

LAICIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA: DERECHO, RELIGIÓN Y CULTURA COMO TELÓN DE FONDO

Juan Cruz ESQUIVEL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La gravitación de la religión y los modelos de laicidad*. III. *Las políticas públicas*. IV. *Políticas públicas en riesgo: entre la normativa, la formulación y su implementación*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La comprensión de la trama relacional entre el Estado, las dirigencias políticas y las instituciones religiosas en las democracias contemporáneas, o en otros términos entre política, religión y ciudadanía, reviste múltiples aristas. La dinámica, la correlación de fuerzas, la historicidad de los vínculos, las agendas, las capacidades de influencia, las tensiones y disputas, las distensiones y negociaciones, echan luz sobre diversos escenarios que configuran disímiles modalidades de vinculación. Modalidades éstas que asumen distintas connotaciones si nuestro foco de análisis se ubica en el ámbito nacional, provincial o municipal. O si desentrañamos las normativas legales, las políticas públicas o la cultura política predominante.

Interesa aquí detenernos en el eje de las políticas públicas desplegadas en Argentina, posiblemente la dimensión más dinámica y, como tal, permeable a los vaivenes del perfil político de los gobiernos en cada periodo histórico, si lo comparamos con la normatividad jurídica y la cultura política. En el diseño y formulación de las políticas públicas, subyacen contenidos axiológicos que nos permiten evaluar el substrato laico o confesional y los matices que se reflejan. Bioética, derechos sexuales y reproductivos, género, educación, políticas de culto, representan algunas de las áreas de gestión pública sobre las cuales propongo emprender un recorrido analítico para dilucidar la fisonomía de la laicidad que define al Estado argentino.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Conicet-UVA.

La multiplicación de nuevos derechos que han emergido en el mundo contemporáneo, sumado al proceso de pluralización cultural —con la consiguiente tensión entre valores y convicciones divergentes—, han renovado el debate sobre las formas de gestionar la diversidad en las democracias del siglo XXI, así como sobre los diferentes formatos asumidos por la laicización de las instituciones políticas y el papel de la religión en el espacio público.

Es pertinente entonces reflexionar en primera instancia sobre las implicancias conceptuales y los usos sociales de la religión y de la laicidad, para luego focalizar el análisis en las políticas públicas en la Argentina reciente.

II. LA GRAVITACIÓN DE LA RELIGIÓN Y LOS MODELOS DE LAICIDAD

Durante la segunda mitad del siglo pasado predominó en las ciencias sociales una cosmovisión que situaba a la religión en el espacio de lo privado y postulaba que las creencias religiosas desaparecerían en un largo proceso evolutivo, signado por el “avance” del conocimiento científico y el progreso indefinido. Se llamó secularización a la proyección de esa lenta y continua desaparición de lo religioso.¹ Más recientemente, Michel y Pace² advierten el renovado interés por la temática religiosa en Europa y Estados Unidos, introduciéndose nuevos conceptos para dar cuenta de la presencia de la religión en el espacio público. “Des-secularización”, “mundo postsecular”, “retorno de lo sagrado” emergen como nuevas categorías de análisis. El propio Berger ha revisado en los últimos años sus premisas iniciales, al señalar el carácter eurocéntrico de las mismas y la tendencia a extrapolar escenarios del viejo continente a otras latitudes.³ La modernidad, según su renovada mirada, no supuso la declinación de lo religioso sino, en todo caso, un profundo proceso de pluralización de las creencias, concepciones y estilos de vida. La teoría de la secularización, comprendida bajo aquellos parámetros, se torna empíricamente insostenible para Berger.

En nuestras latitudes, no es posible pensar en un regreso de la religión a la esfera pública,⁴ habida cuenta de su presencia inacabada. Ha sido una

¹ Berger, Peter, *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*, Nueva York, Anchor books, 1967.

² Michel, Patrick y Pace, Enzo, “Religion and Politics”, *Annual Review of the Sociology of Religion*, Inglaterra, núm. 2, VII-XIII, 2011.

³ Berger, Peter, “Further thoughts on Religion and Modernity”, *Society*, Estados Unidos, vol. 49, Issue 4, 2012.

⁴ Casanova, José, *Public Religions in the Modern World*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

constante la utilización de la religión por los partidos políticos y el Estado, así como la utilización de lo político y del Estado por los grupos religiosos como vehículo para la construcción de una identidad, un repertorio simbólico y una cohesión social.

La religión no sólo no ha declinado como fuerza pública ni se ha domiciliado exclusivamente dentro de una esfera de interioridad, sino que visibiliza su poder institucional cuando se debaten políticas públicas y normativas que involucran asuntos de educación, sexualidad o familia, tres tópicos de alta sensibilidad religiosa. La porosidad de la religión en la cultura y en la legislación nos fuerza a reconsiderar de maneras más complejas la trama de vinculaciones entre lo estatal, lo político, lo cultural y lo religioso.

Desde una mirada retrospectiva, si nos remontamos al retorno de la democracia en Argentina en 1983, dos procesos concomitantes anudan los vínculos entre lo político y lo religioso. En poco más de treinta años se han aprobado una serie de normativas en materia de familia, sexualidad y reproducción distantes de los preceptos axiológicos de las principales entidades confesionales. Fundamentalmente en la última década, esos tópicos han conformado un “bloque temático” con presencia creciente en las discusiones parlamentarias. Paralelamente, la cultura política argentina reproduce rasgos confesionales, sostenidos en la persistente apelación a lo religioso —a las instituciones, a sus referentes, al universo de símbolos y lenguajes— en los fundamentos discursivos y en la búsqueda de una intermediación religiosa a la hora de llevar a la práctica acciones gubernamentales en las más diversas áreas: salud, educación, vivienda, bienestar social, etcétera. Las políticas públicas, orientadas por el lógico seguimiento a lo que la normativa le prescribe y, al mismo tiempo, por un *habitus* arraigado de los decisores políticos, es el terreno donde se condensan las tensiones entre aquellos procesos convergentes.

