

Regulación estatal de lo religioso en la Provincia de Buenos Aires: su incidencia en la elaboración de políticas públicas

María Pilar García Bossio (CONICET- IdIHCS/UNLP-CONICET)

mapilargarciabossio@gmail.com

En este trabajo nos proponemos indagar sobre el funcionamiento de un área particular del entramado estatal de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección de Cultos, tanto a partir de sus funciones específicas dentro del organigrama estatal como en su rol en el diseño e implementación de políticas públicas.

Nuestra pesquisa se enmarca así en una investigación de más largo alcance con la que esperamos contribuir al estudio de las relaciones que el Estado argentino –en sus distintos niveles de gobierno- establece con las diversas instituciones religiosas, indagando en qué medida incentivan el pluralismo religioso o más bien construyen una escala jerárquica de religiones legitimadas por estas interacciones.

Buscaremos relevar, a partir de entrevistas en profundidad y trabajo con documentos institucionales, las actividades realizadas por la Dirección en su actual gestión para compararlas con su desempeño anterior -en un contexto de cambio de signo político en la gobernación provincial- a fin de establecer continuidades y cambios en su funcionamiento organizacional. De esta forma esperamos relevar el impacto que las relaciones estatales con lo religioso impactaron e impactan –material y simbólicamente- en la forma de pensar políticas públicas en el territorio bonaerense.

Palabras clave: políticas públicas-religión-provincia de Buenos Aires

Introducción

En este trabajo nos proponemos indagar sobre el funcionamiento de un área particular del entramado estatal de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección de Cultos, tanto a partir de sus funciones específicas dentro del organigrama estatal como en su rol en el diseño e implementación de políticas públicas.

Nuestra pesquisa se enmarca así en una investigación de más largo alcance con la que esperamos contribuir al estudio de las relaciones que el Estado argentino –en sus distintos niveles de gobierno- establece con las diversas instituciones religiosas, indagando en qué medida incentivan el pluralismo religioso o más bien construyen una escala jerárquica de religiones legitimadas por estas interacciones.

Estudiaremos las relaciones en tanto política (*politics*), como entramado de reglas, recursos y relaciones de poder entre el Estado y las diversas instituciones religiosas, teniendo en cuenta que esto muchas veces no sólo cristaliza en regulaciones burocráticas sino también en la puesta en marcha de ciertas políticas (*policies*), en tanto elaboración y puesta en práctica de los cursos de acción estatal. Esta distinción entre *politics* y *policies* es únicamente analítica, pues política y políticas son inseparables en el campo de la acción (Camou y González, 2014). Este juego se produce en una matriz política dinámica, donde si bien las instituciones pueden influir sobre variables sociales, culturales, económicas y sobre los actores, pueden a su vez ser influidas por estas mismas variables y estos mismos actores (Acuña y Chudnovsky, 2013: 28) como sujetos capaces de cierta autonomía –siempre espacio-temporalmente inmersa-.

Buscaremos relevar, a partir de entrevistas en profundidad y trabajo con documentos institucionales, las actividades realizadas por la Dirección en su actual gestión para compararlas con su desempeño anterior -en un contexto de cambio de signo político en la gobernación provincial- a fin de establecer continuidades y cambios en su funcionamiento organizacional. De esta forma esperamos relevar cómo lo religioso impacta –material y simbólicamente- en la forma de pensar políticas públicas en el territorio bonaerense.

La Dirección

La Provincia tiene trayectoria de organización estatal respecto a lo religioso que sin ser de larga data posee un camino recorrido. Durante el gobierno de Duhalde figura por primera vez la “Unidad de Coordinación y Enlace con la Jerarquía Eclesiástica de la Iglesia Católica” (decreto 4403/94) como oficina dependiente de la Subsecretaría de Planificación y Coordinación de gobierno del Ministerio de Gobierno y Justicia. Un año después, por decreto 1061/95 pasa a depender directamente del Gobernador. Sus funciones estaban centradas

principalmente en fijar pautas y directivas que efectivizaran la relación ya existente con la Iglesia Católica, funcionando como nexo para pedidos y soluciones, dado el papel de esta institución religiosa en la atención a la comunidad. De esa forma se buscaba profundizar en “todas aquellas actividades de coincidencia entre las políticas fijadas y la doctrina social de la Iglesia” (decreto 4403/94).

