

El Estado frente a lo religioso. Algunas alternativas teóricas para el análisis de la regulación de la religión

The State and the religious. Some theoretical alternatives for the analysis of the regulating of the religious organization

ALMA MANCILLA¹

Resumen. Desde hace algunas décadas se habla del regreso de lo religioso. La presencia de reivindicaciones de corte identitario, la preponderancia del discurso en torno a los derechos humanos, y el auge de la noción de diversidad convergen si duda en un escenario en donde el elemento religioso, anteriormente percibido como “en retirada” está más que nunca presente en los debates públicos. El presente artículo tiene como objetivo presentar al lector algunos de los enfoques, así como sus principales aportes, utilizados en el análisis y comprensión del rol del Estado en la regulación de la cuestión religiosa. Así, en un primer momento presentaremos los enfoques que se sirven de manera prioritaria del derecho comparado, aplicado, aquí, al estudio de la regulación de lo religioso; en un segundo momento, nos concentramos en dos enfoques de corte sociológico: la tesis del mercado religioso, y los enfoques inspirados en el neoinstitucionalismo. Finalmente, nos interesa presentar un enfoque que, aunque menos estructurado que los anteriores, nos parece ofrecer una perspectiva en cierto sentido novedosa para analizar la acción del Estado en lo que respecta a las actividades de las colectividades religiosas en el espacio público: el análisis de políticas públicas.

Palabras clave: religión, espacio público, regulación, diversidad religiosa.

Abstract: For several decades the idea of a return of religion has been in the air. The presence of identitary recognition, the prevalence of the human rights discourse, and the increase in the use of the idea of diversity converge into a scenario where the religious, previously perceived

¹ Profesor investigador titular de Tiempo Completo; Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Correo electrónico: alma.mancilla.1@ulaval.ca.

“retreating”, is today more than ever present in public debates. This article aims at some of the approaches as well as their main contributions to the analysis and understanding of the role of the State in regulating religion. We open with a presentation of those approaches mainly located within the theoretical frame of comparative law, here applied to the study of religious regulation. We then move to analyze two sociological approaches: the religious market theory and those approaches inspired by the new institutionalism. We finally present an approach that, less structured, offers however interesting and somehow new insights on the analysis of State action in regulating the activities of religious organizations: public policy analysis.

Keywords: religion, public space, regulation, religious diversity.

Introducción

Desde hace algunas décadas se habla del regreso de lo religioso. La presencia de reivindicaciones de corte identitario, la preponderancia del discurso en torno a los derechos humanos, y el auge de la noción de diversidad convergen si duda en un escenario en donde el elemento religioso, anteriormente percibido como “en retirada” está más que nunca presente en los debates públicos. Cuestiones como el uso de signos vestimentarios religiosos, la pertinencia o no de la educación religiosa, la religión como argumento en debates de orden moral—como el aborto o la eutanasia—, lo mismo que los diversos arreglos posibles tendientes a “acomodar” la diversidad religiosa han sin duda influido en el interés reciente de muchos Estados contemporáneos hacia la presencia del elemento religioso en la esfera pública, y suscitan, de su parte, respuestas y políticas por lo demás heterogéneas.

El presente artículo tiene como objetivo presentar al lector algunos de los enfoques, así como sus principales aportes, utilizados en el análisis y comprensión del rol del Estado en la regulación de la religión. Por regulación de la religión entendemos, esencialmente, el conjunto de acciones y políticas por parte del Estado encaminadas a definir y delimitar el espacio legítimo que corresponde al factor religioso en la esfera pública de las sociedades contemporáneas. Ahora bien, ello implica situarnos frente a una realidad cambiante: las formas de lo religioso contemporáneo no son, sin duda, las mismas de antaño, y si sus expresiones se han transformado, otro tanto puede decirse del tratamiento que reciben por parte de las instituciones públicas.² Asimismo, hablar de religión en el espacio público implica referirse a la relación entre Estado, sociedad civil, y religiones o formas de

² Acerca de las transformaciones contemporáneas de lo religioso, véanse Hervieu-Léger, 2001; Beckford, 2003. Cabe mencionar que si bien son de manera general las manifestaciones *externas* de la creencia religiosa las que son objeto de regulación, su aceptación o descalificación conllevan una crítica implícita hacia la manifestación interna de la religión, esto es, hacia la creencia en sí. Por

espiritualidad, en ámbitos tan diversos como pueden serlo las instituciones de salud, de educación, o jurídicas (Lefebvre, 2005: 5). El interés de tal problemática radica, entre otras cosas, en la importancia creciente del factor religioso en lo que respecta a la cada vez más necesaria adaptación de las instituciones públicas a la diversidad religiosa (Milot, 2002, Côté y Gunn, 2006). Así, el tratamiento que cada Estado dispensa a las colectividades religiosas presentes en su territorio es también, sin duda, un claro revelador de la percepción de sus líderes con respecto a la diferencia (Kastoryano 2005).