La conjunción de ambos procesos explicaría el hiato existente entre la aprobación de normativas tendientes a la promoción de nuevos derechos ciudadanos y las lógicas que priman para obturar su aplicación, delineando un particular formato de laicidad. Particularidad que remite a derroteros jurídicos, históricos, políticos y culturales, que obligan a la deconstrucción de una definición unívoca de laicidad para comprender de modo más certero la modalidad relacional y la historicidad que singulariza el vínculo entre lo político y lo religioso en cada latitud.

A partir de un clivaje normativo, se postula que, en un régimen laico, el poder civil no se recuesta en símbolos y poderes religiosos para obtener

su legitimidad.⁵ Desde esa perspectiva, se reconoce a la laicidad en tanto modelo jurídico-político-cultural que, desprovisto de la impronta de una religión en particular, garantizaría la libertad de conciencia y la libertad de culto, en virtud de la neutralidad del Estado en materia religiosa.⁶ Habría cierto consenso en recalcar entonces que más que la separación formal entre Estado e Iglesias, es la observancia de las fuentes de legitimidad del poder civil lo que marcaría fundamentalmente la presencia de un Estado laico.

Ahora bien, los procesos de laicización estatal no han sido unívocos; por el contrario, han transitado por recorridos zigzagueantes, según las matrices culturales hegemónicas y las configuraciones históricas de cada país. No ha sido idéntica la modalidad asumida por la laicidad en contextos donde ha emergido como expresión del pluralismo religioso, que en lugares donde ha significado una liberación de las tutelas religiosas en la definición de la cosa pública.⁷ O en aquellos otros signados por un predominio protestante, con Iglesias Nacionales que no han comprometido la emancipación estatal.

Como bien afirma Poulat,⁸ estamos frente a un término complejo que remite a contextos proliferantes. En la misma línea, Baubérot sostiene que la laicidad es un fenómeno que tiene orígenes múltiples y se nutre de experiencias diversas, las cuales terminan conformando formatos distintos.⁹ Desde esta perspectiva, no hay ciertamente una sola laicidad, sino múltiples laicidades e incluso múltiples laicidades que coexisten en una misma realidad nacional. De allí, la necesidad de comprender la génesis y el desarrollo de los procesos de construcción histórico-sociales de las formaciones políticas en cada ámbito en particular.

Desde otro enfoque, “laicidad” es un concepto definido por la separación Estado-Iglesias y la reclusión de lo religioso a la esfera de lo privado,¹⁰ colocando así al modelo francés como patrón referencial. Explícita o implícitamente, la tentación de “normativizar” un “deber ser” en torno a la idea de laicidad trae aparejada la fijación de un parámetro desde el cual evaluar los “avances” o “atrasos” de cada Estado o, en definitiva, de cada sociedad.

⁵ Milot, Micheline, *La laicidad*, Madrid, CCS, 2009.

⁶ Blancarte, Roberto, *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*, México, El Colegio de México, 2008.

⁷ Portier, Philippe, *La régulation étatique du croire dans les pays de l'Europe de l'Ouest*, Juiz de Fora, UFJF, 2012.

⁸ Poulat, Emile, *Notre laïcité publique*, París, Berg International, 2003.

⁹ Baubérot, Jean, *Les laïcités dans le monde*, París, PUF, 2007.

¹⁰ Peña-Ruiz, Henri, *La emancipación laica. Filosofía de la laicidad*, Madrid, Laberinto, 2001.

Habida cuenta que aún en el interior de un territorio nacional se advierten diversos tipos de laicidad estatal y, por lo tanto, no hay una sola manera de concebirla; más que recurrir a definiciones esencialistas de laicidad, nos proponemos aquí reconocer los componentes que conformarían la/s laicidad/es del Estado argentino, comprendiendo la pluridimensionalidad y la contingencia del concepto.

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Anticipábamos en la introducción, que en la última década sucedió en Argentina un proceso de ampliación de derechos en diversos planos de la vida social.¹¹ En las cuestiones de género, sexualidad y reproducción, se impulsaron desde el Estado nacional políticas para la distribución de preservativos y la píldora del día después en hospitales públicos; la permisión a la ligadura de trompas y vasectomía como prácticas quirúrgicas de anticoncepción; la adopción de niños en parejas homoparentales; investigaciones sobre fecundación asistida; planes de salud sexual y reproductiva; programas de educación que contemplan la cuestión de género y la diversidad sexual; normativas que contemplan la identidad de género y el matrimonio entre personas del mismo sexo; proyectos de despenalización del aborto.

El recorrido jurídico resalta la aprobación de legislaciones en casi todos los tópicos recién enumerados. Sin embargo, la aplicación de las leyes sancionadas dista de ser homogénea a lo largo y a lo ancho del territorio argentino. En varias provincias, la política pública que deriva de la normativa directamente no se implementa. Nos preguntamos entonces si la aprobación parlamentaria responde más a un contexto de profundización democrática, de defensa de los derechos humanos y de incorporación de minorías a umbrales de ciudadanía que, a un sostenido proceso de laicización de la cultura política predominante, entendido como autonomización de lo político ante lo religioso. O será que debemos repensar el concepto de laicidad para caracterizar el tipo de laicidad que singulariza a un Estado como el argentino que, en paralelo al impulso de nuevos derechos civiles, su clase dirigente

¹¹ Bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), se reabrieron las causas de delitos de *lesa humanidad* cometidos en la última dictadura militar (1976-1983) en el marco de una activa política de derechos humanos; se restablecieron las negociaciones paritarias entre actores empresariales y sindicales; se sancionó una nueva legislación sobre los medios de comunicación, para los fines de democratizar la distribución y el acceso a frecuencias radiales y televisivas; se aprobó una normativa acerca del financiamiento de las campañas de los partidos políticos, para garantizar espacios más igualitarios para todas las opciones electorales.

continúa interpelando a las estructuras y actores religiosos como espacios legitimados de intermediación ante la sociedad civil.

