



# La prensa católica argentina ante la Ley Federal de Educación (1993-1999)

**Germán Torres**

*Centro de Estudios e Investigaciones Laborales CEIL-CONICET y Universidad Nacional de Quilmes UNQ, Argentina (germansmt@gmail.com)*

Recibido: agosto 02 de 2016 | Aceptado: enero 25 de 2017 | Publicado en línea: mayo 22 de 2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.18175/VyS8.1.2017.03>

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia argentina, la cúpula eclesiástica, en su vocación evangelizadora, ha intervenido en la esfera pública como un actor interesado en defender sus intereses doctrinarios particulares y en expandir esa particularidad al conjunto de la sociedad. En la forma específica de un catolicismo integralista que ha buscado la cristianización de toda la sociedad (Mallimaci, 2015), la relación de la Iglesia local con el Estado, y también su influencia sobre las decisiones gubernamentales, ha impactado el devenir de la política, la cultura y la educación en el país (Di Stefano y Zanatta, 2009; Ghio 2007; Mallimaci y Esquivel, 2013).

El retorno democrático en 1983 implicó una reconfiguración de la esfera pública en Argentina y la consecuente reactualización de tensiones y disputas entre actores sociales, políticos y religiosos. Frente a cada uno de los gobiernos de esta nueva etapa, la institución eclesiástica ha sentado su posición político-religiosa en cuestiones fundamentales del ordenamiento democrático, tales como los derechos civiles referidos a los vínculos matrimoniales (divorcio y matrimonio entre personas del mismo sexo), los derechos referidos a la salud sexual; la moral pública; el lugar de los medios de comunicación en la liberalización de la cultura; la asistencia social a los sectores poblacionales empobrecidos, y –sobre lo que haremos foco en este trabajo– las características del sistema educativo.

En este trabajo presentamos algunos resultados preliminares de una investigación más amplia sobre los vínculos entre la Iglesia católica y la educación en la Argentina democrática, con foco en tres momentos álgidos de discusión educativa: la convocatoria y el desarrollo del Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988); la sanción y aplicación de la Ley Federal de Educación; y la sanción y aplicación

de la Ley Nacional de Educación y de la Ley de Educación Sexual Integral (2006). Nos proponemos aquí particularmente analizar la respuesta de la Iglesia católica argentina frente a la Ley Federal de Educación (LFE), sancionada en 1993 por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) y vigente hasta su derogación, en 2006, y consecuente reemplazo por la Ley de Educación Nacional. Se presentará una lectura del posicionamiento discursivo católico a partir del relevamiento documental de la prensa educativa católica, en el entendimiento de que la prensa educativa se presenta como uno de los ámbitos donde la educación –como práctica social– ha tomado forma, y desde donde ha sido pensada, organizada, discutida, redefinida y renovada (Finocchio, 2009) por parte de distintos actores educativos: el Estado, los gremios, las instituciones religiosas, etc. El foco en la prensa educativa permite visualizar, por tanto, procesos educativos enmarcados en contextos políticos, sociales y culturales particulares. Desde una perspectiva cualitativa de análisis de contenido se analizará un corpus compuesto por notas publicadas entre 1993 y 1999 (números 707 a 874) en el *Periódico CONSUDEC*, editado por el Consejo Superior de Educación Católica.

El CONSUDEC, fundado en 1925, es un organismo oficial de la Iglesia católica argentina, dependiente de la Comisión Episcopal de Educación Católica de la Conferencia Episcopal Argentina. Su función es representar los intereses de la educación católica argentina, mediante una permanente actualización de su identidad. Desde 1963 edita el *Periódico CONSUDEC*, una publicación quincenal destinada a las instituciones educativas católicas desde el nivel inicial hasta el de formación docente no universitaria, que se presenta a sí mismo como “Una suma de información quincenal al servicio de los colegios católicos”. A partir de 1996, el periódico extendió su circulación a los quioscos de venta de diarios, pasando a presentarse en su portada como “Horizonte educativo” y como “Una suma de información al servicio de la educación”.

Vale aclarar que la Iglesia católica es un cuerpo complejo, donde coexisten visiones distintas sobre la institución, su doctrina y su relación con el mundo social. Sin embargo, hacia el exterior se ha presentado siempre como una entidad colectiva uniforme y sin disidencias (Esquivel, 2004). Como parte de esa complejidad, el CONSUDEC también expresa dentro de su línea editorial distintas visiones sobre la educación católica y sus vínculos con la sociedad y el Estado. Dentro de los límites acotados de este trabajo presentaremos, entonces la posición tanto del CONSUDEC como la de la Iglesia católica argentina, a sabiendas de que se trata sólo de una porción –relevante en sí misma– de la multiplicidad de actores y niveles institucionales que componen su estructura.

Destacaremos, en primer lugar, la recepción general de la LFE a lo largo de la década del noventa. Luego analizaremos dos cuestiones fundamentales para comprender el vínculo de la Iglesia con el sistema educativo: por un lado, la enseñanza religiosa, y por el otro, la definición de lo público.

## **DEL RETORNO DEMOCRÁTICO A LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN**

Existe una línea de continuidad entre las discusiones públicas acerca del sistema educativo propiciadas en la década del ochenta en el retorno democrático, y la reforma educativa llevada a cabo durante la siguiente década. Frente a las políticas represivas y discriminatorias de la

dictadura militar (1976-1983) en materia educativa, el gobierno de Alfonsín (1983-1989) buscó construir un puente entre la tradición de la educación pública y el nuevo momento de refundación democrática (Southwell, 2002). Para ello se convocó en 1984 al denominado Segundo Congreso Pedagógico Nacional (CPN). Con ese título oficial se buscaba anclar su significado dentro de la memoria del primer Congreso Pedagógico, que había funcionado a fines del siglo XIX como antesala de la sanción de la Ley 1420, y sus sentidos de educación común, gratuita y laica para el sistema educativo público argentino.

