/notas/2008/10/15/salta-4794.asp
16/11/2008	La Ley de Educación, un desafío histórico para los salteños	http://www.elintransigente.com/notas/2008/11/16/editoriales-6967.asp
17/11/2008	Por la inclusión y la no discriminación	http://www.elintransigente.com/notas/2008/11/17/salta-7016.asp
24/11/2008	Nuevas propuestas para la Ley de Educación	http://www.elintransigente.com/notas/2008/11/24/salta-7531.asp
26/11/2008	Diputados se reunieron con representantes de la Iglesia Católica	http://www.elintransigente.com/notas/2008/11/26/salta-7671.asp
02/12/2008	Docentes de la UNSA opinaron sobre el proyecto de ley de Educación	http://www.elintransigente.com/notas/2008/12/2/salta-8116.asp
04/12/2008	La Ley de Educación Provincial y su proyección a debate	http://www.elintransigente.com/notas/2008/12/4/salta-8208.asp
11/12/2008	Tiene media sanción la nueva ley de educación	http://www.informatesalta.com.ar/noticia.asp?q=3420
11/12/2008	La Cámara de Diputados aprobó la Ley de Educación Provincial	http://www.elintransigente.com/notas/2008/12/11/salta-8641.asp
11/12/2008	Los responsables de la crisis educativa	http://www.informatesalta.com.ar/noticia.asp?q=3435
12/12/2008	Otras voces sobre la nueva Ley de Educación Provincial	http://www.elintransigente.com/notas/2008/12/12/salta-8785.asp
12/12/2008	En el nombre del Padre... (Editorial)	http://www.elintransigente.com/notas/2008/12/12/salta-8736.asp
15/12/2008	Salta, ¿"Al margen de la ley"?	http://www.elintransigente.com/notas/2008/12/15/salta-8924.asp
19/12/2008	Se sancionó la Ley de Educación Provincial	http://www.elintransigente.com/notas/2008/12/19/salta-9338.asp
19/12/2008	Repercusión nacional por la aprobación de Ley de Educación Provincial	http://www.elintransigente.com/notas/2008/12/19/salta-9346.asp
03/01/2009	Ateos de Argentina repudian la Ley de Educación	http://www.elintransigente.com/notas/2009/1/3/salta-10225.asp
24/09/2009	Poblete aseguró que con la nueva ley de educación se multiplican los problemas	http://www.elintransigente.com/notas/2009/9/24/regionales-27792.asp
08/09/2010	Educación Religiosa: "habrá que modificar la Constitución Provincial"	http://www.elintransigente.com/notas/2010/9/8/educacion-religiosa-habra-modificar-constitucion-provincial-54877.asp
28/07/2010	La religión obligatoria en los colegios públicos de Salta llegó a la Corte	http://informatesalta.com.ar/noticia/69235/la-religion-obligatoria-en-los-colegios-publicos-de-salta-llego-a-la-corte