Los entrelazamientos entre normatividad jurídica, política pública y cultura política, se muestran fragmentados, discontinuos y discordantes. Así, resulta inadecuado arribar a conclusiones definitivas abordando una dimensión de análisis disociada de las otras. Únicamente contemplando la complejidad que trasunta de la interacción entre los tres ejes podremos construir un mapa preliminar sobre los componentes de la laicidad estatal argentina.

En esa clave interpretativa, proponemos a continuación examinar las políticas públicas en bioética, derechos sexuales y reproductivos, género, educación, culto.¹² Estas áreas de gestión estatal tienen como denominador común una alta sensibilidad religiosa traducida en presencia pública cuando entran en la agenda parlamezntaria o se discuten los contenidos axiológicos que subyacen a las acciones gubernamentales específicas. Es en esos terrenos donde se han librado conflictos —también acuerdos— con las jerarquías religiosas, en la carrera por modelar legislaciones y políticas públicas desde marcos valorativos disímiles.

1. *Bioética*

En bioética, al igual que en las políticas de género, sexualidad y reproducción, la Argentina exhibe, por lo menos en la intencionalidad de su Estado Nacional, un sostenido reconocimiento a los derechos civiles. Si bien la eutanasia no está contemplada, la Ley denominada de muerte digna número 26.742, sancionada en 2012, hace referencia a la autonomía de la voluntad: “el paciente tiene derecho a aceptar o rechazar determinadas terapias o procedimientos médicos o biológicos, con o sin expresión de causa, como así también a revocar posteriormente su manifestación de la voluntad”. La normativa garantiza así la potestad de los pacientes con enfermedades incurables o en estado terminal a rechazar intervenciones desproporcionadas a la perspectiva de mejoría, incluyendo la hidratación y la alimentación entre las medidas posibles de ser objetadas.¹³

¹² El relevamiento fue realizado por el equipo de investigación conformado por Juan Cruz Esquivel, Karina Felitti, Guillermo Romero, Iris Schkolnik, Germán Torres y Claudia Touris, en el marco del proyecto *Indicadores de laicidad en la Argentina democrática. Fundamentos jurídicos, políticos y culturales para evaluar la relación Estado-Iglesias*, financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

¹³ Esquivel, Juan Cruz, “Religión y política. La influencia religiosa sobre las definiciones parlamentarias en materia de derechos sexuales y reproductivos”, en Esquivel, Juan Cruz y

Por su parte, el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) ha autorizado hasta el presente tres ensayos clínicos con células madre para evaluar potenciales terapias en el tratamiento de accidentes cerebro-vasculares, lesiones en el cartílago de rodillas y quemaduras.

Tanto el acceso a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción asistida como las cirugías para el cambio de sexo cuentan con respaldo jurídico. En el primer caso, la Ley número 26.862 contempla el derecho de toda persona mayor de edad, sin discriminación por orientación sexual, a acceder a los procedimientos y técnicas de reproducción médicamente asistida. Requiere de un consentimiento previo, el cual puede ser revocado hasta antes de producirse la implantación del embrión en la mujer. Y prescribe la inclusión de estos procedimientos, así como los de diagnóstico, medicamentos y terapias de apoyo en el Programa Médico Obligatorio (PMO).

A su vez, en los servicios públicos de salud es posible realizar cirugías para el cambio de sexo. La Ley número 16.743 establece que todas las personas mayores de dieciocho años de edad, a fin de garantizar el goce de su salud integral, “podrán acceder a intervenciones quirúrgicas totales y parciales y/o tratamientos integrales hormonales para adecuar su cuerpo, incluida su genitalidad, a su identidad de género autopercebida, sin necesidad de requerir autorización judicial o administrativa”.

Este indudable reconocimiento a derechos civiles cohabita con la participación en diversos consejos consultivos o comités de bioética de agentes religiosos o no formalmente religiosos pero que vehiculizan las prescripciones axiológicas de sus instituciones confesionales. De acuerdo con el Decreto número 426/1998, se crea la Comisión Nacional de Ética Biomédica, integrada por un miembro en representación del Ministerio de Justicia; un miembro en representación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Cultura y Educación —actualmente, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva— y tres miembros en representación de las confesiones religiosas oficialmente reconocidas,¹⁴ a propuesta de la Secretaría de Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación.

Vaggione, Juan Marco (comps.), *Permeabilidades activas. Religión, política y sexualidad en la Argentina democrática*, Buenos Aires, Biblos, 2015.

¹⁴ Como se explicará más adelante, en Argentina, con excepción de la Iglesia católica, las demás confesiones religiosas deben registrarse en una dependencia estatal para ser reconocidas oficialmente.

2. *Género y derechos sexuales y reproductivos*

Argentina contempla la unión civil y/o el matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la posibilidad de adopción en parejas del mismo sexo. Desde 2010, avala legalmente el matrimonio entre personas del mismo sexo. La Ley número 26.618 modifica el Código Civil para garantizar el enlace entre personas del mismo sexo y legalizar también la adopción de niños por parejas homoparentales. Básicamente, se eliminan los términos “hombre” y “mujer”, reemplazándolos por “contrayentes”. Sustentados en ese nuevo marco jurídico, los hijos de cónyuges del mismo sexo gozan de los mismos derechos que aquellos de parejas heteroparentales: bienes gananciales, acceso a previsiones sociales, etcétera.

En la misma sintonía, se registran políticas públicas orientadas a la promoción de la igualdad de género. Entre sus objetivos, el Consejo Nacional de la Mujer se propone “legitimar ante la sociedad la relevancia de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia”, así como “impulsar políticas públicas con perspectiva de género que contribuyan a la superación de las diversas formas de discriminación contra las mujeres y promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos”.¹⁵ Se registran programas al interior de los ministerios que despliegan acciones integrales orientadas a la equidad de género e igualdad de oportunidades.