Al CPN, cuyos debates se extendieron entre 1986 y 1988, se invitó a la participación abierta de la ciudadanía, actores educativos, gremios y organizaciones sociales, políticas y religiosas. Se esperaba que fuera el espacio –no vinculante– de construcción democrática de consensos para una ley de reforma del sistema educativo. La Iglesia movilizó al abanico de actores católicos mediante un llamado masivo a la participación de las familias, los clérigos y los docentes ligados a las parroquias y escuelas católicas, con el fin de marcar su posicionamiento en las distintas instancias assemblearias del CPN y defender la libertad de enseñanza, el derecho de la familia como primera educadora y la autonomía de las instituciones educativas confesionales (De Vedia, 2005; Krotsch, 1988).

Con la llegada de Menem al gobierno, en 1989, se emprendió una profunda reforma del sistema económico y del Estado, tendiente a la privatización, desregulación y descentralización de sus actividades, en línea con los preceptos del neoliberalismo. La preeminencia de las directrices de los organismos financieros internacionales (FMI, BID, Banco Mundial) y de organismos como la CEPAL/UNESCO marcó muchas de las definiciones de las políticas educativas del país. Feldfeber (2000) destaca como medidas impulsadas mediante “recomendaciones” de esos organismos, entre otras, la descentralización del sistema educativo, la priorización de la educación primaria y reasignación de recursos de la educación superior, la creación de sistemas de evaluación de la calidad, la promoción de incentivos y pagos diferenciales a docentes en función de la “productividad”, y la asignación de recursos según criterios de equidad y eficiencia.

La autodenominada “Transformación educativa” de los noventa constituyó uno de los procesos de cambio más intensivos en la historia del sistema educativo. Las políticas educativas se asociaron a la sanción de un conjunto de leyes fundamentales: a) la Ley de Transferencia de Servicios Educativos N° 24.049/92, por la que se delegó a las jurisdicciones provinciales el financiamiento y administración de las escuelas secundarias y los institutos superiores no universitarios; b) la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195/93, que, luego de décadas de propuestas legislativas trucas, dio un nuevo marco normativo y conceptual a la educación argentina; c) la Ley de Educación Superior N° 24.521/95, que marcó los preceptos de la reforma para el subsistema de educación superior.

En este periodo, la cartera educativa nacional estuvo ocupada por cuatro ministros, con improntas diferentes: 1) Antonio Salonia (julio de 1989 a diciembre de 1992), un reconocido político e intelectual del mundo educativo católico, participó en el gabinete educativo del presidente del partido Unión Cívica Radical Arturo Frondizi (1958-1962); en su gestión se sancionó la Ley de Transferencia de Servicios Educativos; 2) Jorge Rodríguez (diciembre de 1992 a abril de 1996), ingeniero agrónomo con antecedentes en la gestión educativa en la provincia de La Pampa y

legislador peronista impulsor de la Ley Federal de Educación como presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados; 3) Susana Decibe (abril de 1996 a mayo de 1999), socióloga graduada en la UBA, fue la principal responsable de la aplicación de la reforma educativa; su salida del gabinete se dio en el marco del conflicto por los salarios docentes, materializado en la instalación de la “Carpa Blanca” por parte de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) frente al Congreso de la Nación; 4) Manuel García Solá (mayo a diciembre de 1999), abogado graduado en la UBA, había participado en el gabinete de Decibe como Secretario de Programación y Evaluación Educativa y Viceministro de Educación; su gestión se enmarcó en un ajuste presupuestario del área educativa y se cerró con la finalización de la segunda presidencia de Menem.

En cuanto a sus intereses en materia educativa, la Iglesia católica encontró en la matriz neoliberal y neoconservadora del gobierno de Menem muchos puntos de convergencia y de buena recepción de sus demandas. La profundización de las políticas de subsidiariedad –tendientes a un desplazamiento de las funciones del Estado hacia la sociedad civil– fue uno de los ejes fundamentales de la reforma educativa (Paviglianiti, 1995). La desconfiguración de la histórica conexión de la educación pública con la autoridad del Estado producida en esta década dio lugar a un avance del lugar de la Iglesia católica en la definición de los lineamientos de la política educativa nacional, y no sólo de aquellos lineamientos referidos estrictamente al subsistema educativo privado-confesional. Siguiendo el planteo de Echenique (2003) en su estudio de la propuesta educativa neoliberal, la Iglesia pudo exceder, resignificar y amalgamar sus posiciones históricas en materia educativa –marcadas por el cuestionamiento al Estado y la reivindicación de la libertad de enseñanza– con los preceptos neoliberales de la reforma menemista.

Este es el panorama para analizar el posicionamiento de la prensa educativa católica frente a la LFE, como principal normativa de la reforma. El proceso de discusión y sanción de esta ley fue arduo pero relativamente expeditivo. El trámite parlamentario se inició en la Cámara de Senadores y obtuvo media sanción en mayo de 1992. En la Cámara de Diputados, el proyecto inicial fue modificado a finales de ese año. A principios de 1993, el poder ejecutivo incluyó el tema en las sesiones parlamentarias extraordinarias. En la Cámara de Diputados se aprobó en segunda revisión del proyecto, que resultó sancionado como la Ley N° 24.195, en abril de 1993. Muchos de los agregados y supresiones en los dictámenes de las comisiones parlamentarias y en el recinto de debate referían, entre otras cuestiones, a los principios de la educación, los roles de los agentes educativos (Estado, familias, Iglesia católica), los objetivos de la educación (incluida la formación religiosa), la educación privada (su reconocimiento y la regulación del financiamiento estatal) y la estructura del sistema educativo (Nosiglia y Marquina, 1993).

En la LFE se plasmaron finalmente algunas de las demandas de la Iglesia católica, que ya habían sido proclamadas en el marco del Congreso Pedagógico de la década anterior, entre ellas: a) La inclusión explícita de la Iglesia católica como agente educativo, junto a la definición de la familia como primera educadora (art. 4°). b) La inclusión de la dimensión religiosa como parte de los contenidos de una formación “integral” (art. 6°). c) El financiamiento estatal de los sueldos docentes en establecimientos privados, definido como “aporte”, y no como subsidio

(arts. 37° y 38°). d) La inclusión de la educación privada como parte de la “educación pública”, que quedó diferenciada en términos de gestión (estatal y privada). Asimismo, otro de los puntos por destacar de la reforma educativa fue la implementación de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) como marco nacional unificado para la educación. En su definición, el Ministerio de Educación fue permeable, no sin tensiones internas, a los reclamos de la Iglesia por la inclusión de una perspectiva católica (Nosiglia y Zaba, 2003; Torres, 2014c).