AII.2. Notas periodísticas consultadas para el rastreo de procesos en Córdoba

Fecha	Título	Link
15/02/2010	Instan a debatir borrador de nueva ley de educación	http://www.lavoz.com.ar/content/instan-debatir-borrador-de-nueva-ley-de-educacion
21/03/2010	Los eufemismos de la educación sexual	http://www.lavoz.com.ar/content/los-eufemismos-de-la-educacion-sexual
29/04/2010	Cómo enseñar educación sexual	http://www.lavoz.com.ar/content/como-ensenar-educacion-sexual
13/05/2010	Presentan las láminas de Educación Sexual Integral	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ambiente/presentan-las-laminas-de-educacion-sexual-integral
14/05/2010	Compromiso con la educación por 15 años	http://www.lavoz.com.ar/copec/compromiso-con-la-educacion-por-15-anos
23/07/2010	Primero hay que saber de qué se trata	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/primero-hay-que-saber-de-que-se-trata-3
23/07/2010	La salita de 4 años será obligatoria	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/la-salita-de-4-anos-sera-obligatoria-2
28/07/2010	Ya se debate la ley en las escuelas	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/ya-se-debate-la-ley-en-las-escuelas
29/07/2010	La ley provincial de educación se debatió casi sin padres ni alumnos	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/la-ley-provincial-de-educacion-se-debatio-casi-sin-padres-ni-alumnos
29/07/2010	Hay indiferentes, angustiados y sabios ignorantes	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/hay-indiferentes-angustiados-y-sabios-ignorantes
30/09/2010	Las causas de la protesta en colegios secundarios de Córdoba	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/las-causas-de-la-protesta-en-colegios-secundarios-de-cordoba
12/10/2010	Cuáles son los puntos de la ley que cuestionan los estudiantes	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cuales-son-los-puntos-de-la-ley-que-cuestionan-los-estudiantes
27/10/2010	El debate de la ley comenzaría en noviembre	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-debate-de-la-ley-comenzaria-en-noviembre
27/10/2010	UNC: alumnos de izquierda coparon el Rectorado	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/unc-alumnos-de-izquierda-coparon-el-rectorado
05/11/2010	El riesgo de atomizarse	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-riesgo-%EF%BF%BDde-atomizarse
05/11/2010	Si no hay respuestas, volverían las tomas	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/educacion/si-no-hay-respuestas-volverian-las-tomas
05/11/2010	Grahovac volvió a defender el proyecto de Ley de Educación	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/grahovac-volvio-defender-el-proyecto-de-ley-de-educacion
10/11/2010	Ley de Educación: estudiantes marcharon por el centro contra la reforma	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/ley-de-educacion-estudiantes-marcharon-por-el-centro-contrala-reforma
11/11/2010	Audiencias públicas por ley de educación	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/audiencias-publicas-por-ley-de-educacion
12/11/2010	Ley de educación: el jueves empiezan las audiencias	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/ley-de-educacion-el-jueves-empiezan-las-audiencias
17/11/2010	Levantaron las tomas en la Facultad de Filosofía	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/levantaron-las-tomas-en-la-facultad-de-filosofia

17/11/2010	Los estudiantes no pudieron ingresar a la Legislatura	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/los-estudiantes-no-pudieron-ingresar-la-legislatura
18/11/2010	Ley de educación: los estudiantes volvieron a pedir que se anule el proyecto	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/ley-de-educacion-los-estudiantes-volvieron-pedir-que-se-anule-el-proyecto
19/11/2010	Aportes y rechazos en la primera audiencia pública por la ley educativa	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/aportes-y-rechazos-en-la-primer-audiencia-publica-por-la-ley-educativa
27/11/2010	"No debe haber una ley más discutida"	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/%EF%BF%BDno-debe-haber-una-ley-mas-discutida
30/11/2010	Ley de Educación: audiencia extendida en la Legislatura	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ley-de-educacion-audiencia-extendida-en-la-legislatura
06/12/2010	Se realizó la última audiencia por la Ley de Educación	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/se-realizo-la-ultima-audiencia-por-la-ley-de-educacion
14/12/2010	La educación religiosa estará incluida en la ley	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/la-educacion-religiosa-estara-incluida-en-la-ley
14/12/2010	Protesta de estudiantes en rechazo al proyecto de ley de educación	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/protesta-de-estudiantes-en-rechazo-al-proyecto-de-ley-de-educacion
15/12/2010	Al final, la ley tendrá algunos cambios	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/al-final-la-ley-tendra-algunos-cambios
15/12/2010	Estudiantes se movilizaron en rechazo a la ley	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/estudiantes-se-movilizaron-en-rechazo-la-ley
15/12/2010	Ley de Educación: imágenes de los incidentes en la Legislatura	http://www.lavoz.com.ar/galeria/ciudadanos/ley-de-educacion-imagenes-de-los-incidentes-en-la-legislatura
15/12/2010	Ley de educación: fuertes incidentes dejan heridos y detenidos	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ley-de-educacion-fuertes-incidentes-dejan-heridos-y-detenidos
16/12/2010	Lejos del clima de fiesta que habían soñado	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/lejos-del-clima-de-fiesta-que-habian
16/12/2010	12 detenidos y 9 heridos, saldo del debate en la Unicameral	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/12-detenidos-y-9-heridos-saldo-del-debate-en-la-unicameral
22/12/2010	Carmen Nebreda repudió la represión policial	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/carmen-nebreda-repudio-la-represion-policial
02/10/2010	La toma en las escuelas seguirá por lo menos hasta el lunes	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/la-toma-en-las-escuelas-seguira-por-lo-menos-hasta-el-lunes
02/10/2010	Demasiadas cosas para decir	http://www.lavoz.com.ar/analisis/demasiadas-cosas-para-decir
02/10/2010	Alumnos deciden hoy si vuelven las clases	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/alumnos-deciden-hoy-si-vuelven-las-clases
02/10/2010	Filosofía seguirá tomada por tiempo indefinido	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/filosofia-seguira-tomada-por-tiempo-indefinido
02/11/2010	Ley de educación: aún no ingresa a la Legislatura	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ley-de-educacion-aun-no-ingresa-%EF%BF%BDa-la-legislatura
03/11/2010	Estudiantes acampan frente a la Legislatura	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/estudiantes-acampan-frente-la-legislatura
03/11/2010	Aún no ingresa la reforma educativa a la Unicameral	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/aun-no-ingresa-la-reforma-educativa-la-unicameral
04/11/2010	El proyecto de ley educativa ingresa sin modificaciones	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/el-proyecto-de-ley-educativa-ingresa-sin-modificaciones