La Ley de cupo femenino número 24.012 resguarda las políticas públicas de igualdad de género. Establece que las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas.

El acceso a métodos anticonceptivos en servicios públicos de salud, incluso los de emergencia como la píldora del día después, está formalmente garantizado. En 2002, se sancionó la Ley Nacional número 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable que se plantea “alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable, con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia” (artículo 2o.). Al año siguiente, se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación, con el propósito de vehiculizar el acceso igualitario a la información sobre la salud sexual y la procreación responsable y proveer los insumos y servicios de salud sexual y reproductiva a los hospitales y centros de salud de todo el territorio argentino.

¹⁵ Véase <http://www.cnm.gov.ar/Varios/ObjetivosConsejo.html>.

Al señalar las instituciones responsables de las tareas informativas, se hace una distinción entre las entidades educativas de aquellas prestadoras del servicio de salud. En el caso de las primeras, sean confesionales o no, se sostiene que deben cumplimentar la norma en el marco de sus convicciones. A las instituciones de salud de carácter confesional se las exceptúa de la distribución de anticonceptivos, si ello afectara a las convicciones de sus responsables y a los objetivos de la organización. La normativa prevé también el suministro de los métodos y elementos anticonceptivos a demanda del(a) beneficiario(a). Los mismos se hallan incluidos en el Programa Médico Obligatorio.

Desde 2006, se incorporaron las prácticas de ligadura de trompas de Falopio y ligadura de conductos deferentes o vasectomía, requeridas formalmente como método de planificación familiar y/o anticoncepción.

En cuanto a los métodos anticonceptivos de emergencia, se encuentran prescritos en el Programa Médico Obligatorio desde 2007 —resolución número 232 del Ministerio de Salud de la Nación— y forman parte de los protocolos de atención de los hospitales públicos.

El aborto permanece como una cuestión espinosa. Se contempla su despenalización en casos específicos como el de violación, riesgo de vida de la mujer y malformación del feto, pero no existen referencias para una ampliación que atienda la decisión soberana de la mujer.¹⁶ En la práctica, la situación resulta más compleja. Las denuncias por casos de aborto no punible que no consiguen efectivizarse se repiten sin solución de continuidad. Retrasos por impugnaciones judiciales, objeción de conciencia de los médicos que se traducen en objeciones de conciencia institucional ante la inactividad del centro de salud, activismo de grupos religiosos —mayoritariamente católicos— conforman el abanico de factores que han obturado la posibilidad de realizar abortos en situaciones contempladas jurídicamente. En ese contexto, en 2010, el Ministerio de Salud de la Nación elaboró una guía técnica para la atención de abortos no punible con la finalidad de guiar los procedimientos para los casos tipificados.¹⁷ Los cambios en las autoridades ministeriales, las convicciones dispares sobre la materia y la ausencia de una política de Estado, atentaron contra la eficacia de ese material.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia retoma la cuestión, y el 13 de marzo de 2012 aprueba un protocolo para agilizar los pasos a seguir en

¹⁶ El artículo 86 del Código Penal establece que “el aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta, no es punible si se ha realizado con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre... si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente”.

¹⁷ *Guía técnica para la atención integral de abortos no punibles. Cumplimiento efectivo de los derechos sexuales y reproductivos*, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación, 2010.

situaciones de aborto no punible, explicitando su interpretación del artículo 86 del Código Penal. Dictaminó que toda mujer víctima de una violación tiene derecho a interrumpir el embarazo con la presentación de una declaración jurada sobre el delito en el centro de salud, sin necesidad de autorización judicial. Asimismo, exhortó al Estado Nacional y a los Estados Provinciales a que sancionasen una normativa idéntica para así garantizar el acceso efectivo al aborto no punible.

Aunque el protocolo de la Corte Suprema parecía dar por finalizada las discusiones en torno al articulado del Código Penal, la disímil recepción por parte de los gobiernos locales de la explícita resolución judicial desembocó en singulares conflictos entre poderes institucionales, con el consiguiente aplazamiento de todo intento de normativizar y unificar la práctica médica frente a casos de embarazo producto de violación.

Según un informe de la Asociación de los Derechos Civiles (ADC),¹⁸ sólo en cinco provincias —Tierra del Fuego, Chubut, Santa Fe, Chaco y Jujuy— se han aprobado leyes o firmado resoluciones ministeriales en sintonía con el dictamen de la Corte Suprema de la Nación. En cambio, en ocho jurisdicciones se han fijado requisitos que tienden a dificultar el acceso a abortos no punibles. Son los casos de Salta, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Río Negro y Neuquén. Distantes del fallo de la Corte, en algunas de esas provincias se establece un límite de tiempo para que las mujeres puedan acceder al aborto; en otras exigen que las niñas y adolescentes menores de 18 años cuenten con el consentimiento de sus padres para acceder a un aborto no punible; prescriben la intervención de un equipo interdisciplinario para verificar la procedencia del embarazo; preservan una visión restrictiva, considerando no punibles sólo los casos de aborto en mujeres “idiotas o dementes” víctimas de violación; precisan la necesidad de que la declaración jurada de la mujer violada se realice en el ámbito público con la asistencia tutelar del Ministerio Público, contradiciendo la orientación de la Corte Suprema de agilizar los procesos; contemplan la objeción de conciencia de los médicos al momento de atender a la paciente, cuando esta objeción debería plantearse al momento de implementarse el protocolo o cuando el médico se incorpora al equipo de profesionales de un centro de salud, para evitar dilaciones en el acceso a la práctica.