Es nuestra intención concentrarnos aquí únicamente en algunos de los enfoques posibles para dicha comprensión, mismos que nos parecen ofrecer elementos suficientemente estructurados para el análisis. Ello no implica, por otro lado, que sean los únicos. Sin duda otras perspectivas teóricas son igualmente posibles, aunque las pretensiones de este artículo y el espacio de que disponemos nos impidan abordarlas todas. Así, en un primer momento presentaremos los enfoques que se sirven de manera prioritaria del derecho comparado, aplicado, aquí, al estudio de la regulación de lo religioso; en un segundo momento, nos concentramos en dos enfoques de corte sociológico, que aunque no agotan de ninguna manera las perspectivas sociológicas posibles, ofrecen elementos particularmente interesantes para el tema que nos ocupa: por un lado, la tesis del mercado religioso, y, por otro, los enfoques que se inspiran en el neoinstitucionalismo. Finalmente, nos interesa presentar un enfoque que nos parece ofrecer una perspectiva en cierto sentido novedosa para analizar la acción del Estado en lo que respecta a las actividades de las colectividades religiosas en el espacio público: el análisis de políticas públicas.

Más que como mutuamente excluyentes, concebimos estos enfoques como potencialmente complementarios, sobre todo si tenemos en cuenta la complejidad de la presencia del fenómeno religioso en la esfera pública, la multitud de instituciones al interior de las cuales puede manifestarse, y su carácter siempre cambiante y dinámico, aunado, todo ello, a la relativa novedad del interés que el Estado manifiesta hacia su regulación (Côté y Gunn, 2006). Concluimos, así, enfatizando en la necesidad de un análisis interdisciplinario en torno no sólo a la cuestión religiosa en el espacio público, sino igualmente en torno a su regulación. Esperamos que el hecho de abordar algunos de los temas y objetos de estudio recurrentes, y el camino ya trazado por esos diferentes enfoques constituya, así, una contribución en ese sentido.

otro lado, en ciertos casos —como en el caso canadiense, por ejemplo— uno de los criterios que permite determinar si ha existido violación al derecho de libertad religiosa es el de la convicción personal.

1. El derecho comparado de las religiones o la dimensión jurídica de la regulación

El derecho comparado designa la disciplina que se ocupa de los ordenamientos jurídicos como solución a casos similares en perspectiva comparada. Así, algunos de los trabajos más interesantes acerca del tratamiento que el Estado otorga a lo religioso se centran, precisamente, en los marcos jurídicos aplicables a las diferentes religiones (a menudo, sobre todo en algunos de los análisis menos recientes, se privilegia la utilización del término “iglesia” como nomenclatura susceptible de designar a todas las colectividades religiosas) en perspectiva comparada (Basdevant-Gaudemet y Messner, 1991; Messner, 2002; Messner *et al.*, 2003). Se trata de trabajos situados de manera predominante en los contextos europeo y norteamericano (Messner, *et al.*, 2003; Berlingò, 2001; Boyé, 1993; Caparros y Christians, 2000). Igualmente, podemos ubicar aquí las obras consagradas al estudio de la aplicación del derecho a la protección de la libertad religiosa, mismos que se refieren tanto al contexto del derecho internacional, como a diferentes ordenamientos jurídicos nacionales (Edge, 2006; Evans, 2001). Algunas de las cuestiones más a menudo abordadas son el tratamiento de lo religioso al interior de las diferentes Constituciones nacionales, la interpretación de la noción de libertad religiosa y de sus cláusulas de limitación, así como su aplicación a casos concretos (Markoff y Regan, 1987, Robbins y Robertson, 1987).

Desde este enfoque sería posible comparar, por ejemplo, el derecho a la libertad religiosa en los diferentes países latinoamericanos de acuerdo con la protección de la que goza dicha libertad en los documentos constitucionales respectivos, o bien a través de un análisis de la jurisprudencia pertinente. El caso particular de México, en donde la libertad religiosa está garantizada por la Constitución —que junto con la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público* y su *Reglamento* conforman el marco jurídico de la gestión de la religión en territorio nacional—³ resaltaría desde una perspectiva de derecho comparado por el hecho de que, pese a la predominancia del culto católico nominal, no existe en el país reconocimiento a nivel jurídico de los privilegios de dicha institución, como sí es el

³ El artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza que “Toda persona es libre para profesar la creencia religiosa que mas le agrade y para practicar las ceremonias, devociones y actos del culto respectivo siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto se celebraran ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de estos se sujetaran a la ley reglamentaria” (*Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917).

caso, digamos, en Argentina, Costa Rica y Paraguay. En una perspectiva similar, sería posible comparar el estatus de la religión en la enseñanza pública, constitucionalmente limitada en el caso mexicano por el artículo 3º, pero permitida por las constituciones de otros países latinoamericanos (el caso de Panamá, por ejemplo).

Así pues, el aporte de este conjunto de textos a la comprensión de la acción del Estado con respecto a lo religioso es vasto. Entre otras cosas, han sin duda contribuido a una mejor comprensión de las grandes diferencias estructurales entre las legislaciones aplicables en diferentes entidades políticas o jurídicas. Es preciso recordar, así, que las Constituciones y, en general, las leyes que regulan la religión en las fronteras del Estado nacional son el reflejo de una concepción particular de la libertad religiosa, al mismo tiempo que el resultado de tradiciones políticas y jurídicas diferentes. Markoff y Regan mencionan, por ejemplo, que pese a la tendencia a una cierta convergencia en los modelos de la mayoría de las Constituciones modernas, éstas difieren significativamente en aquellas cuestiones relativas a las esferas culturalmente específicas de la vida de los ciudadanos, entre las cuales la religión ocupa, sin duda, un lugar privilegiado (Markoff y Regan, 1987: 163).⁴