04/11/2010	Presentan el proyecto de ley educativa antes de que ingrese a la Unicameral	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/presentan-el-proyecto-de-ley-educativa-antes-de-que-ingrese-la-unicameral
04/11/2010	Cortes en el centro en rechazo a la Ley de Educación	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/cortes-en-el-centro-en-rechazo-la-ley-de-educacion
05/11/2010	Anuncian más presupuesto para 2011	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/anuncian-mas-presupuesto-para-2011
06/11/2010	La ley se aprobaría dentro de 40 días	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/la-ley-se-aprobaria-dentro-de-40-dias
09/10/2010	Un sector pide anular el proyecto para negociar	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/un-sector-pide-anular-el-proyecto-para-negociar
13/12/2010	Por año, 20 familias piden un lugar para sus hijos	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/educacion/por-ano-20-familias-piden-un-lugar-para-sus-hijos
14/12/2010	Los padres y los alumnos tendrán que organizarse	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/educacion/los-padres-y-los-alumnos-tendran-que-organizarse
15/11/2010	Inscripciones para la audiencia pública	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/inscripciones-para-%EF%BF%BDla-audiencia-publica
15/12/2010	La Unicameral trata la ley de educación	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/la-unicameral-trata-la-ley-de-educacion
15/12/2010	Aprobaron la Ley de Educación, en medio de graves incidentes con estudiantes	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/aprobaron-la-ley-de-educacion-en-medio-de-graves-incidentes-con-estudiantes
16/11/2010	Grahovac fue a la Legislatura por la ley de educación	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/grahovac-fue-la-legislatura-por-la-ley-de-educacion
16/12/2010	Estudiantes denunciaron represión policial	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/estudiantes-denunciaron-represion-policial
16/12/2010	Un recinto vacío y sin muchas ganas de debatir	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/un-recinto-vacio-y-sin-muchas-ganas-de-debatir
16/12/2010	Ley de educación en Córdoba: cruces y críticas, el día después de los graves incidentes	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/ley-de-educacion-en-cordoba-cruces-y-criticas-el-dia-despues-de-los-graves-incidentes
19/10/2010	Ley de Educación: UEPC apoya el anteproyecto de reforma	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/ley-de-educacion-uepc-apoya-el-anteproyecto-de-reforma
19/10/2010	Sólo dos escuelas mantienen las tomas	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/solo-dos-escuelas-mantienen-las-tomas
19/11/2010	Velasco: Si la religión crispa, hay que sacar ese artículo	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/velasco-si-la-religion-crispa-hay-que-sacar-ese-articulo
22/11/2010	Río Cuarto: estudiantes definen si sigue la toma en Bellas Artes	http://www.lavoz.com.ar/rio-cuarto/rio-cuarto-estudiantes-definen-si-sigue-la-toma-en-bellas-artes
22/11/2010	Mañana siguen las audiencias por la ley de educación	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/manana-siguen-las-audiencias-por-la-ley-de-educacion
23/11/2010	Toman escuela en Río Cuarto	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/educacion/toman-escuela-en-rio-cuarto
27/10/2010	Levantán la toma del Rectorado de la UNC	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/levantan-la-toma-del-rectorado-de-la-unc
28/07/2010	Las escuelas debaten la ley: no hay clases	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/educacion/las-escuelas-debaten-la-ley-no-hay-clases