Las once jurisdicciones restantes —Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Formosa, Corrientes, Misiones, Santiago del

¹⁸ Herrero, Álvaro, “¿Se cumple el fallo sobre aborto no punible?”, 28 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.chequeado.com/el-explicador/1542-ise-cumple-el-fallo-sobre-aborto-no-punible.html>.

Estero y Santa Cruz— no cuentan con protocolos de atención. Si consideramos que la sentencia de la Corte estuvo motivada por los repetidos casos de dilaciones ante la falta de procedimientos claros, la carencia de dictámenes provinciales podría resultar funcional a quienes se proponen obturar toda práctica de aborto, aún en contextos amparados legalmente. De hecho, Mendoza se autoproclamó “pro-vida”, en clara referencia contraria a las prácticas de interrupción del embarazo.¹⁹

3. Educación

En el terreno educativo, pese al mito de la educación laica,²⁰ se observan diversos intersticios en los que se juega la complementariedad entre lo estatal y lo religioso: financiamiento estatal a instituciones educativas confesionales, participación de actores religiosos en espacios consultivos para la elaboración de las políticas públicas, presencia de símbolos religiosos en escuelas públicas, etcétera. Las subvenciones estatales se destinan al salario de los docentes en las escuelas de gestión privada, mayoritariamente confesionales.

La educación argentina ha contemplado desde sus inicios la enseñanza pública y privada, dentro de ésta, también la religiosa. Si bien el siglo XX fue testigo de idas y vueltas en esta materia —por la década del cuarenta, la educación religiosa era obligatoria en los colegios públicos y a fines de los años cincuenta, se suscitó un fuerte debate entre segmentos religiosos y grupos que reivindicaban la laicidad como modelo para la educación—, lo cierto es que se ha encontrado una fórmula que ha garantizado el acuerdo de los actores interesados. Si por un lado a nivel nacional no se prescribe la enseñanza religiosa en el sistema público, la Iglesia católica recibe cuantiosos subsidios estatales 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.

¹⁹ *Clarín*, Buenos Aires, 12 abril de 2012.

²⁰ En 1884 fue aprobada la Ley de Educación Común número 1420, que sentó las bases para una educación obligatoria y gratuita. Más allá de que las representaciones construidas en torno a dicha legislación le impriman un carácter laico, lo cierto es que en ninguno de los 82 artículos se hace referencia a la cuestión de la laicidad como modelo educativo. Por el contrario, el artículo 8o. prescribía el dictado de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, aunque fuera del horario lectivo. La coincidencia con otras normativas que redujeron las potestades de la Iglesia católica en la regulación de la vida social —el Registro Civil en 1981 y el matrimonio civil en 1888—, confluyó para que se interpretara la Ley 1420 como estandarte de la laicidad.

Como recién explicitábamos, la Ley de Educación Nacional aprobada en 2006 —número 26.606— no contempla clases de religión en las escuelas públicas. Habida cuenta de que se trata de un sistema descentralizado, las regulaciones se encuentran bajo la órbita de cada jurisdicción. Merced a la autonomía provincial, se advierten casos, como los de Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba, donde sí se dictan clases de religión en los colegios estatales.

Varios aspectos en torno a la cuestión educativa destellan de las políticas públicas educativas a nivel provincial. Por un lado, los fundamentos de la educación como valor social. En este plano, se cristalizan los preceptos más arraigados sobre la condición humana que permiten vislumbrar las orientaciones más o menos confesionales, más o menos laicas de la normativa vigente. Por otro lado, en algunos contextos, la posibilidad de impartir la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. Aquí se deslizan algunos matices en cuanto al dictado de materias religiosas durante el horario lectivo o fuera del mismo. Y, en tercer lugar, las obligaciones del Estado en el financiamiento de la educación religiosa. Reafirmandose en las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —más conocida como Pacto de San José de Costa Rica—, se reivindica el derecho de los padres y/o tutores legales a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral de acuerdo a sus convicciones. A partir de esta consideración, se reconoce el derecho de las instituciones privadas, entre ellas, las religiosas, a la enseñanza educativa y a recibir las contribuciones estatales para garantizar su funcionamiento.

4. *Educación sexual*

En 2006, se sancionó la Ley 26.150, que prescribió la creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral, en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación. En los Lineamientos Curriculares elaborados por sus autoridades se enfatiza²¹

...una concepción integral de la Educación Sexual, con una clara perspectiva de derechos humanos, una atenta disposición a impartir conocimientos rigurosamente validados por los avances científicos y una especial consideración de las particularidades que conlleva el hecho educativo.

Este enfoque integral tiene como propósito que la Educación Sexual brindada en las escuelas supere el mero estudio de la anatomía y la fisiología de

²¹ *Lineamientos Curriculares para la Educación Sexual Integral*, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, 2008.

la sexualidad, así como cualquier otro reduccionismo, sean éstos de carácter biológico, psicológico, jurídico, filosófico, religioso o sociológico.

Al mismo tiempo, la normativa avaló que cada comunidad educativa adaptara los contenidos a “su realidad sociocultural, en el marco del respeto a su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros”. De ese modo, las entidades religiosas gozan de cierta autonomía para impartir en sus escuelas una enseñanza en sexualidad a partir de sus principios axiológicos, abriéndose un difuso margen para que las escuelas religiosas definan sus pautas curriculares en torno a la educación sexual.

Asimismo, la participación de referentes de las instituciones religiosas, ya sea a modo de consulta o de participación en consejos para la elaboración de programas educativos, es recurrente. Una Comisión Interdisciplinaria de Especialistas, que contó con integrantes de varias confesiones religiosas (Miryan Andújar y María Inés Franck por el Consejo Superior de Educación católica, dependiente de la Conferencia Episcopal Argentina; el rabino Daniel Goldman, Claudia Lombardo por las Iglesias evangélicas), fue conformada para la definición de los Lineamientos Curriculares para la Educación Sexual Integral.²²

La conformación del Programa de Educación Sexual Integral como espacio institucional dinamizó parcialmente las políticas gubernamentales en la materia. Se presentó el Programa en las jurisdicciones, se promovieron ámbitos de intercambio y la designación de referentes provinciales, se establecieron equipos intersectoriales de salud y educación, se elaboraron materiales pedagógicos y de sensibilización y se capacitaron docentes. A pesar de esas iniciativas integrales, por un abanico de factores que analizaremos en las conclusiones, resulta exiguo el cumplimiento de la Ley de Educación Sexual Integral.