En 2001, durante la gobernación de Carlos Ruckauf se transformó en Subsecretaría de Cultos, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, incorporando como interlocutoras a otras religiones y siendo su Subsecretario Juan Manuel Benaglia. En el año 2002, siendo gobernador Felipe Solá, el decreto 2074/02 determina la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pasando a ser Dirección Provincial de Culto a cargo de Norberto García, siendo reemplazado luego por Gerardo Di Fazio Lorenzo¹. Aún mantiene un espacio privilegiado de relación con la Jerarquía Eclesiástica de la Iglesia Católica para el desarrollo de políticas públicas en materia social; pero incorpora las relaciones del Gobierno provincial con todas las iglesias, confesiones y comunidades religiosas de su territorio, proponiendo como fin el garantizar la libertad religiosa.

En el año 2008, iniciando la gobernación de Daniel Scioli, en el decreto 26/08 la Dirección Provincial de Culto figura como parte de la Secretaría General de la Gobernación, detallándose en el anexo 2d sus acciones. Si bien estas no se modifican, pasa a estar en primer lugar el diálogo con “todas las iglesias, confesiones y comunidades religiosas”. Durante todo el gobierno de Scioli (2008-2015) será Director de Culto Enrique Moltoni.

Finalmente el decreto 46/15 de diciembre de 2015 modifica la estructura orgánico-funcional de la Secretaría General de la Gobernación bajo la gestión de María Eugenia Vidal, ubicando a la Dirección Provincial de Cultos² como parte de la Subsecretaría General. Aquí ya no se menciona a la Iglesia Católica de forma explícita, sino que su función central es la de “coordinar y generar vínculos con los cultos reconocidos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires” (decreto 46/15), promoviendo la investigación de las diferentes tradiciones religiosas y la cooperación con las instituciones religiosas en la “promoción de la participación ciudadana”. Pasa a ser Director de Cultos en este contexto Walter Jiménez, quien estuviera a cargo del Culto Católico durante la gestión de Moltoni.

Así podemos observar una progresiva traslación a una mayor “apertura” hacia las religiones no católicas. Es interesante destacar que hasta esta última configuración la

¹ Actualmente preside la Dirección de Culto Legislativo de la Cámara de Diputados de la Nación (“La Cámara de Diputados creó la Dirección de Culto Legislativo de la Nación” AICA 07/04/2016)

² Como veremos en otro apartado, la construcción del plural Cultos será importante para la configuración de un imaginario de gestión.

vinculación primordial con la Iglesia Católica estaba fuertemente asociada al trabajo social y de ayuda humanitaria, pero destacando que el interlocutor frente al Estado no es toda la Iglesia, que por cierto no es en sí misma monolítica, sino su jerarquía. Esto en un contexto donde, como debemos recordar, la Iglesia Católica goza de un estatuto preferencial frente a las otras iglesias en el territorio nacional, tanto por el sostenimiento al que se compromete la Constitución Nacional en su artículo 2 (y con el cual la provincia de Buenos Aires coopera según el artículo 9), como –y por sobre todo– por su carácter de persona jurídica pública. Esto está establecido por el Código Civil –aún en su nueva versión de 2015. (Mallimaci, 2015), el cual incluye entre las personas jurídicas públicas a la Iglesia Católica, junto con el Estado; mientras relega a las demás a la clasificación de persona jurídica privada, con cualquier otra organización de la sociedad civil. Estas dos condiciones, la del sostenimiento del culto católico desde lo constitucional, y su carácter de persona jurídica pública, establecen una divisoria que se sostienen luego en el entramado institucional.

Volviendo a la organización de la Dirección Provincial de Cultos nos proponemos a continuación desagregar la administración de Enrique Moltoni para trazar algunas comparaciones con la forma en que se está pensando para la gestión que inició a principios de 2016.

Acción hacia la promoción de la Iglesia Católica

Como hemos mencionado, entre 2008 y 2015 estuvo a cargo de la Dirección Enrique Moltoni, periodista y católico practicante (entrevista a Moltoni). La misma se organizaba en dos grandes áreas, a la manera de la Secretaría de Culto de Nación: Culto Católico y Diversidad Religiosa. Completaba el organigrama el área social, un agente en la casa de la provincia y un área de protocolo. Las actividades que se realizaban se relacionan primordialmente con el apoyo logístico para diversos eventos religiosos (católicos y no católicos), la elaboración de un boletín periódico y el enlace entre la Iglesia Católica y otras religiones con áreas particulares del Estado provincial.