28/10/2010	Los estudiantes volvieron a reclamar por la Ley de Educación	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/los-estudiantes-volvieron-reclamar-por-la-ley-de-educacion
29/09/2010	Estudiantes ratifican las protestas y las tomas de los colegios	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/estudiantes-ratifican-las-protestas-y-las-tomas-de-los-colegios
29/10/2010	Secundarios, en vigilia por el tratamiento de la ley	http://www.lavoz.com.ar/secundarios-en-vigilia-%EF%BF%BDpor-el-tratamiento-de-la-ley
30/07/2010	No habrá más jornadas para debatir la Ley de Educación	http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/no-habra-mas-jornadas-para-debatir-la-ley-de-educacion
30/09/2010	Las tomas continuarán hasta mañana	http://www.lavoz.com.ar/cordoba/las-tomas-continuaran-hasta-manana
30/10/2010	Los secundarios siguen acampando y piensan levantar una "carpa blanca"	http://www.lavoz.com.ar/los-secundarios-siguen-acampando-y-piensan-levantar-una-%EF%BF%BDcarpa-blanca

A.II.3. Notas periodísticas consultadas para el rastreo de procesos en Chaco

Fecha	Título	Link
08/07/2008	Avanzarán en la organización del congreso educativo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=1931
10/07/2008	El consejo de educación definió los ejes para el congreso educativo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=1931
05/08/2008	Comenzó el proceso preparatorio para el congreso educativo provincial	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=2406
06/08/2008	El ministerio de educación promociona la conformación de centros de estudiantes	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=2437
25/09/2008	Habrà otra jornada institucional para analizar el proyecto de ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=3390
29/09/2008	Hoy no hay clases en Resistencia porque continúa el análisis de ley de educación	http://www.diarionorte.com/article/19763/hoy-no-hay-clases-en-resistencia-porque-continua-el-analisis-de-ley-de-educacion
29/09/2008	Mañana seguirá la discusión de la ley de educación en las escuelas de la región i	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=3441
07/10/2008	El consejo de educación acompaña el análisis de la ley	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=3595
10/10/2008	El consejo de educación avanza hacia el congreso educativo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=3667
16/10/2008	Pilatti vergara escuchó inquietudes de docentes sobre el congreso educativo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=3752
22/10/2008	Pilatti aseguró que a pesar de maniobras partidarias el congreso educativo esta en marcha	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=3846
24/10/2008	Iniciaron debate sobre el anteproyecto de ley del estatuto de docentes privados	http://www.diarionorte.com/article/21006/iniciaron-debate-sobre-el-anteproyecto-de-ley-del-estatuto-de-docentes-privados
25/10/2008	Ejecutivo, legislativo y trabajadores consensúan estatuto del docente privado	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=3906

25/10/2008	El coordinador de educación privada se reunió con monseñor sigampa	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=3903
05/11/2008	El consejo de educación evaluó el proceso del congreso educativo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=4081
09/12/2008	Se viene el congreso educativo provincial	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=4625
15/12/2008	Trabajo de comisiones en el congreso educativo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=4733
15/12/2008	Pilatti vergara instó a lograr una nueva ley de educación que garantice el derecho social	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=4726
16/12/2008	Debate profundo de la ley de en las comisiones de trabajo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=4750
16/12/2008	Los estudiantes tuvieron participación en el congreso educativo provincial	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=4749
17/12/2008	Comisión redactora elaborará documento para continuar analizando la nueva ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=4765
19/03/2009	Conformarán cuatro comisiones de trabajo para tratar temas educativos	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=6083
24/03/2009	Estudiantes secundarios debaten la calidad educativa que reciben en el nivel medio	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=6167
15/04/2009	Avanza el trabajo de la subcomisión de estructura orgánica de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=6509
16/05/2009	Educacion recibió el diseño curricular para escuelas técnicas consensuado por docentes	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=7038
16/06/2009	Desde educación se impulsó el trabajo para determinar normas de convivencia escolar	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=7560
06/08/2009	Importantes avances en la implementación de la ley de educación sexual en la escuela	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8166
09/08/2009	Gobierno y docentes analizan mañana el congreso	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8206
10/08/2009	Pilatti vergara acordó con sindicatos docentes el cronograma del congreso educativo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8224
14/08/2009	Camino hacia el congreso educativo: la próxima semana se habilitará el foro virtual	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8305
20/08/2009	El proceso de construcción de la nueva ley de educación está en marcha	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8408
24/08/2009	Desde el ministerio se pretende una nueva ley de educación que involucre a todos	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8479
03/09/2009	Se abrió el debate de cara a la presentación de la nueva ley de educación provincial	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8671