5. *Culto*

La predominancia católica en la esfera estatal Argentina da cuenta de la inexistencia de una igualdad religiosa. Para comenzar, el artículo 2o. de la Constitución Nacional prevé el sostenimiento del culto católico apostólico romano. Una secuencia de normativas establece el financiamiento para arzobispos y obispos, sacerdotes en parroquias de frontera y seminaristas católicos. El vínculo con las restantes confesiones se canaliza por intermedio del Registro Nacional de Cultos. Creado en los tiempos de la dictadura

²² Véase <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/12611.pdf>.

militar —Ley número 21.745—, supone que todas las entidades religiosas que ejerzan sus actividades de culto en Argentina, a excepción de la Iglesia católica, deben tramitar su inscripción y reconocimiento oficial, como condición previa a su actuación. A su vez, el Código Civil de la República Argentina especifica que la Iglesia católica tiene carácter público, mientras que las asociaciones civiles o religiosas —con esta figura se describen a los demás cultos—, asumen un carácter privado.

No sólo cuestiones monetarias marcan una situación jurídica desigual entre el catolicismo y los demás cultos. Elementos simbólicos que se enmarcan en un vínculo privilegiado con el Estado también refuerzan las diferencias. A través del Decreto número 1.233 (1998), el Estado expide credenciales a arzobispos, obispos, prelados y superiores mayores, acreditando su condición de tales. Pese a no ser considerados funcionarios estatales, otras huellas perduran del régimen de patronato.²³ Los prelados católicos se encuentran homologados con las autoridades de gobierno. El Decreto número 1.131 incluye a los cardenales en la nómina de los beneficiados por la obtención del pasaporte diplomático. A su vez, los arzobispos y los obispos reciben el pasaporte oficial, al igual que los legisladores nacionales, los ministros de la corte suprema y los gobernadores de las provincias.

Las iconografías católicas que decoran organismos oficiales y la convocatoria para la realización del *Tedeum* no están prescriptas en la legislación, pero su permanencia y continuidad denota con claridad el indiscutido y naturalizado papel protagónico que detenta la Iglesia católica en el escenario público argentino.

Pero el diferenciado estatus que detenta la Iglesia católica no debe interpretarse como una encrucijada para las garantías de múltiples libertades. Rige en el país una plena libertad religiosa, de cátedra, de investigación y divulgación, sin registros de censura por motivos religiosos. Desde los inicios como nación independiente, la premisa de la libertad religiosa estuvo presente en las primeras legislaciones. En 1825, un tratado firmado con Gran Bretaña garantizó a los ingleses el libre ejercicio de su culto. Indicador de la relevancia de esta cuestión, el Congreso Constituyente de 1853 dedicó más de la mitad de sus sesiones a definir qué modelo de país se pretendía configurar en materia religiosa. La llegada de contin-

²³ El acuerdo suscrito con la Santa Sede en 1966, puso fin al régimen de patronato, eliminando la intervención de la Presidencia en la designación de obispos, lo que facilitó la radicación de las órdenes religiosas y garantizó la libre distribución de las comunicaciones papales en todo el territorio. Véase Esquivel, Juan Cruz, “Laicidad, secularización y cultura política: las encrucijadas de las políticas públicas en Argentina”, *Revista Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, España, vol. I, núm. 8, 2008.

gentes inmigratorios de múltiples países europeos, portadores de culturas, religiones y lenguas diversas, requería un encuadre jurídico que facilitara su radicación. El artículo 14 de la carta magna resultante contempló la libertad de culto, erigiéndose como un valor consolidado y traducido en política de Estado.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EN RIESGO: ENTRE LA NORMATIVA, LA FORMULACIÓN Y SU IMPLEMENTACIÓN

Buena parte de la normatividad jurídica, que impele a la formulación de programas gubernamentales, encuentra dificultades a la hora de su ejecución. Como explicitábamos, sólo cinco de las veinticinco jurisdicciones provinciales han cumplido con la prescripción judicial referida al aborto. Análogamente, la implementación del conjunto de legislaciones ligadas a derechos sexuales y reproductivos dista de ser homogénea en la particular geografía argentina. Vaciamiento presupuestario, retraso en la conformación de responsables provinciales para poner en práctica las políticas públicas específicas, designación de un referente consensuado o directamente propuesto por la Iglesia católica quien imprime una gestión con contenidos axiológicos disímiles a los contemplados en la ley o simplemente el desvanecimiento del impulso inicial fruto del desgaste de la gestión, son algunos de los factores explicativos de este estado de situación.

Un caso paradigmático lo compone la aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral. Una multiplicidad de factores nos permiten explicar la disparidad en la incorporación de la educación sexual en las escuelas de todos los niveles de enseñanza a lo largo y a lo ancho del país. En primer lugar, habida cuenta del número significativo de escuelas confesionales —mayoritariamente católicas— diseminadas por todo el país, el posicionamiento público de la Conferencia Episcopal Argentina, contrario a los contenidos de la ley, no ha pasado desapercibido. Esta afirmación no debe interpretarse desde una mirada lineal. Los procesos de desinstitucionalización también permean la estructura católica y repercuten en la cristalización de bisagras de autonomía de los colegios religiosos con respecto a las prescripciones que establecen las autoridades eclesiásticas. De allí que se registren experiencias de instituciones educativas religiosas que han incorporado parcialmente las pautas curriculares del Ministerio de Educación. Pero innegablemente la voz oficial de la Iglesia católica es contemplada por buena parte de las autoridades de los colegios confesionales y, del mismo modo, por los responsables de definir las políticas educativas en las jurisdicciones provinciales.