En los siguientes apartados pondremos el acento solamente en algunos de esos ejes. En primer lugar, destacaremos el posicionamiento del CONSUDEC ante la LFE, con sus continuidades y desplazamientos a lo largo de la década. Luego se presentará el tratamiento de dos temas específicos: la educación religiosa y la definición de lo público.

## **LA LFE Y EL POSICIONAMIENTO DEL CONSUDEC: “NI LA DENOSTACIÓN NI LA IDOLATRÍA”**

Las primeras reacciones ante la sanción de la LFE por parte de la prensa educativa católica fueron de marcada bienvenida, a la vez que de mesura crítica. Desde el CONSUDEC se destacó la importancia de la sanción de la ley, pues constituía la primera normativa de alcance nacional que se disponía a reglamentar el funcionamiento de todo el sistema educativo, siguiendo la indicación de la Constitución Nacional de 1853 (art. 64) de dictado de “planes de instrucción general” como parte de las atribuciones del Congreso de la Nación. El reconocimiento de su valor histórico quedó sintetizado en la idea de “hito”, como marca ineludible de un cambio fundamental:

Aún no ha calado en la opinión pública ni ha sido destacado por los medios que el día 14 de abril de 1993 constituye *un hito histórico de singular importancia*. Nuestros legisladores, sin distinción de bancada, saldaron una deuda con el país. Este proyecto no abortó como tantos otros en los escritorios de las comisiones o de los legisladores. La presente legislatura pasará a la historia por haber culminado una tarea largamente esperada por la ciudadanía. (Múgica, D., 1993, “Ley Federal y algunos desafíos”. *Periódico CONSUDEC*, [720], 10. Énfasis añadido)

El 14 de abril del año pasado, constituyó *un hito histórico de excepcional magnitud* en el ámbito educativo nacional, no suficientemente ponderado y resaltado por los medios; pues desde ese día contamos, por fin, con *la ansiada Ley Federal de Educación*, instrumento regulatorio indispensable para emprender cualquier reforma educativa a nivel nacional. (Múgica, D., 1994, “Apertura del 31° Curso de Rectores”. Palabras del Hno. Daniel Múgica. *Periódico CONSUDEC*, [733], 8-9. Énfasis añadido)

Más allá de la bienvenida ante una espera que, en los términos de la Iglesia, se remontaba a la primera Constitución Nacional, de 1853, la sutil toma de distancia de la LFE fue parte de la estrategia eclesial desde el inicio de la reforma:

[...] la Ley constituye un valor en sí. *Discutible*, es verdad, pero la discusión se basa en algo que ahora tenemos y de lo que carecíamos desde hace 140 años. (CONSUDEC, 1993, “Con respaldo popular”. *Periódico CONSUDEC* [715], 1. Énfasis añadido)

Esta es una ley urgente. Pero es la Ley posible-hoy. No es provisoria o precaria. Es instrumental. Entonces, *no cabe ni la denostación ni la idolatría* de la Ley. [...] Los acuerdos y las formulaciones logradas no significan la clausura definitiva del debate; sino el “marco” en el cual continúa ese debate: el punto de partida y ordenamiento dinámico para los cambios del futuro. Por eso es *útil el apoyo crítico a la Ley*; no sólo habrá que reglamentarla y cumplirla, sino perfeccionarla con la normativa y complementarla con la práctica. (Albergucci, A., 1993, “Ley Federal de Educación (2)”. *Periódico CONSUDEC* [715], 12-18. Énfasis añadido)

La ley y su aplicación se convirtieron en objeto de comentario (ya fuese analítico, descriptivo, condescendiente o crítico). Se sucedieron entonces una aceptación general de la LFE y un compromiso asumido desde la educación católica de tomar la aplicación de la normativa como una tarea propia:

Comienza ahora una nueva etapa del desarrollo del sistema educativo. La inauguramos, al igual que otras etapas del pasado, con una nueva ley, la Ley Federal de Educación. Sabemos que ella es más programática que operativa, *pero al menos existe*. Esta es su principal virtud: haber dejado de ser una entelequia o una nebulosa, y haber aventado con su sola existencia el temor social a lo desconocido. *Podemos discutirla y criticarla, mejorarla o modificarla, pero, a partir de ahora, lo haremos sobre cláusulas y textos concretos, no sobre hipótesis o abstracciones. Mas, al mismo tiempo, y hasta donde sea posible, propongámonos hacerla realidad.* (Cantini, L., 1993, “Estructura jurídica del sistema educativo argentino”. *Periódico CONSUDEC* [721], 38-44. Énfasis añadido)

De nada vale la LFE si queda como una hermosa secuencia de buenos deseos porque se la deja olvidada, sin aplicarse. *Nosotros defendemos la transformación educativa que está en marcha, con sus luces y sombras. Es impostergable incorporarse a ella, con entusiasmo, creatividad y crítica valorativa, si queremos tener una institución escolar renovada.* CONSUDEC, 1997, “Educación ¿sobre qué discutimos ahora?”. *Periódico CONSUDEC*, [810], 1. Énfasis añadido)

Una vez dada la sanción de la LFE, los comentarios pasaron a centrarse también en la dinámica dispar de su implementación. La interpelación de la prensa católica a la cartera educativa nacional pasó de un llamado de atención por los tiempos de aplicación de las disposiciones de la ley, a una consideración de los avances logrados. Aun más, desde CONSUDEC se pasó a hacer propia la tarea de difusión del trabajo realizado por el Ministerio de Educación de la Nación:

En el momento actual, *el Ministerio de Educación y Cultura no transmite una imagen de fuerte dinamismo*. No decimos que no haya actividad, no, pero ni los docentes, ni los padres lo perciben. Habida cuenta de las prescripciones del art. 66 de la Ley 24195, se esperaba otro panorama. Votada en la memorable sesión del 14 de abril, *ya están agotados los tiempos*

de la norma: “en un plazo no mayor de un año”. De los seis temas que hoy debieran estar implementados, sólo uno parece cabalmente resuelto. En los otros, sólo se conocen tibios avances. (CONSUDEC, 1994, “El momento actual”. *Periódico CONSUDEC* [738], 1. Énfasis añadido)

Quien observa con objetividad la marcha de la aplicación de la Ley Federal de Educación, concluye fácilmente que *estamos frente a un proceso pausado, planificado y prudente*. Durante 1994, se ha trabajado intensamente en el mejoramiento de la estructura edilicia. *El Ministerio ha hecho un trabajo encomiable para la eliminación o mejoramiento de las denominadas “escuelas rancho”*. Lamentablemente este hecho no es conocido por la mayoría de la población. Hay un “antes” y un “después” ilustrado en imágenes fotográficas que, casi no ha sido difundido. (CONSUDEC, 1995, “Un buen comienzo”. *Periódico CONSUDEC* [762], 1. Énfasis añadido)

La estrategia general de bienvenida y aceptación de la LFE no estuvo exenta de críticas moderadas que se enmarcaban en una expectativa por la aplicación efectiva de lo dispuesto en la normativa. A la hora de comentar los contenidos y el proceso de aplicación de la LFE, la Iglesia interpelaba principalmente a las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación. Pero también interpelaba, de modo indirecto, a la sociedad en su conjunto y a los actores del sistema educativo, incluida entre ellos una parte del sindicalismo docente que, según avanzó la década, hizo sentir su rechazo a la reforma:

*La Ley Federal es un instrumento perfectible*. Se puede discutir mucho sobre su contenido pero parece indiscutible que en ella se recogen muchos de los reclamos sobre la educación argentina, provenientes tanto de adentro como de afuera de la escuela. [...] *Lo que está por verse, sobre todo, es la “realidad del cambio”*. No es nada fácil cambiar un sistema nacional de educación. No es nada fácil que cada uno de nosotros cambie en su actitud y modo de trabajo. Pero no es imposible. (Onetto, F., 1995, “Una oportunidad de cambio”. *Periódico CONSUDEC* [771], 18-19.. Énfasis añadido)

No podemos olvidar entonces que *por primera vez una ley nacional describe lo que debe entenderse por educación* [...]. Pero como nada hay perfecto en este mundo, y el trabajo humano, a pesar de su mérito, no está libre de errores, *se podrán objetar con razón algunas disposiciones de la Ley Federal de Educación, y mucho más su implementación posterior*. Y si no sabemos aprovechar lo mucho de positivo que esta transformación presenta, nos pasaremos los años lamentando lo que falta o complica, sin advertir la apertura de horizontes que significa la nueva situación. (Bianchi di Cárcano, E., 1998, “La institución educativa católica y la capacitación de sus docentes para la transformación educativa”. *Periódico CONSUDEC* [841], s/p. Énfasis añadido)

Hacia el final de la década, la movilización docente en oposición a la LFE había ganado terreno en la opinión pública, en un marco de críticas generalizadas a las consecuencias socioeconómicas de las políticas neoliberales del gobierno de Menem. La voz de la Iglesia no dejaba de ser un elemento esperado en un tenso juego de poderes dentro del sistema educativo nacional. En esta reconfiguración del contexto político, si bien la primera preocupación fue por los aspectos conceptuales y axiológicos de la normativa, la presión presupuestaria pasó a ser el eje sobre el que giraron los comentarios del CONSUDEC acerca de la LFE y su puesta en marcha:

Con preocupación se ven, en este estadio de la transformación educativa, algunas *posturas de corte eficientistas y economicistas*, que parecieran primar por encima de los principios afirmados en la Ley Federal de Educación. (CONSUDEC, 1998, “Encuentro de los CEC con Mons. Mauilión”. *Periódico CONSUDEC* [835], 7. Énfasis añadido)

Los que militamos en las filas de la gestión privada, con frecuencia mostramos impaciencia, cuando no salen las resoluciones con la premura que exigen las etapas del proceso de cambio que estamos implementando. *Y también es generalizada nuestra preocupación por la discriminación del sector que se sufre en la aplicación de cursos y recursos.* CONSUDEC, 1998, “Editorial. ¿Dónde centralizo la fuerza educadora?”. *Periódico CONSUDEC* [837], 1. Énfasis añadido)

Estamos en *un momento crítico de la transformación educativa*. El año es electoral, y sabemos lo que ello representa. El Estado ha hecho lo que ha creído necesario. La transformación tiene en el país diferentes líneas de aplicación y avances [...]. *Los fondos invertidos son significativos, pero insuficientes.* (Van Gelderen, A., 1999, “La transformación educativa en Argentina”. *Periódico CONSUDEC* [862], 21-24. Énfasis añadido)

El emblema de la crisis político-presupuestaria que suponía la implementación de la reforma educativa en un contexto neoliberal fue la instalación de la llamada *Carpa Blanca*, en abril de 1997. Se trataba de una estrategia de visibilización y reclamo del principal sindicato docente del país (CTERA - Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) por una Ley de Financiamiento Educativo, la derogación de la LFE y, más ampliamente, la defensa de la educación pública. La presencia de la *Carpa Blanca* durante casi tres años frente al Congreso de la Nación marcó fuertemente el tono de las discusiones públicas sobre la LFE.