Por otro lado, es justamente a nivel de dichas diferencias en la interpretación de un principio como el de la libertad religiosa que se hacen patentes los límites de los particularismos culturales e históricos. Esos mismos documentos constitucionales, por ejemplo, son, a menudo, resultado de la apropiación local de principios enunciados en tratados supra-estatales, algunos de los cuales poseen, a su vez, un carácter casi constitucional (Richardson, 1995: 39). Dicha apropiación del derecho internacional por los sistemas jurídicos y legislativos de un Estado es tanto más evidente en un contexto de globalización, aunque ello no significa, desde luego, que esos principios sean siempre respetados en la práctica. Es factible, en muchos casos, que sólo se trate de una de las retóricas privilegiadas de la mayor parte de los Estados contemporáneos. Es preciso tener en cuenta que tanto la Constitución como las leyes de un país son orientaciones para la acción política únicamente de forma parcial. Se trata, por así decirlo, de un primer nivel —de carácter normativo— en la enunciación de principios que serán en la realidad aplicados de manera diferente, incluso discrecional. Por otro lado, los documentos constitucionales son, sin lugar a dudas, un reflejo de las prioridades y de los temas “sensibles” de una sociedad, de los puntos de tensión entre las autoridades religio-

⁴ Los autores proponen incluso la hipótesis de que el incremento de las divergencias en el contenido de las Constituciones, cuando éste se refiere a las cuestiones religiosas, podría formar parte, al menos en algunos de los casos por ellos estudiados, de un proceso de reconfiguración identitaria poscolonialista.

sas y políticas, así como un indicador de los conflictos susceptibles de emerger y de las soluciones que serían probablemente privilegiadas si esto ocurriese (Markoff y Regan, 1987: 166-167). Esto es, todo análisis de la acción del Estado con respecto a lo religioso estaría sin duda incompleto de no abordar, así sea someramente, su dimensión jurídica.

2. La sociología de las religiones: las dimensiones sociales y económicas de la regulación

La regulación de la cuestión religiosa —y la acción del Estado, en suma— no pueden reducirse, empero, a la sola dimensión jurídica; a menudo, los acuerdos de carácter más “informal”, o la regulación a otros niveles pueden ser elementos igual o más reveladores en lo que respecta el lugar que se asigna *de facto* (y ya no *de jure*) a lo religioso en general, y a las diferentes colectividades religiosas en particular. El peso del factor histórico, por ejemplo, puede resultar aquí primordial. Tomemos el caso de Finlandia, país cuya Constitución protege la libertad religiosa, sin por ello romper el vínculo histórico privilegiado entre la Iglesia luterana y el Estado. Dicho ejemplo constituye un caso en el que el establecimiento de cierta forma de imparcialidad religiosa se ha llevado a cabo reconociendo, al mismo tiempo, algunos de los privilegios de una iglesia por sobre las demás (Seppo, 1998: 854 y ss.). En Canadá, por otro lado, tanto la Constitución como la interpretación jurídica del principio de libertad religiosa otorgan la preeminencia a la cuestión de la igualdad, en un contexto en que el discurso oficial en torno al multiculturalismo ocupa un lugar preponderante (cf. Ishiyama, 2001). Ello no debe sorprendernos, por otro lado, tratándose de un espacio político y social en donde la inmigración ha sido y continúa siendo un factor primordial. Así pues, la libertad religiosa puede ser garantizada lo mismo en coexistencia con algunos privilegios históricos, que en consonancia con el reconocimiento del multiculturalismo, sin que ello implique —y en ello radica la importancia de esta observación— que la segunda opción será *necesariamente* más favorable al pluralismo religioso que la primera (Côté, 2003).

¿Cómo entender la acción del Estado, entonces, más allá de su dimensión jurídica, teniendo en cuenta los factores históricos y societales que la enmarcan? En ese sentido, el aporte de la sociología de la religión ofrece posibilidades interesantes. Aunque algunos de los trabajos de corte sociológico se interesan igualmente a la dimensión jurídica de la regulación religiosa, la perspectiva con la que se aborda el fenómeno es normalmente más vasta que la del derecho religioso comparado (véase, por ejemplo Richardson, 2004). Sería imposible mencionar

aquí todas las orientaciones diferentes que, desde la sociología de las religiones, han tratado de abordar el fenómeno. Nos concentraremos, así, en dos enfoques que, surgidos primordialmente al interior de la sociología, han tomado prestados elementos teóricos y conceptuales de otras disciplinas (la economía, en el primer caso, las ciencias políticas, en el segundo): la teoría del mercado religioso, y el enfoque inspirado en el neoinstitucionalismo. En ambos casos, y siguiendo la tendencia de la sociología de la religión durante los últimos treinta años, la atención de dichos enfoques se centra en particular —pero no exclusivamente— en el tratamiento que reciben ciertas minorías religiosas (los Nuevos Movimientos Religiosos,⁵ a menudo peyorativamente etiquetados de “sectas”, las religiones de las poblaciones de origen inmigrante, en particular el Islam, pero también, sobre todo en el caso de los Estados Unidos, las minorías religiosas cristianas). Cada uno de esos enfoques se estructura alrededor de una noción central: la de *mercado*, en el primer caso; la de *campo*, en el segundo (Côté, 2003).