Un segundo elemento a considerar es justamente la falta de voluntad política de algunas autoridades locales para avanzar en el cumplimiento de la ley nacional. Sea por sus convicciones religiosas, sea por la centralidad otorgada a la opinión del obispo local o por una combinación de ambos componentes, lo cierto es que la implementación de la normativa ha sufrido dilaciones por inacción del poder público provincial. La inexistencia de una asignación presupuestaria y de funcionarios designados para la gestión específica en algunas jurisdicciones evidencia el bajo grado de acatamiento a una legislación nacional.

Un tercer ingrediente gira en torno a la cultura docente y su nivel informativo. En líneas generales, desconocen la aprobación de una ley de educación sexual, así como los lineamientos curriculares. Y aun los que cuentan con esa información, su grado de capacitación para abordar la problemática es limitado. La recurrencia a sus experiencias y conocimientos previos, sin el ejercicio de desnaturalizar su percepción subjetiva, dificulta la generación de actitudes formativas. La utilización en mayor medida de los manuales de texto en lugar de los documentos oficiales nos habla de contenidos curriculares diseñados por las editoriales que, en muchos casos, no se ajustan a los lineamientos establecidos por el Programa de Educación Sexual Integral.

Un cuarto componente está marcado por la existencia de aspectos legales ambiguos y dispares. Si bien la Ley Nacional de Educación Sexual Integral prescribe la definición de los lineamientos curriculares por la agencia educativa estatal para todos los niveles y modalidades del sistema escolar; al mismo tiempo, avala la estructuración de contenidos propios por parte de las instituciones educativas, sin arrojar pistas sobre las instancias de conjugación de ambas propuestas en un mismo diseño pedagógico. Fundamentalmente en aquellas situaciones en que el proyecto pedagógico institucional se distancie, o incluso sea incompatible, respecto del marco conceptual sostenido por los lineamientos curriculares y por la propia normativa sancionada.

Cultura política con signos de confesionalidad, autonomía jurisdiccional, falta de presupuesto y de designación de funcionarios específicos, divergencias locales con las prescripciones jurídicas nacionales y resistencia de poderes religiosos, han confluído para configurar un escenario que refleja marcados desajustes a la implementación de las normativas que han promovido nuevos derechos.

Fundamentalmente en cuestiones de género, sexualidad y reproducción, el entramado jurídico y la orientación de los lineamientos estratégicos

no se corresponden con las políticas públicas efectivamente ejecutadas, sea por el contraste con la direccionalidad de estas últimas, sea por la lisa y llana no aplicación de la norma aprobada.

En múltiples ocasiones, las discusiones parlamentarias fueron fruto de casos mediáticos que impulsaron los proyectos de ley, finalmente exitosos, de ampliación de derechos civiles. Pero al mismo tiempo, los decisores políticos piensan la implementación de las políticas públicas articuladas con las instituciones y agentes religiosos, en tanto entidades legitimadas de intermediación ante la sociedad civil.

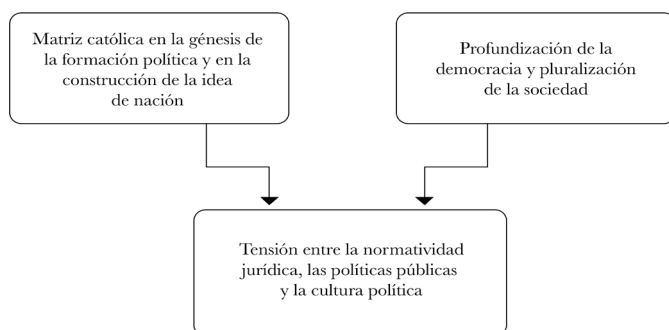
El factor religioso, históricamente presente en el espacio público y dador de sentido en la construcción de la idea de nación, constituye un engranaje significativo en las percepciones dominantes que definen las formas de instrumentar los quehaceres políticos en la cotidianeidad. Más que una ética laica/secular diferenciadora de los campos de injerencia de lo político y lo religioso, y legitimadora de la autonomía estatal, prevalece una cosmovisión que integra y complementa ambas dimensiones, cimentada por una cultura cristiana tan arraigada como naturalizada. Vale aclarar que en esas representaciones los actores religiosos ocupan posiciones diferenciadas. El catolicismo es situado en un lugar privilegiado, el campo evangélico es decodificado de modo bifronte —respeto hacia las denominaciones del protestantismo histórico, recelo y lógica de intercambio hacia los líderes de las expresiones pentecostales—, sobrerrepresentación del poder institucional de las organizaciones judías, ajenidad con el mundo musulmán. El financiamiento, la colaboración, el reconocimiento y el registro son algunas de las herramientas de gestión estatal que, puestas en acción, reflejan los espacios diferenciados que ocupa cada una de las instituciones religiosas.

La elección de un papa argentino no ha hecho más que reforzar los procesos de yuxtaposición de las legitimidades político-religiosa. El propio dispositivo político ubica hoy a Francisco como un protagonista inexorable. Si históricamente la cercanía al obispo de la jurisdicción era anhelada como proyección —imaginada o real— para un mejor *performance* electoral o para fortalecer la gestión de gobierno, actualmente la foto junto a Francisco ya ha sido consumada por la gran mayoría de los actores relevantes de la política doméstica —partidarios, sindicales, económicos, judiciales—. ²⁴

²⁴ La frase de José Ignacio de Mendiguren, diputado nacional y referente de la Unión Industrial Argentina, es representativa de todo el arco político y refleja fehacientemente la idiosincrasia de la clase dirigente en torno a la legitimidad que la religión —sus figuras, instituciones e íconos— proporciona en la arena electoral: “Todos piensan si un programa de espectáculos da vuelta una elección. Imagínense lo que puede hacer un Papa”, véase *Diario*

En simultáneo, se ven solapados los procesos de profundización de la democracia —con su dinámica receptiva de incorporación de demandas que instan a garantizar nuevos derechos ciudadanos— y de cogestión de las políticas públicas con entidades religiosas, en el marco de una cultura política tendiente a disociar los presupuestos de la laicidad con la imaginaria “idiosincrasia nacional”. En la superposición de tales procesos, encontramos las claves analíticas para comprender la grieta que existe entre determinadas normativas vigentes y la no sustanciación de las mismas en políticas públicas.