La Iglesia se mostró distante sobre el asunto durante los primeros años de la protesta. Sin embargo, según se consolidó el reclamo docente y el apoyo de la opinión pública, resultó inevitable su pronunciamiento:

Ante la difícil situación del sistema educativo, en materia presupuestaria, CONSUDEC no puede quedar ajeno al problema, prescindiendo de toda connotación política, partidista. [...] CONSUDEC, ante la politización de una cuestión de tanta trascendencia y gravedad, esperó que se apaciguaran los espíritus, para expresar su pensamiento sobre esta materia. (CONSUDEC, 1999, “Una inversión, jamás un gasto”. *Periódico CONSUDEC* [860], 1)

Desde los inicios del reclamo docente, la estrategia de la Iglesia había sido poner el acento en la dimensión presupuestaria y tomar distancia de las consignas gremiales que incluían la derogación de la LFE y la enfática defensa de la *educación pública*, entendida como sinónimo de educación a cargo del Estado. La Iglesia coincidió así en el reclamo por la mejora del salario, como una cuestión general que no ponía en cuestión su alineamiento con la reforma y la LFE:

*La Ley sigue siendo válida, pero concordamos en general con los cuestionamientos que se hacen a su aplicación e implementación.* Entre las serias omisiones que la implementación de la Ley conlleva, vemos como muy grave la falta de cumplimiento de las pautas presupuestarias

reflejadas en el Pacto Educativo que preveía la duplicación del presupuesto en un plazo de cinco años. [...] Con un manejo inadecuado del presupuesto nacional y de las provincias, muchas decisiones pedagógicas y de política educativa dejan de llevarse a cabo o bien son obstaculizadas. (Obispos del NOA, 1997, “La Ley Federal requiere cambiar la realidad social”. *Periódico CONSUDEC* [818], 10-12. Énfasis añadido)

Se debe partir de que la transformación educativa no se puede realizar sin la adhesión de los educadores, y en justicia *no se les puede demandar tal apoyo, si el nivel de su salario no guarda una relación elemental con la responsabilidad que ese mismo cambio asigna*. (Chantada, H., 1997, “El financiamiento ¿es posible?”. *Periódico CONSUDEC* [825/826], 10. Énfasis añadido)

Exhortamos a las autoridades y a la sociedad entera a *favorecer el reconocimiento a los educadores y su justa retribución*, lo cual contribuirá a mejorar la calidad de la educación y permitirá integrar a todos, preferentemente a los más pobres, en la vida de nuestra comunidad argentina. (Conferencia Episcopal Argentina, 1998, “Mensaje de la 76ª Asamblea Plenaria”. *Periódico CONSUDEC* [847], 1. Énfasis añadido)

Incluso en los momentos más álgidos de oposición gremial a la reforma educativa encarnada en la LFE, desde el CONSUDEC se insistió en su defensa. Muchos de los preceptos católicos sobre el lugar de la Iglesia, el Estado, las familias y, en definitiva, lo público en materia educativa estaban presentes en esa normativa. Esta lectura general sobre el proceso de respuesta del CONSUDEC ante la LFE y las políticas de reforma educativa, nos abre el paso al análisis de otros temas específicos que han preocupado a la Iglesia en relación con la educación: la enseñanza religiosa y la definición de lo público.

## LA LFE Y LA RELIGIÓN: “UNA LÁPIDA DEFINITIVA PARA EL LAICISMO”

Una de las cuestiones fundamentales para el catolicismo ha sido la enseñanza religiosa dentro de la educación pública. Este asunto fue fundacional en la conformación del sistema educativo nacional, hacia finales del siglo XIX, cuando la disputa con el Estado por el gobierno del campo educativo fue clave para la Iglesia argentina y su reposicionamiento como actor político-religioso en una sociedad progresivamente secularizada (Torres, 2014a). La cuestión religiosa fue uno de los ejes más debatidos en la sanción de la Ley 1420 de educación primaria obligatoria. Aunque en su artículo 8º sostenía la educación religiosa fuera del horario de clase –de modo que el carácter laico de la educación no estaba explicitado en el articulado de la normativa–, la exclusión de la religión del mínimo curricular obligatorio significó un fracaso para las pretensiones de la Iglesia. La Ley 1420, reconocida desde entonces como la normativa que instituía la educación *común, obligatoria, gratuita y laica*, funcionó a lo largo del siglo XX como un anclaje ineludible en la memoria del discurso educativo. Para la Iglesia argentina, la memoria de ese antecedente histórico alimentó su oposición a cualquier propuesta educativa que tuviera como principios rectores la centralidad del Estado y la laicidad. La sanción de la LFE fue una nueva oportunidad para actualizar esas tensiones históricas, que de manera

contundente ya habían tenido su espacio de expresión en el Congreso Pedagógico de la década pasada (De Vedia, 2005; Krotsch, 1988).

La amplitud y consecuente ambigüedad de la definición encontrada en la LFE para la cuestión religiosa fueron objeto de comentarios críticos desde el CONSUDEC. La ley sostenía en su apartado de principios generales que:

El Sistema Educativo posibilitará la *formación integral* y permanente del hombre y la mujer, con vocación Nacional, proyección Regional y Continental y visión Universal, que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y *religiosa* [...]. (LFE, art. 6°. Énfasis añadido)

La inclusión del carácter *integral* de la educación suponía, en una lectura amplia, la inserción de la *dimensión religiosa*—explicitada también en la ley— como elemento antropológico constitutivo de los sujetos de formación. En la LFE, como marco general para los subsistemas educativos provinciales, se encontró esa formulación polisémica y abierta a especificaciones diversas en las Constituciones y las leyes educativas provinciales, que bien podrían adoptar la enseñanza religiosa (obligatoria u optativa) en las escuelas públicas, sin incurrir en una contradicción con la ley nacional. Su artículo 6° pasó a ser reivindicado así desde el CONSUDEC:

El art. 6° es la síntesis de la intención formativa de la ley. Al definirse por “la formación integral y permanente del hombre y la mujer”, por las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa de la persona [...]. Para la reformulación del sistema y para la transformación de la educación argentina, *el art. 6° de la ley es base y fundamento*. (Albergucci, A., 1993, “Ley Federal de Educación”. *Periódico CONSUDEC* [714], 18-22. Énfasis añadido)

El artículo 6 de la ley, conforme a lo que corresponde a una política educativa, respeta el fin de la educación y los valores que deben guiar la formación de la persona, aclarando que el sistema educativo posibilitará *la formación integral de la persona en todas sus dimensiones*. [...]. A la vez explicita la *dimensión religiosa*, es decir, la relación de la persona humana con Dios afirmando un principio fundamental de la libertad personal y social. (Archideo, L., 1993, “Los principios de la Ley Federal de Educación”. *Periódico CONSUDEC* [728], 16-18. Énfasis añadido)