2.1. La teoría del mercado religioso

Es en torno a las nociones de “mercado religioso” y de “economía religiosa” que se estructura una de las teorías más controversiales alrededor de la acción del Estado respecto a lo religioso: la teoría del “mercado religioso” o “tesis de la oferta y la demanda” (Stark y Iannaccone, 1994; Iannaccone, 1995). Se trata de un enfoque cuya inspiración es fundamentalmente norteamericana, y que emerge, en un principio, pretendiendo ofrecer una alternativa teórica a las teorías de la secularización.⁶ Este enfoque constituye, en lo esencial, una tentativa de aplicación

⁵ La noción de Nuevo Movimiento Religioso es acuñada por los sociólogos de las religiones para referirse a todos aquellos grupos religiosos que emergen durante las décadas de 1960 y 1970, sobre todo en el contexto norteamericano y europeo, aunque posteriormente se extenderán a otras áreas geográficas. Son típicos de dicho apelativo la Iglesia de la Unificación, los Hare Krishna, o la Iglesia de la Cienciología.

⁶ Recordemos que las teorías de la secularización, al menos en lo que constituye su paradigma clásico, representaron durante muchas décadas la ortodoxia en materia de transformación religiosa, al menos en lo que se refiere a Occidente. De hecho, el paradigma clásico de la secularización es una de las piedras de toque de la teoría sociológica desde finales del siglo XIX. Así por ejemplo, pensadores tan diversos como Durkheim, Weber, Marx ou Freud estaban de acuerdo en el presupuesto de que el destino de la religión en la época moderna no podía ser sino su declive, cuando no su completa desaparición. Evidentemente, las teorías de la secularización presentan numerosos matices en los que no podemos detenernos aquí, pero uno de los postulados centrales del paradigma clásico de la secularización era que, con el advenimiento de la sociedad industrial, la religión perdería gradualmente su importancia y dejaría de ser significativa para la sociedad y sus instituciones. Así pues, la teoría del mercado religioso se pretende, ante todo, una teoría del

de las teorías de la *rational choice* al caso de la religión, y nos parece central para el tema que nos ocupa incluso si sus aportes en torno a la regulación de lo religioso por parte del Estado no son sino indirectas. En efecto, aunque la teoría del mercado religioso avanza argumentos importantes respecto a la acción del Estado frente a lo religioso, su énfasis recae, fundamentalmente, en el comportamiento (*behavior*) de las firmas religiosas, definidas como empresas sociales cuyo fin último es el de crear, mantener y proporcionar servicios religiosos a los individuos, en un mercado religioso idealmente libre de regulación. Es con dichos conceptos que se busca explicar la lógica de la economía religiosa, economía que comprendería toda actividad religiosa que tiene lugar en una sociedad, expresada a través de la presencia de “firmas religiosas” y de los “productos” ofrecidos por éstas:

La Economía Religiosa consiste en toda actividad religiosa que se lleva a cabo en cualquier sociedad. Las economías religiosas son como las economías comerciales, en el sentido de que están conformadas por un mercado de clientes actuales y potenciales, por un conjunto de firmas que tratan de funcionar en ese mercado, y por las “líneas de productos” religiosos ofrecidos por las diferentes firmas (Stark y Iannaccone, 1994: 232, nuestra traducción).

En principio, aunque esta tesis comparte el presupuesto, central a las teorías de la *rational choice*, en cuanto a la existencia de individuos que evalúan los costos de sus elecciones mientras intentan, al mismo tiempo, maximizar sus beneficios (Iannaccone, 1995 : 77), la teoría del mercado religioso intenta centrarse, sobre todo, en el comportamiento de las propias firmas religiosas, esto es, en el comportamiento *organizado*, así como en las condiciones de libertad religiosa susceptibles de generar de manera activa una oferta religiosa dinámica y variada (Norris e Inglehart, 2004 : 11). La idea central de la teoría es que la *demanda* individual siendo constante,⁷ es la oferta religiosa la que determina los movimien-

cambio religioso en oposición a las teorías del declive de la religión, en particular a dicha vertiente de las teorías de la secularización (para una discusión más amplia sobre el paradigma de la secularización, véase Casanova, 1994).

⁷ Dicho presupuesto pretende contradecir, de manera explícita, la afirmación de un buen número de especialistas de la secularización, quienes afirmaban que los consumidores potenciales de la época moderna no tendrían necesidad alguna de la creencia en lo sobrenatural. Para los defensores de la tesis del mercado religioso las actitudes subjetivas respecto a la religión varían en mucho menor medida que el comportamiento organizado de las firmas religiosas, por lo que dichas actitudes no bastarían, por sí mismas, para crear variaciones verdaderamente significativas en lo que se refiere a la demanda generalizada de religión.

tos del mercado, oferta que será más competitiva —y pluralista⁸— si el Estado no interviene en su regulación.

Varias proposiciones lógicas conforman la cadena argumentativa tendiente a demostrar dicha tesis: los defensores de esta teoría establecen un vínculo causal entre desregulación, pluralismo, especialización, competencia y vitalidad del mercado. Así, a una mayor competencia, resultado de un mercado religioso libre, corresponderán mayores niveles de pluralismo, así como una mayor vitalidad del mercado religioso. En esas situaciones en las que el Estado interviene más —el caso de los monopolios religiosos, que son posibles, según los autores, únicamente como consecuencia de la utilización del poder coercitivo del Estado al regular la economía religiosa— el mercado se caracterizaría por la presencia de una o dos iglesias institucionales altamente ineficaces y, en consecuencia, por su falta de dinamismo, lo que daría como resultado una disminución de la participación en la religión organizada de dichas iglesias. En el caso de un mercado religioso “libre” —cuyo paradigma sería el caso de los Estados Unidos— la libre competencia permitiría el surgimiento de una pluralidad de “firmas” religiosas, tan prósperas unas como las otras, puesto que todas ellas tendrían, hipotéticamente, las condiciones de igualdad formal para participar en el mercado. La lógica de este enfoque presupone, así, una contradicción entre pluralismo religioso y regulación por parte del Estado.