04/09/2009	Realizarán dos jornadas regionales de docentes para discutir sobre la nueva ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8694
12/09/2009	Foro: construyendo una nueva ley de educación de la provincia	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8825
13/09/2009	Rectores de institutos de nivel terciario unifican criterios para implementar la nueva ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8831
23/09/2009	Nueva ley de educación: docentes debaten hoy y alumnos, mañana	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8973
24/09/2009	El debate de la nueva ley de educación: alumnos piden una escuela democrática	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=8996
01/10/2009	Francisco romero asumirá el 9 de octubre como ministro de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9105
05/10/2009	Pilatti vergara firmará el decreto reglamentario para la creación de los consejos escolares	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9147
08/10/2009	Francisco romero asumirá mañana como ministro de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9214
09/10/2009	El gobierno planteó ante la comisión de justicia y paz una educación humanística, ética y solidaria	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9238
12/10/2009	Carta abierta a la comunidad educativa	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9268
16/10/2009	La reforma federal propone retornar al modelo de escuela secundaria	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9336
22/10/2009	Avanzan en la organización del congreso educativo para presentar el proyecto de la nueva ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9459
25/10/2009	Mañana los credos debatirán sobre la nueva ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9498
29/10/2009	La comunidad educativa elegirá sus consejos escolares para el 2010	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9566
04/11/2009	Foro virtual: nuevo espacio de aportes para la construcción de la nueva ley provincial de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/frontend.php?pag=buscar&buscar=%22ley%20de%20educacion%22&buscar=%22ley%20de%20educacion%22&_pagi_pg=98
10/11/2009	El congreso educativo provincial debatirá la ley provincial de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9744
10/11/2009	Educación especial elabora sus aportes para el congreso educativo	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9747
12/11/2009	La Masonería y la nueva Ley de Educación	http://www.diarionorte.com/article/36040/la-masoneria-y-la-nueva-ley-de-educacion
12/11/2009	Un gran número de padres analizó junto al gabinete de educación la realidad educativa de la provincia	http://www.prensa.chaco.gov.ar/frontend.php?pag=buscar&buscar=%22ley%20de%20educacion%22&buscar=%22ley%20de%20educacion%22&_pagi_pg=96
16/11/2009	El congreso educativo provincial debatirá la ley de educación del chaco	s/d

17/11/2009	“La escuela ante el desafío de incluir para formar ciudadanos”	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9885
17/11/2009	“Es una ley que va a cambiar una pedagogía de la carencia por una pedagogía de la emancipación cultural”	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9886
19/11/2009	El miércoles 25 el congreso educativo provincial tendrá el anteproyecto de la ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=9923
21/11/2009	El foro virtual sigue recibiendo propuestas para la ley de educación provincial	http://www.prensa.chaco.gov.ar/frontend.php?pag=buscar&buscar=%22ley%20de%20educacion%22&buscar=%22ley%20de%20educacion%22&_pagi_pg=94
25/11/2009	Después del cuarto intermedio continúa el congreso educativo provincial	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=10042
26/11/2009	Congreso educativo: momentos decisivos del anteproyecto de ley de educación provincial	s/d
29/11/2009	El congreso educativo aprobaría mañana el anteproyecto de ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=10118
05/12/2009	El lunes se presentará en diputados el anteproyecto de ley de educación provincial	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=10232
07/12/2009	El anteproyecto de ley de educación fue presentado a diputados	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=10252
21/12/2009	Asumieron los nuevos miembros del consejo de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=10448
13/05/2010	Romero: “necesitamos una ley que sea razón de estado para todos los chaqueños”	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=12262
14/05/2010	Ante la convocatoria masiva en facebook: proponemos a los estudiantes cabildos abiertos en las escuelas	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=12274
26/05/2010	Con participación de los niveles secundario y terciario - Se debate el Proyecto de Ley de Educación	http://www.diarionorte.com/article/43658/se-debate-el-proyecto-de-ley-de-educacion
19/07/2010	La ley de educación garantizará la inclusión social y cultural de miles de jóvenes, adolescentes y adultos	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=13125
13/08/2010	Consejos escolares: la comunidad educativa se organiza para democratizar la escuela pública	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=13458
15/08/2010	Maestros, sindicatos docentes, estudiantes y padres apoyaron la democratización de la escuela pública	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=13482
04/11/2010	Nueva ley de educación: los séptimos grados dependerán de las escuelas primarias	

10/11/2010	Fruto del consenso, a fines de noviembre tendremos una nueva ley de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=14924
03/12/2010	La nueva ley de educación legitima la elección democrática de los consejos escolares electivos	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=15300
09/12/2011	Romero juró por “garantizar el derecho social a la educación”	...
13/12/2011	Con juramentos cargados de valor asumieron los nuevos subsecretarios de educación	http://www.prensa.chaco.gov.ar/?pag=noticia&nid=20304