Si bien como veremos, y como parte de una cierta lógica de subsidiariedad estatal -aún imperante- donde una fuerte matriz católica coexiste con procesos democratizadores y secularizadores (Mosqueira y Prieto, 2015), la Iglesia Católica se configura como el actor preponderante en el reclamo frente al Estado, hay un componente propio del funcionario en cómo pensar el vínculo institucional con esta.

Así el Director marca como fundamentales en su gestión dos actividades que van en esta línea: la regulación dominial de bienes de la Iglesia³ y un encuentro anual de Scioli con la totalidad de los obispos de la Provincia, impulsado por la Dirección Provincial de Culto, donde la Iglesia tenía la posibilidad de trazar su agenda frente al Estado, como puede leerse en los boletines que esta producía periódicamente. En este punto es fundamental para el Director su relación personal con la Iglesia Católica, que termina encarnando en la puesta en la promoción de ciertas políticas por sobre otras:

En esto tenés que tener también un poco de paciencia y relación espiritual como para poder hacerlo, no. Porque te conlleva lo que es la iglesia en relación a lo que sos vos. Es decir, yo soy católico practicante, entonces me permite estar en una relación espiritual que... bueno, estoy emparejado con las cosas de la Iglesia [...] Me da más posibilidades. Hay personas que son católicos pero que no son practicantes. Pero yo sí, sí lo soy porque lo siento (*hace un gesto de la mano derecha como hacia el pecho*). Y porque a veces tengo suma necesidad de hacerlo, no. Que me sirve mucho, me sirve mucho. Yo les aconsejo a todos que hagan lo mismo. (Entrevista)

Esto se corona con la misiva que Moltoni envió a los obispos de la Provincia tras su renuncia, poco antes de finalizar la gestión de Daniel Scioli, por motivos de salud. AICA (Agencia Informativa Católica Argentina) reprodujo parte la misma, donde declaraba “Me retiro de la función pública, no me voy de la Iglesia” (“Moltoni dejó su cargo de director provincial de Culto”, AICA, 4/12/2015)

De esta forma es destacable como es desde *dentro* del Estado que una religión gana espacio en la configuración de políticas públicas, pero no sólo por motivos políticos o de cálculo estratégico frente al peso de esta organización en la sociedad, o por presión de esta organización *hacia* el Estado, sino por un convencimiento personal que modifica en última instancia una institución que no se rige por ese mismo convencimiento.

Respecto a las religiones no católicas, además de funcionar como vehiculizadora frente a otras dependencias estatales, la Dirección participó de encuentros con distintos líderes –en varios de ellos acompañando al Gobernador–, especialmente evangélicos y judíos (Boletín de la Dirección Provincial de Culto) y promovió un convenio de entendimiento con la Secretaría de Culto de Nación. Este firmado en 2010, hace de la Dirección un espacio intermedio entre las

³Esta consiste básicamente en la intervención de la Escribanía General de Gobierno para escriturar los templos de la Iglesia Católica que hubieran quedado en otra sección jurisdiccional tras la creación de nuevas diócesis (como sucedió con varios templos de lo que antiguamente era territorio de la Arquidiócesis de La Plata), como en la obtención de títulos de propiedad de templos que nunca habían sido escriturados por ser sus terrenos de donación muy antigua, como en el caso de la Basílica de Luján. Para ello se declararon esos templos como de interés social –en la misma forma que se escrituran las viviendas sociales– (entrevista con Gustavo Bazán).

diversas religiones que se encuentran en su territorio y el Registro Nacional de Cultos para la presentación de la documentación que da inicio al trámite⁴. Esto vino a reforzar otros convenios que diversos municipios de la Provincia ya habían establecido con el Registro.

Hacia la reconstitución de las relaciones

A principios de 2016 se hizo cargo de la Dirección Provincial de Cultos el Licenciado en ciencias de la comunicación Walter Jiménez, también católico, quien forma parte de la dependencia desde 2008. Cuenta con un personal reducido (son en total cinco personas en toda la Dirección) y no profesionalizado en temas de religión. Esta dependencia ya no se subdivide por religiones con las cuales tratar, sino que desde el Director se concentran las decisiones para luego distribuir las tareas.