¿Por medio de qué mecanismo ejerce el Estado esta capacidad de obstaculizar las actividades del mercado religioso? Chaves y Cann (1992), por ejemplo, han tratado de “cuantificar” la regulación religiosa en un determinado número de países considerando diversos indicadores, que van desde el reconocimiento oficial de las denominaciones religiosas, a la subvención directa de los salarios de los ministros de culto, así como de otros gastos en los que incurren las organizaciones religiosas. Los países que calificarían como “libres” de acuerdo con dichos indicadores serían —además de los Estados Unidos— Australia, Canadá, Irlanda y los Países Bajos. De manera un tanto sorprendente, Francia también se posiciona

⁸ Reconociendo la polisemia —cuando no la confusión— que rodea al uso de este término en el ámbito de la sociología, Beckford (2003: 74) hace una distinción pertinente entre “diversidad” y “pluralismo” —reservando este último para definir el compromiso ideológico o normativo respecto a la aceptación pública de las religiones, incluyendo la percepción de la diversidad como valor. Los defensores de la tesis del mercado religioso utilizan el término pluralismo más bien en el primer sentido, es decir, como equivalente de “diversidad,” es decir, como lo que Willaime llama una “simple pluralidad de yuxtaposición” (Willaime, 2001: 346). Hemos decidido aquí, empero, que para evitar mayores confusiones mantendremos en esta sección el uso del término pluralismo en el sentido en que los teóricos de la tesis del mercado religioso lo emplean.

muy cerca de la “desregulación” de acuerdo con ese esquema. Dicho resultado nos parece ser una de las consecuencias del hecho de que casi todos los indicadores utilizados parecen orientarse a delimitar la presencia de las iglesias establecidas. El acento economicista del enfoque hace que dichos indicadores estén, además, centrados casi exclusivamente en la participación directa y, sobre todo, financiera por parte del Estado con respecto a las colectividades religiosas, sin considerar los efectos desalentadores que ciertas políticas (mismas que pueden o no implicar apoyo monetario) pueden tener sobre los grupos minoritarios.

Es posible formular un cierto número de críticas a este enfoque. Nos concentraremos, sobre todo, en tres de ellas: la distancia entre la explicación ofrecida por la teoría con respecto a los casos empíricos; el carácter normativo —aunque implícito— de su explicación y, finalmente, la mirada un tanto simplificadora que ofrece con respecto al rol del Estado frente al “mercado” religioso.

Para empezar, la teoría del mercado religioso parece oponer dos modelos extremos de interacción entre la presencia pública de la religión y la acción concomitante del Estado: uno, libre, sin regulación, y el otro, monopolístico, incluso represivo. Empero, la mayor parte de los casos empíricos parecen situarse más bien en algún punto intermedio entre estos dos extremos, y resultaría sumamente difícil identificar casos “puros”. Si los casos de Estados Unidos y de Suecia representarían aquí los dos extremos de un *continuum*, ni los Estados Unidos representan un caso de mercado completamente “libre”, ni el de Suecia constituye, de ninguna manera, el de un régimen represivo con respecto a sus minorías religiosas. Ello implica que, como lo han admitido Stark y Iannaccone (Stark y Iannaccone, 1994: 235) la desregulación de la economía religiosa es a menudo más aparente que real. Ahora bien, aunque la teoría del mercado religioso tiene en cuenta la movilización religiosa y, hasta cierto punto, la dinámica de competencia que puede en efecto operar entre los grupos religiosos, nos parece que podría aplicarse únicamente al caso de los Estados Unidos (puesto que fue formulada con ese escenario en mente), pero carecería de todas formas de capacidad explicativa para todos los demás casos. La tesis resulta, de este modo, empíricamente inoperante, puesto que las situaciones ideales de mercados “libres” serían prácticamente inexistentes (Chaves y Cann, 1992: 280).

Por otro lado, esta distancia entre los casos empíricos y la explicación teórica es quizá consecuencia, al menos en parte, del hecho de que la teoría del mercado religioso parece obedecer a una lógica más normativa que explicativa. Dado que sus defensores presuponen la contradicción entre regulación y pluralismo, y puesto que el pluralismo es percibido en términos claramente positivos, el enfoque promueve, en realidad, un determinado modelo de regulación de la religión: el

modelo del mercado religioso “libre”. Ahora bien, una visión menos radical de la cuestión debería poner en evidencia que dicho *establishment* religioso —entendido en los términos en que lo concibe dicho enfoque, es decir, en términos de la presencia de una o varias “Iglesias de Estado”— puede perfectamente coexistir con diferentes modalidades de pluralismo religioso en el espacio público, como lo demuestran, entre otros casos, los de los países escandinavos, o el de la Gran Bretaña.⁹