AII.4. Notas periodísticas consultadas para el rastreo de procesos en la Ciudad de Buenos Aires

Fecha	Título	Link
10/09/1996	Convención Estatuyente Dios, finalmente, estará en el Estatuto	s/d
24/09/1996	Temen los colegios privados que la reforma no se cumpla	http://www.lanacion.com.ar/173094-temen-los-colegios-privados-que-la-reforma-no-se-cumpla
24/10/1996	La reforma educativa en esta Capital	http://www.lanacion.com.ar/173542-la-reforma-educativa-en-esta-capital
15/02/1997	Los docentes se anticipan a la reforma educativa	http://www.lanacion.com.ar/63734-los-docentes-se-anticipan-a-la-reforma-educativa
24/10/1997	Tras las elecciones, acelerarán la reforma educativa porteña	http://www.lanacion.com.ar/79394-tras-las-elecciones-aceleraran-la-reforma-educativa-portena
15/11/1997	Mario Giannoni es el nuevo secretario de Educación porteño	http://www.lanacion.com.ar/80801-mario-giannoni-es-el-nuevo-secretario-de-educacion-porteno
26/03/1998	"Un monopolio ideológico coarta la libre enseñanza"	http://www.lanacion.com.ar/91579-un-monopolio-ideologico-coarta-la-libre-ensenanza
07/04/1998	Breves Educación católica	http://www.lanacion.com.ar/92798-educacion-catolica
20/04/1998	La Iglesia pone su lupa en la realidad política Por José Ignacio López	http://www.lanacion.com.ar/94138-la-iglesia-pone-su-lupa-en-la-realidad-politica
05/05/1998	Con los chicos no se juega Por Jorge Mario Bergoglio	http://www.lanacion.com.ar/137268-con-los-chicos-no-se-juega
25/05/1998	La Iglesia se prepara para la ley de educación de la ciudad	http://www.lanacion.com.ar/97794-la-iglesia-se-prepara-para-la-ley-de-educacion-de-la-ciudad
20/07/1998	Organizan un rosario por la continuidad del colegio San José	http://www.lanacion.com.ar/104060-organizan-un-rosario-por-la-continuidad-del-colegio-san-jose
11/08/1998	El gobierno porteño prepara un proyecto de ley de educación Los alumnos podrían participar en la gestión de las escuelas	http://www.lanacion.com.ar/106524-los-alumnos-podrian-participar-en-la-gestion-de-las-escuelas
19/08/1998	Una ley educativa para la ciudad	http://www.lanacion.com.ar/107456-una-ley-educativa-para-la-ciudad
31/08/1998	Preocupa a la Iglesia la futura ley de educación de la ciudad	http://www.lanacion.com.ar/108891-preocupa-a-la-iglesia-la-futura-ley-de-educacion-de-la-ciudad