En el marco del discurso católico ha existido una oscilación estratégica entre dos posibles posturas sobre la educación religiosa en el sistema educativo público. Por un lado, en una pretensión *mínima*, la Iglesia ha aspirado a la inclusión transversal de una cosmovisión “integral” que asumiera la dimensión religiosa y la trascendencia espiritual como parte definitoria de la pedagogía general para el sistema educativo. A la hora de someter a comentario a la LFE, esta postura estuvo presente en parte de la línea editorial del CONSUDEC, apoyada en la libertad religiosa, el repudio al “laicismo” o al “ateísmo”, y en las referencias implícitas a la decimonónica Ley 1420 y su memoria laica:

La piedra angular de la ley es el artículo 6° con innegables reminiscencias del Congreso Pedagógico. [...] Este artículo no sólo significa una recompensa a aquel esfuerzo extraordinario

de los católicos, es también *una lápida definitiva para el laicismo en la Argentina*. Este es un nuevo punto de partida. Aquí comienza otra historia. (CONSUDEC, 1993, “Artículo 67, inc. 16 de la Constitución Nacional”. *Periódico CONSUDEC* [714], 1. Énfasis añadido)

Que la Ley ayude a un cambio de mentalidad. Superar planteos y situaciones anacrónicas: los nuevos conceptos de pluralismo, libertad y tolerancia, que *nada tienen que ver con el “laicismo” del siglo XIX*. (CONSUDEC, 1993, “¿Qué esperamos entonces de la Ley Federal de Educación?”. *Periódico CONSUDEC* [715], 18. Énfasis añadido)

[A]sí como debe respetarse a quienes sostienen posiciones agnósticas o ateas, *debe respetarse el pluralismo de credos o confesiones religiosas*. Ni la afirmación dogmática integrista del confesionalismo de la mayoría; ni la positiva negación de *un laicismo seudocientífico y obligatorio* –disfrazado de “neutralismo”– que educa como si todos fueran ateos o agnósticos; y no respeta en definitiva la conciencia de cada uno. (Albergucci, A., 1993, “Ley Federal de Educación (2)”. *Periódico CONSUDEC* [715], 12-18. Énfasis añadido)

Por el otro lado, en una pretensión *máxima*, la Iglesia ha declarado también como necesaria la inclusión obligatoria de la enseñanza religiosa (específicamente católica, en algunas argumentaciones) como parte de los contenidos de formación común. La libertad religiosa y la memoria de las discusiones históricas por la laicidad educativa enmarcaron también muchos de estos tipos de planteos:

¿Cuántas veces se habrá tratado el tema de la enseñanza laica! *No queremos volver a luchas del pasado*, porque ahora no vivimos aquella época y nuestras reivindicaciones fueron asumidas. En este sentido, la sociedad ha madurado y ha reconocido que, para *una auténtica libertad*, debemos dejar que la escuela también cobije las creencias y las alimente... Y aquí entendemos que también *la escuela de gestión estatal no será plenamente madura y eficaz, si no incorpora la libre opción de dar formación a la dimensión religiosa*, según los variados credos. (CONSUDEC, 1998, “Editorial. La ley y su aplicación: con protestas y réplicas”. *Periódico CONSUDEC* [842], 3. Énfasis añadido)

Una deuda todavía no saldada por nuestras sociedades contemporáneas occidentales, que se dicen cristianas, es haber desterrado *la dimensión religiosa de sus escuelas estatales*. Un signo de respeto a nuestros pueblos será revisar esta concepción y cambiar esa normativa, para que *cada miembro de la comunidad escolar pueda invocar a Dios* desde sus convicciones y tradiciones heredadas *también dentro del espacio escolar*. (CONSUDEC, 1997, “Editorial. Educadores testigos”. *Periódico CONSUDEC* [825/826], 1. Énfasis añadido)

Fue en este marco argumental que la definición ambigua de la LFE sobre la cuestión religiosa fue sometida a comentario crítico, por su falta de explicitación sobre la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. Se destacó desde el CONSUDEC, ya fuera su ausencia, o la falta de claridad en la definición:

La formación religiosa no aparece explícitamente como contenido optativo de ningún nivel de enseñanza. (Albergucci, A., 1993, “Ley Federal de Educación (2)”, *Periódico CONSUDEC* [715], 12-18)

En un memorable artículo, decía Alberto Caturelli: “Todo plan general de educación, implícita o explícitamente es consecuencia de supuestos filosóficos acerca de la realidad y del hombre”. Aquí [en la LFE], *ni una cosa ni la otra*, totalmente. Hemos superado el laicismo confeso pero aún estamos en un *sincretismo poco claro*. Es un paso importante, pero no suficiente. (CONSUDEC, 1993, “Superación del laicismo”. Periódico CONSUDEC [718], 1. Énfasis añadido)

Instalada una nueva normativa educativa en el país, el pronunciamiento sobre la enseñanza religiosa fue central para la Iglesia católica, como lo había sido desde hacía un siglo. La estrategia de recibimiento auspicioso, aunque crítico, a la LFE tuvo expresión también en esta cuestión específica. Por un lado, fue bien recibida la inclusión de la integralidad y la dimensión religiosa dentro de los principios pedagógicos rectores. Sin embargo, también se criticó, desde una postura *máxima*, la ausencia de una definición explícita sobre la inclusión de la religión como parte de los contenidos comunes de formación para todo el sistema educativo.