Finalmente, es en su concepción misma respecto al rol que debe jugar el Estado en la regulación de la cuestión religiosa que la teoría del mercado religioso nos parece un tanto reductora. En dicho enfoque, el rol del Estado aparece como esencialmente negativo: su voluntad de control no hace sino obstaculizar y perjudicar la dinámica del mercado religioso (Stark y Iannaccone, 1994: 236), lo que lo convierte, a fin de cuentas, en poco más que una fuente de “costos adicionales” para las firmas religiosas. Ahora bien, esta percepción pasa por alto el hecho de que es el propio Estado el que, en muchos casos, establece las condiciones que permiten a las firmas religiosas, a aquéllas minoritarias sobre todo, el acceso mismo a dicho mercado, a través, por ejemplo, del reconocimiento y de la protección del derecho a la libertad religiosa, o implementando políticas para luchar contra la discriminación por motivos religiosos. Así, el papel del Estado como regulador de lo religioso es también el de una institución capaz de garantizar que las libertades formalmente reconocidas no se vean reducidas al rol de meras ficciones jurídicas, y que sean recursos para la acción.¹⁰ El rol del Estado, en ese sentido, está muy lejos de constituir una vía unívoca.

2.2. La vertiente inspirada en el neoinstitucionalismo

La vertiente inspirada en el neoinstitucionalismo ofrece otras posibilidades de análisis. Más que tratarse aquí, empero, de un enfoque bien estructurado —como es el caso de la teoría del mercado religioso— se trata aquí más bien de una lectura de ciertas tesis del neoinstitucionalismo en ciencias políticas, mismas que pueden aplicarse de manera efectiva al caso de la regulación de la religión (Côté, 2003; 2006). Como en el caso de la teoría del mercado religioso, algunas de las preocupaciones del neoinstitucionalismo se acercan, en mayor o menor medida, a

⁹ Para un análisis histórico de la evolución hacia la inclusión de la diversidad religiosa en el marco de un régimen de Iglesia de Estado, véase Seppo (1998).

¹⁰ Acerca del derecho concebido no como obligación, sino como recurso para la acción, véase en particular Lascoumes, 1990.

los objetos de estudio privilegiados por el derecho comparado de las religiones, aunque la lectura que se hace de estos difiera (Zylberberg y Côté, 1993).

Es conveniente recordar, para empezar, que el presupuesto central de los enfoques inspirados en el neoinstitucionalismo¹¹ radica en el reconocimiento de la autonomía y del poder de las instituciones, entendidas éstas como "... los procedimientos, protocolos, normas y convenciones oficiales y oficiosas inherentes a la estructura organizacional de la comunidad política o de la economía política" (Hall y Taylor, 1997: 472, nuestra traducción)¹² en la determinación de la acción social. Se pone un énfasis particular en el rol del Estado como protagonista —más que como un actor entre otros, o bien como árbitro— de dicha acción (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; March y Olsen, 1989).

Así pues, la vertiente inspirada en el neoinstitucionalismo al interior de la sociología de las religiones se ha centrado, entre otras cosas, en la dominación que el Estado ejerce con respecto a las colectividades religiosas, concibiendo a menudo la acción del Estado como autoritaria, homogénea, y auto-legitimadora. El Estado es percibido, también, como capaz de ejercer respecto a lo religioso un monopolio organizacional. Las organizaciones religiosas son así incorporadas al espacio del Estado, que enmarca sus actividades, al mismo tiempo que las dota de legitimidad (Zylberberg, 1990; Côté, 2003; véase también Becci, 2001: 24-25). Dado que son "la coerción y la normatividad públicas las que estructuran la acción social" (Côté, 2006: 10, nuestra traducción), se otorga una atención particular a las leyes y reglamentos, así como a la jurisprudencia de las cortes de última instancia (cf. Richardson, 2004).

Esta primacía otorgada al Estado en la regulación de lo religioso no significa, por el contrario, que otros actores estén ausentes del análisis. El rol de la sociedad civil y de los medios de comunicación, por ejemplo, son elementos a considerar (véase, por ejemplo, Campiche, 2001). Desde esta perspectiva, empero, es fundamentalmente el Estado quien posee la autonomía necesaria para decidir si tiene o no en cuenta los intereses de esos otros actores, al mismo tiempo que impone "... a través de su autoridad, un gran número de prácticas a las organizaciones [en este caso, religiosas]" (Hall y Taylor, 1997: 485, nuestra traducción). El lugar otorgado a lo religioso está, en ese sentido, determinado por el Estado, que establece criterios de entrada a lo que puede concebirse como un *campo* religio-

¹¹ Para una visión de conjunto de las vertientes del neoinstitucionalismo, véase Hall y Taylor, 1997.

¹² Véase también Jepperson (1991) para un análisis más detallado de la definición de institución y del proceso de institucionalización.

so¹³ —más que un “mercado”— al interior del cual ciertas ventajas pueden o no ser otorgadas a las colectividades religiosas, normalmente a través de la vía del derecho (Côté, 2006).¹⁴