29/09/1998	Los chicos proponen su propia ley educativa	http://www.lanacion.com.ar/112288-los-chicos-proponen-su-propia-ley-educativa
13/10/1998	Al pie del Monumento a los Españoles La Iglesia fortalece sus lazos con la comunidad	http://www.lanacion.com.ar/113987-la-iglesia-fortalece-sus-lazos-con-la-comunidad
23/10/1998	Documento de la Iglesia ante la futura ley de educación de la ciudad Piden extender la enseñanza religiosa a educación religiosa en los colegios públicos de la ciudad	http://www.lanacion.com.ar/115205-piden-extender-la-ensenanza-religiosa
24/10/1998	Dispares voces sobre el pedido de la Iglesia porteña	http://www.lanacion.com.ar/115342-dispares-vozes-sobre-el-pedido-de-la-iglesia-portena
24/10/1998	Apoyo y dudas en la comunidad educativa	http://www.lanacion.com.ar/115343-apoyo-y-dudas-en-la-comunidad-educativa
25/10/1998	La futura ley de educación porteña La Iglesia quiere tener un papel activo	http://www.lanacion.com.ar/115468-la-iglesia-quiere-tener-un-papel-activo
26/10/1998	Actividad religiosa Un prólogo con gestos elocuentes	http://www.lanacion.com.ar/115602-un-prologo-con-gestos-elocuentes
29/10/1998	Sigue en pañales la autonomía porteña	http://www.lanacion.com.ar/115204-sigue-en-panales-la-autonomia-portena
30/10/1998	La comunidad judía objeta la enseñanza religiosa en las aulas	http://www.lanacion.com.ar/116038-la-comunidad-judia-objeta-la-ensenanza-religiosa-en-las-aulas
30/10/1998	La Iglesia examinará en un documento la reforma educativa	http://www.lanacion.com.ar/116039-la-iglesia-examinara-en-un-documento-la-reforma-educativa
05/04/1999	Seminario de educación en La Nación	http://www.lanacion.com.ar/133836-seminario-de-educacion-en-la-nacion
09/04/1999	Concluyó el seminario de La Nación La ciudad debate su ley de educación	http://www.lanacion.com.ar/134289-la-ciudad-debate-su-ley-de-educacion
11/04/1999	Educación: no queda tiempo	http://www.lanacion.com.ar/134555-educacion-no-queda-tiempo
26/04/1999	Actividad religiosa La escuela en la pastoral porteña	http://www.lanacion.com.ar/136284-la-escuela-en-la-pastoral-portena
18/05/1999	Tratarán una nueva propuesta sobre convivencia en los colegios porteños La reforma educativa en las escuelas porteñas	http://www.lanacion.com.ar/138825-trataran-una-nueva-propuesta-sobre-convivencia-en-los-colegios-portenos
17/07/1999	Proponen separar el séptimo grado de la escuela primaria	http://www.lanacion.com.ar/146116-proponen-separar-el-septimo-grado-de-la-escuela-primaria
20/07/1999	Aprobaría hoy la Legislatura los consejos escolares de convivencia	http://www.lanacion.com.ar/146490-aprobaria-hoy-la-legislatura-los-consejos-escolares-de-convivencia
21/07/1999	No habrá expulsiones ni amonestaciones Sanciones más leves en el secundario	
26/07/1999	Propuesta educativa para la ciudad	http://www.lanacion.com.ar/147269-propuesta-educativa-para-la-ciudad
31/07/1999	Convivir en la escuela Por Raúl Granillo Ocampo Para La Nación	http://www.lanacion.com.ar/147853-convivir-en-la-escuela
02/09/1999	Toma de posición sobre proyectos de ley educativa Bergoglio sostuvo que Dios es el gran proscripto en la escuela	http://www.lanacion.com.ar/151875-bergoglio-sostuvo-que-dios-es-el-gran-proscripto-en-la-escuela

28/09/1999	Los valores se enseñan según el criterio de cada colegio	
29/12/1999	Los diputados se ocuparon más de la gente	http://www.lanacion.com.ar/166538-los-diputados-se-ocuparon-mas-de-la-gente
04/05/2000	La campaña se agita: propuestas de los candidatos (nota III) Ibarra y Cavallo están de acuerdo cuando se habla de educación	http://www.lanacion.com.ar/15428-ibarra-y-cavallo-estan-de-acuerdo-cuando-se-habla-de-educacion
18/06/2000	Ibarra y Felgueras organizan el gabinete y su gestión: Dos ordenando la mudanza	http://www.pagina12.com.ar/2000/00-06/00-06-18/pag13.htm
05/08/2000	Entrevista con Daniel Filmus: la futura gestión educativa Más horas de clase en las aulas porteñas	http://www.lanacion.com.ar/27510-mas-horas-de-clase-en-las-aulas-portenas
20/09/2000	Reformas en las escuelas porteñas: se reduciría la cantidad de materias anuales Filmus: el secundario cambiará en 2001	http://www.lanacion.com.ar/33609-filmus-el-secundario-cambiara-en-2001
04/11/2000	Se oponen a la ley de educación Alumnos ocupan el Colegio Mariano Acosta	http://www.lanacion.com.ar/39468-alumnos-ocupan-el-colegio-mariano-acosta