Jiménez propone para su gestión una función no “mediática” sino “ejecutiva”, entendiendo esto como “mantener y profundizar la relación que tiene con la Iglesia Católica y reestablecer las relaciones (...) con el resto de las iglesias, con todas, especialmente con la diversidad y sus diferentes denominaciones de las iglesias evangélicas” (Entrevista a Walter Jiménez). Para el Director es un desafío que está dado básicamente por la complejidad de la provincia de Buenos Aires, identificada por él en la extensión del territorio, pero a lo que podríamos sumarle el complejo derrotero histórico y político que la une profundamente con lo que sucede a nivel nacional (Ollier, 2010). Para poder afrontar esta tarea, resalta la fuerte importancia simbólica de renombrar a la Dirección como de *Cultos*, en plural, entendiendo que es fundamental la apertura a otras iglesias.

Así su búsqueda de acercamiento a las comunidades evangélicas responde a una realidad del territorio, donde cerca del 80% de la población religiosa no católica de la provincia pertenece a alguna denominación evangélica⁵. Estos establecen relaciones de conocimiento e

⁴ Si bien en su origen tiene funciones más bien policiales (Cattogio, 2008), actualmente funciona como una instancia de reconocimiento del Estado de la existencia de cierta institucionalidad religiosa, sin consecuencias concretas graves para el funcionamiento de las religiones existentes (Frigerio y Wynarczyk, 2004), a no ser la de la necesidad, como parte de la inscripción, de la tramitación de la personería jurídica.

El estar “fichado” supone que el culto inscrito es considerado por el aparato estatal como un actor legítimo, lo que colabora a apartar presiones producidas tanto por el mismo Estado como por la fuerte regulación social (estigmatización mediática, sospecha y prejuicios sociales). Esto impacta de forma directa en los grupos religiosos, teniendo consecuencias significativas en su vida cotidiana. Prueba ello es la lucha actual de muchos “cultos populares” para poder incorporarse al Registro (López Fianza y Galera, 2014; López Fianza, 2014). Está exenta de este trámite la Iglesia Católica.

⁵ Según cálculos propios, realizados en base a las filiales inscriptas en el Registro Nacional de Culto para enero de 2016 serían el 77.87%. Sobre el total de la población, la pertenencia religiosa evangélica de la provincia rondaría el 8,5%, tomando como datos los arrojados para la región AMBA y Centro del *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina* (2013) dirigido por Fortunato Mallimaci.

institucionales con la Provincia, siendo aún la religión que más reclama al Estado por soluciones y bienes la Iglesia Católica.

Un elemento que gana centralidad en la gestión de Jiménez como unificador de las religiones, pero a su vez como una instancia de acción que trascienda al Estado como mero habilitador del diálogo entre los distintos credos, es la temática del consumo de drogas problemáticas. Ya desde hace tiempo el Estado ha descargado en las religiones parte de la contención, prevención y recuperación en torno a la drogadicción, incluyendo, además de a la ya histórica Iglesia Católica, a los evangélicos a la gestión pública, a modo de “rueda de auxilio” de lo político frente a las problemáticas sociales (Carbonelli, 2015). Esto incluso es reconocido socialmente, a tal punto que el 75% de la población está de acuerdo con que el Estado (en sus diferentes niveles de gobierno) financie el trabajo social de las iglesias (Mallimaci, 2013).

Se entiende entonces la orientación en términos “ejecutivos” de las funciones de la Dirección, en dos sentidos. Uno, ya mencionado, como facilitadora de espacios de encuentro de las religiones para la acción *con* el Estado. Otro de resguardar a los ciudadanos en su libertad de expresar su religión, a partir del acompañamiento, coordinación y cuidado en eventos masivos, como son las peregrinaciones católicas o los encuentros evangélicos en espacios públicos. Allí la Dirección se ve a sí misma como garante de la libertad religiosa en la habilitación de los medios materiales, nuevamente vía la articulación entre diversos sectores del gobierno provincial –e incluso con los gobiernos municipales-, considerando que es responsabilidad del Estado el buen desarrollo de las actividades que emprenden sus ciudadanos.

La no mediatización sigue esta misma línea, al poner a la Dirección en el funcionamiento general de la provincia, y no como un espacio de pujas de poder político. Para ello se eliminó la página web y se suprimió el Boletín que se enviaba semanalmente a diferentes instituciones gubernamentales y religiosas –y que, cabe destacar, estaba muy asociado a las características de la gestión anterior-.

Conclusión

En este trabajo hemos trazados algunas líneas para comprender el funcionamiento de una institución estatal en dos momentos distintos de su desarrollo, a partir de una génesis compartida. Allí pudimos distinguir algunos juegos entre instituciones que se dan dentro de la matriz política del estado provincial.