Al interior de este enfoque, el otorgamiento de ventajas legales es concebido como selectivo. Así, por ejemplo, en España todas las entidades religiosas, a la excepción de la Iglesia Católica, deben inscribirse en un registro mantenido por el Ministerio de Justicia, institución capaz de ejercer por este medio el control de la legalidad. En otro ejemplo, el Consejo de Estado en Francia se rehusó a otorgar, en el pasado, el estatus de “asociaciones culturales” a los Testigos de Jehová, bajo pretexto de que perturbaban el orden público (Haguenau-Moizard, 2000: 75). Podríamos hablar así, utilizando el término de Côté (2006), de “preferencias institucionales”, preferencias definidas de acuerdo con nociones vagas, como “orden público” o “sociedad democrática”, mismas que encubren, a menudo, una definición implícita de lo “religiosamente correcto” (Campiche, 2001). No es sorprendente, en ese sentido, que las religiones “establecidas”, “históricas” o “tradicionales” sean a menudo las principales beneficiarias de dichas preferencias. Así, por ejemplo, en ciertos países de tradición católica, como España o Italia, en donde pese al reconocimiento formal de la libertad religiosa para todos, es el Estado el que financia la enseñanza católica —que tiene además carácter obligatorio—, privilegio que no es compartido por ninguna otra de las confesiones presentes, lo que sin duda está en relación directa con el fuerte peso histórico y social de la institución católica (Haguenau-Moizard, 2000: 75).

¹³ Tal y como es utilizada en el marco del neoinstitucionalismo (sobre todo en su vertiente orientada al análisis del comportamiento organizacional) el concepto de campo se refiere a “aquellas organizaciones que, en su conjunto, constituyen un área identificable de la vida institucional”, y que ofrecen, en ese sentido, productos o servicios similares. Asimismo, dichos “campos” *no existen sino en la medida en que son institucionalmente definidos* (DiMaggio y Powell, 1991: 64-65, nuestra traducción). Es importante, así, no confundir esta noción con el término ampliamente utilizado por Bourdieu, quien define el campo como “el espacio en donde emergen, de manera competitiva entre los agentes involucrados, productos políticos, problemáticas, programas, análisis, comentarios, conceptos, acontecimientos” (Bourdieu citado por Pollet, 1995: 34, nuestra traducción).

¹⁴ Podemos mencionar aquí algunas de esas ventajas, que se traslapan parcialmente con aquellas mencionadas por los teóricos de la tesis del mercado religioso: por ejemplo, la capacidad que el Estado otorga a los grupos religiosos para recaudar impuestos, para recibir donaciones y legados y para participar en la enseñanza pública. Otro ejemplo de dichos criterios de entrada al sector es el de las definiciones legales utilizadas para regular a las colectividades religiosas, mismas que pueden ir desde el apelativo de “asociaciones religiosas”, hasta el de “organizaciones sin fines de lucro.” Cabe mencionar que la obtención de esa nomenclatura depende, a menudo, del cumplimiento de una serie de requisitos y que, en ese sentido, representa en sí misma una puerta de acceso a ciertos privilegios (Côté, 2006).

A dichas preferencias corresponde igualmente la facultad que el Estado se atribuye para descalificar a los grupos religiosos que se apartan de la norma. Esta lógica es puesta en evidencia de manera clara por J.P. Willaime (1999: 23) en su análisis de las definiciones sociológicas de la secta. Es lo religioso “diferente”, “minoritario”, “exigente”, “autoritario”, “esotérico” o “proselitista” el que suele a menudo despertar desconfianza, lo mismo de parte de las autoridades que de la opinión pública. Por otro lado, el Estado tiene, además, la posibilidad de institucionalizar dicho rechazo a través de las leyes (el caso de Francia y de sus leyes antisectas constituye, en ese sentido, uno de los ejemplos más elocuentes).¹⁵ Así pues, no debe sorprendernos que, en lo que se refiere a la regulación política de la religión, algunos de los debates más fecundos provengan precisamente de los análisis centrados en las colectividades religiosas “recién llegadas” al campo religioso. Puede tratarse ya sea de grupos de surgimiento reciente —los Nuevos Movimientos Religiosos—, cuyo caso paradigmático es, precisamente, el de las llamadas “sectas” (Torfs, 1999; Introvigne y Melton, 1996), o bien de aquellos grupos religiosos cuya presencia se debe más bien al fenómeno de la inmigración —en particular, el caso del Islam (Ferrari, 2001, Amiraux, 2004). Las religiones minoritarias y el tratamiento que se les otorga operan así como reveladores de las contradicciones que atraviesa la acción de los poderes del Estado frente a la presencia pública de lo religioso.

Entre las aportaciones de los enfoques sociológicos inspirados en el neoinstitucionalismo podremos destacar, entonces, la idea de preferencia institucional con respecto a lo religioso, el hecho de que dichas preferencias son influenciadas por una serie de factores entre los cuales destacan la historia y la presencia —política y social— de las religiones al interior de un cierto territorio, y, finalmente, que son los recién llegados al campo religioso —las sectas, el Islam— quienes deben enfrentar a menudo un cierto número de dificultades para abrirse camino y hacerse reconocer como actores legítimos.

3. Una alternativa reciente:

El análisis de políticas públicas orientadas a la cuestión religiosa

En continuidad con las reflexiones de los trabajos sociológicos inspirados en el neoinstitucionalismo, es posible identificar algunas tentativas de comprensión de

¹⁵ El debate sobre las sectas en Francia se extiende a lo largo de varios años. Varias comisiones de investigación han sido creadas y diversos informes publicados. De manera particular, el gobierno crea en 2002 la Mission Interministérielle de Vigilance et de Lutte contre les Dérives Sectaires, que ha publicado a partir de entonces un reporte anual (los reportes pueden consultarse en línea en el sitio de la Misión: <http://www.miviludes.gouv.fr>).

la regulación de la religión desde una perspectiva que se sitúa al interior del análisis de políticas públicas, en donde de lo que se trata es, esencialmente, de aplicar algunas de las nociones de ese ámbito disciplinar al caso preciso de la religión (por ejemplo, el libro publicado bajo la dirección de Côté y Gunn, 2006). Como menciona Gurau, la cuestión religiosa no constituye, empero, uno de los objetos canónicos del análisis de políticas públicas, a menudo más bien orientadas hacia el estudio de “objetos preconstruidos por las divisiones institucionales (por ejemplo, las políticas de salud, de educación, de seguridad social, etc.” (Gurau, 2006: 19). En ese sentido, se trata de una forma de análisis que está aún en sus inicios.