Es esa convivencia dual la que permite catalogar a la laicidad argentina como subsidiaria. La laicidad subsidiaria corresponde a un tipo de Estado que presenta una fuerte matriz católica en su génesis e historia, pero que en los procesos de democratización y secularización han forjado novedosos reconocimientos respecto de los formatos plurales de las sociedades contemporáneas.²⁵



Se trata de un Estado que en paralelo a la conquista de espacios de autonomía y de mayor reconocimiento de derechos ciudadanos diversos sigue interpelando a las instituciones religiosas en la proyección de sus políticas públicas. Reproduce una lógica de subsidiariedad en la implementación de políticas públicas y en la interpelación al ciudadano, a través de la intermediación de actores colectivos, entre ellos, los religiosos. He aquí la singularidad de esta concepción de la laicidad.

Infobae, 12 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.infobae.com/2014/05/12/1563670-todos-piensen-si-un-programa-espectaculos-da-vuelta-una-eleccion-imaginense-lo-que-puede-hacer-un-papa>.

²⁵ Esquivel, Juan Cruz, “Religión y política. La influencia religiosa sobre las definiciones parlamentarias en materia de derechos sexuales y reproductivos”, en Esquivel, Juan Cruz y Vaggione, Juan Marco (comps.), *Permeabilidades activas. Religión, política y sexualidad en la Argentina democrática*, Buenos Aires, Biblos, 2015.

Lejos de pensarse como contradicciones, interesa analizar las tensiones y distensiones que se generan en los procesos de negociación entre una normativa, su traducción en una política pública y el arraigo de una cultura política por parte de los cuadros gerenciales del Estado, encargados de ejecutar las políticas estatales.

La particularidad de este escenario, en tiempos de democracia, revitaliza la interrogante sobre el papel de lo religioso y sobre cómo se conjuga la participación pública de sus agentes e instituciones con los procesos de ampliación de derechos ciudadanos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ASAD, Talal, *The Formations of the Secular*, Stanford, Stanford University Press, 2003.
- BAUBÉROT, Jean, *Les laïcités dans le monde*, París, PUF, 2007.
- y MILOT, Micheline, *Laïcités sans frontières*, París, Seuil, 2011.
- BERGER, Peter, *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*, Nueva York, Anchor Books, 1967.
- , *The Desecularization of the World*, Washington, D. C., Ethics and Public Policy Center, 1999.
- , “Further thoughts on Religion and Modernity”, *Society*, Estados Unidos, vol. 49, issue 4, 2012.
- BLANCARTE, Roberto, *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*, México, El Colegio de México, 2008.
- , “¿Cómo podemos medir la laicidad?”, *Estudios Sociológicos*, México, vol. XXX, núm. 88, 2012.
- CASANOVA, José, *Public Religions in the Modern World*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- , “Religions, Secularizations, Modernities”, *European Journal of Sociology*, Gran Bretaña, vol. 52, 2011.
- , “Religion, Politics and Gender Equity: Public Religion Revisited”, en CASANOVA, José y PHILLIPS, Anne, *A Debate on the Public Role of Religion and its Social and Gender Implications*, Ginebra, UNRISD-Heinrich Boll Stiftung, 2009, Gender and Development Paper, núm. 5.
- ESQUIVEL, Juan Cruz, *Detrás de los muros. La Iglesia católica en tiempos de Alfonsín y Menem (1983-1999)*, Bernal, Editorial de la Universidad de Quilmes, 2004.

- , “Laicidad, secularización y cultura política: las encrucijadas de las políticas públicas en Argentina”, *Revista Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, Madrid, vol. I, núm. 8, 2008.
- , “Religión y política. La influencia religiosa sobre las definiciones parlamentarias en materia de derechos sexuales y reproductivos”, en ESQUIVEL, Juan Cruz y VAGGIONE, Juan Marco (comps.), *Permeabilidades activas. Religión, política y sexualidad en la Argentina democrática*, Buenos Aires, Biblos, 2015.
- MALLIMACI, Fortunato, “El catolicismo argentino de Bergoglio y el papado de Francisco. Una primera aproximación desde la Argentina”, *Revista Sociedad y Religión*, Buenos Aires, núm. 40, 2013.
- MICHEL, Patrick y PACE, Enzo, “Religion and Politics”, *Annual Review of the Sociology of Religion*, Inglaterra, núm. 2, VII-XIII, 2011.
- MILOT, Micheline, *La laicidad*, Madrid, CCS, 2009.
- MONTERO, Paula, “Religião, laicidade e secularismo. Um debate contemporâneo à luz do caso brasileiro”, *Revista Cultura y Religión*, Chile, vol. VII, núm. 2, 2013.
- PEÑA-RUIZ, Henri, *La emancipación laica. Filosofía de la laicidad*, Madrid, Labyrinth, 2001.
- PORTIER, Phillipe, *La régulation étatique du croire dans les pays de l’Europe de l’Ouest*, Juiz de Fora, UFEJF, 2012.
- POULAT, Emile, *Notre laïcité publique*, París, Berg International, 2003.
- TAYLOR, Charles, *A Secular Age*, Cambridge, Harvard University, 2007.