## LA LFE Y LO PÚBLICO: “ESCUELAS PÚBLICAS DE GESTIÓN PRIVADA”

Otro de los elementos fundamentales de la LFE, y bien recibidos por la Iglesia católica, fue la definición del conjunto del sistema educativo *público* en términos de gestión: estatal y privada. La discusión por el carácter público de la educación privada se remonta a la década de 1960, con algunos anteproyectos de leyes educativas que contemplaban esa distinción. Ya en el inicio del periodo democrático y los debates educativos impulsados desde el gobierno de Alfonsín, la redefinición de la educación pública fue convertida en objeto de controversia por parte de la Iglesia católica, como principal interesada en equiparar lo privado con lo público y reclamar reconocimiento y financiación estatal (Minteguiaga, 2009; Torres, 2014b). En línea con esos antecedentes, el primer ministro de Educación del menemismo, Antonio Salonia, había firmado en 1991 el Decreto N° 2542, por el que instituía la financiación estatal de los establecimientos educativos privados denominados “Institutos incorporados a la enseñanza oficial”, incluyendo en los considerandos la expresión “educación pública de gestión privada” (citado en Secretaría de Culto, 2001, p. 285), en un momento previo a la discusión parlamentaria y sanción de la LFE.

En el marco de la sanción y aplicación de la LFE, la disputa por el lugar de lo público y del Estado fue reactualizada desde la Iglesia, en la búsqueda de construir un nuevo sentido para la educación pública que incluyera a las instituciones privadas y confesionales:

La educación, *tanto la de gestión oficial como la de gestión no-oficial*, es un bien social de interés público, competencia irrenunciable del Estado. EDUCACIÓN PÚBLICA significa precisamente la responsabilidad política del ESTADO en la inversión social de la educación. (Albergucci, A., 1993, “Ley Federal de Educación (2)”. Periódico CONSUDEC [715], 12-18. Énfasis añadido. Mayúsculas en el original.)

Una dificultad todavía no superada: *la confusión en la terminología* que utilizamos y que utilizan tanto autoridades como los mismos educadores. [...] Hay otros términos que

podríamos agregar aquí: como escuela oficial, escuela pública (que siguen usando algunos agregaciones [sic] cuando hacen manifiestos en su defensa), como enfrentada a la escuela privada o particular. ¿Qué se entiende o se quiere decir con el término “oficial” o con el término “pública”? *¿Las escuelas “privadas o particulares” no son reconocidas y dan títulos oficiales, no prestan un servicio público como es la educación?* (CONSUDEC, 1996, “Editorial. Impresiones de mitad de año”. *Periódico CONSUDEC* [791], 1. Énfasis añadido)

Un servicio es público cuando a él tiene acceso cualquier persona, sin discriminación de raza, credo, preferencia política, simpatía futbolística, color de piel, etc., etc. *TODA LA ESCUELA ARGENTINA, entonces, ES PÚBLICA.* (CONSUDEC, 1997, “¿En defensa de la escuela pública?”. *Periódico CONSUDEC* [808], 3. Énfasis añadido. Mayúsculas en el original.)

Según avanzó la década, y ante los reclamos por la aplicación de la LFE y sus efectos sobre la cotidianeidad de las instituciones escolares, articulados en la consigna de *defensa de la escuela pública*, la Iglesia siguió proclamando su posición. Como respuesta que evocaba los reclamos del sindicalismo docente y del conjunto de la opinión pública sobre la aplicación de la LFE, el CONSUDEC reforzó su posición sobre la particular definición de lo público:

Queremos que quede claro (lo repetimos todas las veces que podemos, para que se grabe), que *desde la LFE oficializamos la expresión: “escuelas públicas de gestión privada”* para distinguimos de las de gestión estatal. ¿Tardará mucho tiempo todavía para que sobre todo las personalidades de la cultura, de la política, de los medios de comunicación y de los diversos gremios asuman esta forma de expresión para que nos podamos entender y no confundamos? ¿O será que la intención es confundir? Entonces ahora podemos reafirmar el título: *CONSUDEC también está por la defensa de la escuela pública.* (CONSUDEC, 1997, “Editorial. Defensa de la escuela pública: a los 400 años de su aparición”. *Periódico CONSUDEC* [814], 1. Énfasis añadido)

¿Es tiempo de viejas antinomias? La Iglesia es, por naturaleza, una institución de carácter público. En su seno nacieron la universidad y la escuela. Permanentemente, en distintas geografías, se hizo presente con el servicio de la educación, conociendo que de esa manera realizaba un aporte humanizador. Mucho más tarde, aparecerían otras iniciativas estatales o sociales en el campo educativo. Por eso se considera poco consistente la disyuntiva entre pública y privada. [...] Salvo la que se da en el seno de la familia, el resto de la enseñanza es una actividad pública de interés general; de ahí que *la escuela pública se presente a nuestra consideración en dos versiones: la de gestión estatal y la de gestión privada. Defender la escuela pública*, que comprende ambas gestiones, significa coordinarlas sin prevalencias, para que exista armonía y no sean dos fuerzas distintas que inclusive lleguen a contraponerse. (Arzobispado de Buenos Aires, 1998, “Educación, es hora de dar el presente”. *Periódico CONSUDEC* [846], 16-18. Énfasis añadido)

La Iglesia buscó construir, en un terreno de disputas con otros actores sociales, un nuevo sentido para la educación del sector privado desplazándolo hacia su inclusión dentro de la esfera pública. Desde el posicionamiento estatal, hubo una predisposición tendiente a

consolidar esta definición. En 1999, como parte de la implementación de la LFE, se aprobó en el Consejo Federal de Cultura y Educación un *Acuerdo Marco para la Enseñanza Pública de Gestión Privada*. Allí, tras una versión primaria, la Iglesia católica ofreció sus sugerencias para que se incluyeran los sentidos que el catolicismo suponía pertinentes en relación con la libertad de enseñanza y el consecuente “reconocimiento” de la educación privada en el sistema educativo (en una valorización positiva), y con el “aporte” financiero del Estado (distinto de la idea despectiva de subsidio).