ANEXO III. Listado de Entrevistas

A.III.1. Entrevistas correspondientes al trabajo de campo de Salta

- Leopoldo Van Cawlaert. Ministro de Educación. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Roberto Dib Ashur. Ministro de Educación. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Analía Berruezo. Ministra. Entrevista realizada en Salta en julio de 2013 por Agustín Pérez Marchetta.
- Miriam Goldszier. Subsecretaria de Calidad Educativa. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Silvia Romano de Jáuregui. Directora general de Educación Privada. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Daniel Grimaux. Coordinador de Educación Intercultural Bilingüe. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Liliana Gira. directora general de Primaria. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Leonardo Ferrario. Subsecretario de Planeamiento Educativo. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Patricia del Carril. Directora de Educación Superior. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Supervisora del área de Religión (anónima). Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Roberto Suaina. Presidente del Consejo Provincial de Educación Católica (COPRODEC). Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Eduardo “Yayo” Pérez Torres. Presidente de la Federación Gaucha (informante clave). Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Claudio Del Plá. Diputado provincial por el Partido Obrero. Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.
- Mercedes Vázquez. Directora de la Escuela del Cerro (una de las cuatro escuelas salteñas, todas de gestión privada, en las que no se dicta la materia religión). Entrevista realizada en Salta en junio de 2016.

A.III.2. Entrevistas correspondientes al trabajo de campo de Córdoba

- Carlos Alberto Sánchez. Secretario de Relaciones Institucionales. Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Hugo Zanet. Director General de Educación Privada. Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Horacio Ademar Ferreyra. Subsecretario de Promoción e Igualdad Educativa. Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Carlos Pedetta. Director General de Programas Especiales. Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Stella Maris Androver. Directora General de Educación Primaria. Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Santiago Amadeo Lucero. Director general de Educación Superior. Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Ángel Robledo. Secretario del Consejo Católico para la Educación de Córdoba. Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.

- Olga Sayago, dirigente de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba. Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Juan Pablo Abratte, profesor e investigador de la Universidad Nacional de Córdoba (informante clave y experto). Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Mariana Dapuez, miembro del Programa de Educación Sexual Integral (Ministerio de Educación). Entrevista realizada en Córdoba en mayo de 2016.
- Evelina Feraudo, ministra. Entrevista realizada por Arturo Binedell en San Francisco en 2010 y compilada en *Evelina Feraudo, un grito de corazón*.

A.III.3. Entrevistas correspondientes al trabajo de campo de Chaco

- María Inés Pilatti Vergara. Ministra de Educación. Entrevista realizada en Buenos Aires en marzo de 2017.
- Sergio Soto. Ministro de Educación. Entrevista realizada por Guillermo Romero en Resistencia en junio de 2013.
- Guadalupe Mendoza. Subsecretaria de Educación Intercultural Bilingüe. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- Carlos Alberto Pereyra. Subsecretario de Educación. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- Juan Ramón Meza. Director General de Políticas Socioeducativas. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- Ramón Romero. Director General de Gestión Privada. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- Griselda Galeano Pacce. Presidenta del Consejo de Educación. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- Marcela Mosqueda. Directora General de Educación Primaria. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- José Ignacio López. Director de Gestión Educativa. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- Ramón Romero³²⁸. Presidente de la Junta Arquidiocesana de Educación Católica de Resistencia. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- Cristian Daniel Piñeiro. Coordinador del Espacio de Democratización y Participación Estudiantil (Ministerio de Educación). Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.
- Mirian Soto. Coordinadora provincial del Programa de Educación y Memoria. Entrevista realizada en Resistencia en abril de 2016.

A.III.4. Entrevistas correspondientes al trabajo de campo de Ciudad de Buenos Aires

- Mariano Narodowski. Ministro de Educación. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2016.
- Javier Tarulla. Subsecretario de Carrera Docente y Formación Técnica. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2016.
- Maximiliano Gulmanelli. Subsecretario de Coordinación Pedagógica. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2016.
- Andrea Bruzos. Subsecretaría de Equidad Educativa. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2016.

³²⁸ El Director de Gestión Privada y el Presidente de la Junta Arquidiocesana de Educación Católica tienen el mismo nombre y apellido.

- Marcela Pelanda. Directora de Educación Superior. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2016.
- Beatriz Jáuregui. Directora de Gestión Privada. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2016.
- Constanza Ortiz. Directora General de Planeamiento Educativo. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2016.
- Aníbal Ibarra. Jefe de Gobierno. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en julio de 2016.

A.III. 5. Entrevistas exploratorias realizadas al inicio de la investigación

- Axel Rivas. Director del Programa de Educación de CIPECC. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en mayo de 2012 en el marco del Proyecto “Religión, sexualidades, educación y asistencia social. Alcances e influencias de las religiones en las 24 jurisdicciones de la Argentina contemporánea” (Director: Fortunato Mallimaci).
- Gerardo Suárez. Ex Director de Gestión Privada. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en junio de 2012 en el marco del mismo proyecto.
- Juan Carlos Tedesco. Ministro de Educación. Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en agosto de 2012.