Lo que Weber (2003) pensó como esferas separadas de la vida en un mundo crecientemente desencantado se imbrican en el caso analizado, y lo religioso y lo político se mezclan no solo

como actores diferentes que pelean en el Estado sino en niveles más profundos –e incluso más íntimos- a través de los funcionarios que hacen de su fe una orientadora de acciones políticas (como *politics* pero también y sobre todo como *policies*), modificando desde dentro las instituciones, permitiéndonos dar cuenta de cómo la direccionalidad histórica de una institución es resultado de la articulación de diversos comportamientos desplegados (Acuña y Chudnovsky). Allí el rol de un actor individual puede marcar una diferencia, poniendo en funcionamiento su capacidad de actuar ideológicamente, trasladando sus valores y normas a la comunidad que representa como agente del Estado. O abriendo instancias de negociación que permitan ir generando una capacidad de representación y de gobierno que haga que el influjo de las religiones sobre las políticas públicas esté dado más por la tradicional puja de poder de las organizaciones de la sociedad civil sobre el Estado como espacio de lucha que por la voluntad de un funcionario. Esto, sumado a una mayor participación de ciertas religiones en el espacio de las políticas públicas (así sea nada más para tapar los “baches” del aparato institucional) puede abrir las puertas a una lógica más plural de lo religioso, donde la regulación estatal promueva el trabajo conjunto y evite diversas formas de segregación.

Bibliografía

- Acuña, Carlo; Mariana Chudnovsky (2013) Cómo entender las instituciones y sus relaciones con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y el institucionalismo. En C. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Rosario, Homo Sapiens.
- Camou, Antonio; González, Giselle (2014). ¿Descentralizados y Coordinados? Notas sobre la gobernabilidad de los procesos de territorialización de la producción de conocimiento: El caso del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) de la región bonaerense (2003-2013). *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, Ensenada, Universidad Nacional de La Plata.
- Carbonelli, Marcos (2015) Pan y palabras. La inserción evangélica en la gestión pública en Argentina *Religião e Sociedade*, Río de Janeiro, 35(2), 73-95.
- Catoggio, María Soledad (2008) Gestión y regulación de la diversidad religiosa. Políticas de “reconocimiento” estatal: el Registro Nacional de Cultos. En F. Mallimaci (org), *Religión y política. Perspectivas desde América Latina y Europa*. Buenos Aires, Biblos.
- Frigerio, Alejandro; Wynczyk, Hilario (2004) Cultcontroversies and government control of New Religious Movements in Argentina, 1985-2002 en J. T. Richardson *Regulating Religion. Case Studies from Around the Globe*, New York, Kluwer Publishers.

López Fianza, Juan Martín (2014) Regulación estatal y minorías religiosas: el culto a San la Muerte. En F. C. Flores y P. Seiguer (eds.) *Experiencias plurales de lo sagrado*. Buenos Aires: Imago Mundi

López Fianza, Juan Martín y María Cecilia Galera (2014) Regulaciones a una devoción estigmatizada: Culto a San La Muerte en Buenos Aires. *Debates do NER* 25: 171-196.

Mallimaci, Fortunato (dir.) (2013) *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.

Mallimaci, Fortunato (2015) El mito de la república laica en *Revista Ciencias Sociales*, N°88, UBA

Mosqueira, Mariela y Prieto, Sol (2015) Laicidad argentina, laicidad subsidiaria en *Revista Ciencias Sociales*, N°88, UBA

Ollier, María Matilde (2010) *Atrapada sin salida. BuenosAires en la política nacional*, Buenos Aires. Universidad Nacional de General San Martín.

Weber, Max (2003). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires, Prometeo.

Fuentes

Boletín de la Dirección Provincial de Culto, números 100 a 358.

Decretos provinciales: 1061/95; 2074/02; 26/08; 4403/94.

Entrevista al Director Provincial de Culto 2008-2015, Enrique Moltoni el día 14/9/2015 en la Dirección Provincial de Culto.

Entrevista al agente de la Dirección Provincial de Cultos Dr. Gustavo Bazán el día 29/09/2016 en la Dirección Provincial de Cultos.

Entrevista al Director Provincial de Cultos, Walter J. Jiménez el día 29/09/2016 en la Dirección Provincial de Cultos.

Notas periodísticas:

“Moltoni dejó su cargo de director provincial de Culto”, AICA, 4/12/2015

“La Cámara de Diputados creó la Dirección de Culto Legislativo de la Nación” AICA 07/04/2016