El excepcional aporte del CONSUDEC se manifiesta muy especialmente en que desde la versión 1.1 se llegó a la 1.6 que fuera aprobada por la Asamblea Anual Ordinaria el 30/04/1999 y que recoge opiniones, sugerencias y aportes de todos los Consejos de Educación Católica (CEC) y Juntas de Educación Católica. (CONSUDEC, 1999, “Nuevo marco legal para la enseñanza pública de gestión privada”. *Periódico CONSUDEC* [873/874], 6-10)

En un contexto neoliberal de debilitamiento del Estado como garante de un proyecto político de democratización social, la Iglesia desplazó el sentido de la educación pública. Por parte de los actores estatales, ese desplazamiento fue concedido e incluido en la reforma educativa. El cambio en la dimensión discursiva fue fundamental en el pasaje desde la centralidad estatal en el gobierno de la educación hacia un Estado subsidiario que buscó diluir sus funciones entre otros actores sociales, incluida la Iglesia católica como primer referente del subsector educativo privado.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se presentó un recorte de una investigación más amplia centrada en el vínculo político de la Iglesia católica argentina con el Estado nacional en materia educativa, desde el retorno democrático en 1983. Forma parte de un esfuerzo por identificar continuidades y permanencias en ese vínculo, en la amplia coyuntura democrática, marcada por la permanente reconfiguración de los posicionamientos de los actores sociales, políticos, religiosos y educativos. A lo largo de las últimas tres décadas, la Iglesia católica argentina ha establecido modos distintos de relación con el Estado nacional, a la vez que los actores estatales han respondido de modo diferente según cada contexto político, yendo a veces desde la confrontación abierta, la concesión y el acuerdo explícito, o bien, la prescindencia activa y la relativa autonomización de las correspondientes esferas de acción. Indagar los sentidos en disputa es una vía de entrada para dar cuenta de esas variaciones en los posicionamientos políticos de cada actor social y las consecuencias para los sujetos, las prácticas y las políticas educativas. Particularmente, nos centramos en la prensa educativa, como espacio privilegiado de indagación de las formas de vinculación entre esos actores sociales y los sentidos intervinientes.

Acotados dentro de este trabajo a la reforma educativa de los noventa, entendemos que en ella se reavivó un latente juego de tensiones y cesiones entre actores políticos y religiosos, en un escenario de disputa, configurado históricamente, por los sentidos dominantes y el gobierno de la

educación. Relevamos particularmente el posicionamiento del CONSUDEC ante la LFE, para pasar a centrarnos luego en los sentidos en disputa en torno a la educación religiosa y la definición de lo público. En todo ese proceso, la Iglesia argentina ha sabido imponerse ante la autoridad estatal como un actor necesario e ineludible a la hora de discutir y definir las características del sistema educativo. Por parte de los responsables del Estado, se habilitó un espacio de convergencia permeable a muchas de los pronunciamientos católicos dentro de los fundamentos normativos de la educación pública, en una densa imbricación entre lo político y lo religioso.

Señalamos el acompañamiento auspicioso, aunque crítico, en algunos puntos de la prensa educativa católica respecto a la LFE, sin por ello querer agotar el análisis de la perspectiva de la diversidad de actores que conforman la Iglesia argentina. En términos generales, el periodo analizado se caracterizó por una complementariedad entre los preceptos neoliberales y neoconservadores del Gobierno nacional en su reforma educativa y las reivindicaciones católicas sobre la subsidiariedad del Estado, la enseñanza religiosa y el sentido de la educación pública. Este posicionamiento seguiría siendo la estrategia del sector educativo católico durante los siguientes años.

Cuando se ingresó al siglo XXI, y con los cambios respectivos de gobierno, se procedió a una rediscusión y final derogación de la LFE y su reemplazo por la Ley de Educación Nacional N° 26.206, en 2006. Esa sería la oportunidad para la reactualización, bajo nuevas condiciones políticas, de las tensiones entre la jerarquía eclesiástica y el Estado nacional por los fundamentos y alcances de la educación pública argentina.

## REFERENCIAS

- De Vedia, M. (2005). *La educación aún espera*. Buenos Aires: Eudeba.
- Di Stefano, R. y Zanatta, L. (2009). *Historia de la Iglesia argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Echenique, M. (2003). *La propuesta educativa neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Esquivel, J. (2004). *Detrás de los muros. La Iglesia católica en tiempos de Alfonsín y Menem*. Bernal: UNQ.
- Fabris, M. (2011). *Iglesia y democracia*. Rosario: Prohistoria.
- Feldfeber, M (2000). Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. *Versiones*, 11, 8-20.
- Finocchio, S. (2009). *La escuela en la historia argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Ghio, J. (2007). *La Iglesia católica en la política argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Krotsch, C. (1988). Iglesia, educación y Congreso Pedagógico Nacional. En A. Ezcurra, *Iglesia y transición democrática* (203-250). Buenos Aires: Puntosur.
- Mallimaci, F. (2015). *El mito de la Argentina laica*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mallimaci, F. y Esquivel, J. (2013). La tríada Estado, instituciones religiosas y sociedad civil en la Argentina contemporánea, *Amerika. Mémoires, Identités, Territoires*, 8. En línea. Disponible en: <http://amerika.revues.org/3853>
- Minteguiaga, A. (2009). *Lo público de la educación pública*. México: Flacso.
- Nosiglia, M. y Marquina, M. (1993). Ley de educación: aportes para el análisis y el debate. *Propuesta Educativa*, 9, 75-90.

- Nosiglia, M. y Zaba, S. (2003). El papel de la Iglesia católica en la formulación e implementación de las políticas educativas argentinas en los 90. *Anuario de Historia de la Educación*, 4, 61-93.
- Paviglianiti, N. (1995). La LFE como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina. *Serie Pedagógica*, 2, 123-146.
- Secretaría de Culto, República Argentina. (2001). *Digesto de derecho eclesiástico argentino*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.
- Southwell, M. (2002). Una aproximación al proyecto educacional de la Argentina post-dictatorial: el fin de algunos imaginarios. *Cuaderno de Pedagogía Rosario*, 10, 33-48.
- Torres, G. (2014a). Iglesia católica, educación y laicidad en la historia argentina. *História da Educação*, 18 (44), 165-185.
- Torres, G. (2014b). La Iglesia católica argentina y la definición de lo público y lo privado en el sistema educativo. *Debates do NER*, 2 (26), 165-192.
- Torres, G. (2014c). Una lectura de las relaciones entre Iglesia católica, Estado y educación en 30 años de democracia. *Propuesta Educativa*, 2 (42), 77-85.