Desde la perspectiva de análisis de políticas públicas se han formulado una serie de críticas dirigidas hacia el neoinstitucionalismo, mismas que nos parecen pertinentes y aplicables igualmente al caso de las políticas orientadas a la regulación de lo religioso. En primer lugar, el análisis de políticas públicas aplicado a la cuestión religiosa tendría la ventaja de centrarse en la acción del Estado al exterior de los compromisos jurídicos entre el Estado y las colectividades religiosas (Gurau, 2006: 17). Hemos mencionado, por lo demás, que la cuestión jurídica tiene su espacio privilegiado al interior de los estudios en derecho comparado, aunque es también objeto de análisis en ciertos trabajos de la vertiente neo-institucional. Asimismo, si la teoría del mercado religioso reduce el rol del Estado al de un mero árbitro de intereses en competencia, y ciertas vertientes del neoinstitucionalismo lo conciben como una institución unificada y coherente que dirige el cambio social, el análisis de políticas públicas, por su parte, reconoce el rol del Estado en la elaboración de las reglas de vida en común, enfatizando, al mismo tiempo, en la interacción existente entre éste y otros actores, todo ello teniendo en cuenta la incertidumbre en la que a menudo tiene lugar la acción pública (Gurau, 2006 : 18). El análisis en términos de políticas públicas ofrece así una perspectiva de comprensión interesante, y en cierto sentido novedosa, en lo que respecta al análisis de las instituciones públicas y de su acción con respecto a los actores religiosos. Dos enfoques al interior del análisis de políticas públicas han sido hasta ahora particularmente utilizados con resultados prometedores: el análisis secuencial, por un lado, y el enfoque a través de los referenciales, por el otro.

3.1. El análisis secuencial

La mayoría de quienes se inscriben al interior del paradigma del análisis de políticas públicas aplicado al caso de la religión han optado, al menos hasta ahora, por aplicar a sus objetos de estudio un análisis de tipo secuencial.¹⁶ Ello tiene la ventaja

¹⁶ El análisis secuencial de políticas públicas afirma, como lo menciona Muller (2000: 191, nuestra traducción), que “el cambio de una política debe concebirse como el producto de varias secuen-

de enfatizar, precisamente, el aspecto procesual que culmina en la construcción de la religión como problema público (cf. Gurau, 2006; Côté, 2006). Desde esta perspectiva, es posible considerar a la religión no como un problema existente *a priori*, sino como un problema construido, cuyas diferentes secuencias de acción pueden ser objeto de análisis. Por ejemplo, existen trabajos que han aplicado el análisis de tipo secuencial al caso particular de la promulgación de las leyes anti-sectas, enfatizando en la fase de definición del problema y de la construcción de conocimientos, poniendo así en evidencia, por un lado, los numerosos obstáculos que enfrentan los actores públicos durante el proceso de toma de decisiones y, por otro, algunos de los mecanismos utilizados en la elaboración de conocimientos acerca de las sectas (Côté, 2006; Gurau, 2006).

Sin embargo, aunque el análisis secuencial ofrece perspectivas prometedoras, desde nuestra perspectiva otros enfoques podrían complementarlo. En particular, un elemento que ha llamado la atención de algunos de los especialistas en análisis de políticas públicas es el que se refiere a la movilización de representaciones y percepciones por parte de los diferentes actores durante el proceso de elaboración de una política pública (Muller, 1990; Gurau, 2006: 21). Gurau afirma que, desde una perspectiva que tiene en cuenta la dimensión cognitiva implícita en la elaboración de una política pública, las políticas religiosas ya no serían percibidas solamente como soluciones a los problemas sociales consecuencia del incremento de la diversidad religiosa, sino que podrían concebirse también como “espacios de poder” —al interior de los cuales se estructura el equilibrio de fuerzas entre los actores implicados— y como “espacios de sentido” —al interior de los cuales se elaboran nuevas representaciones de la religión (Gurau, 2006: 29). Dicha perspectiva es, justamente, aquella privilegiada por los llamados enfoques cognitivos en análisis de políticas públicas, cuyo punto de partida es que el objetivo de las políticas públicas no es únicamente la resolución de problemas, sino también la construcción de marcos de interpretación del mundo (Muller, 2000: 189). Al interior de la vertiente cognitiva nos parecen particularmente interesantes los elementos analíticos y conceptuales ofrecidos por el enfoque conocido como “de los referenciales”.

3.2. El enfoque a partir de los referenciales

El enfoque a partir de los referenciales se estructura principalmente en torno a los trabajos de Bruno Jobert y Pierre Muller (Jobert y Muller, 1987; Muller, 1995;

cias paralelas que (...) se vinculan a lo largo de periodos específicos, gracias a la acción de actores más o menos identificables según el ámbito (...).”

Fauré *et al.*, 1995). En general, quienes emplean este enfoque o quienes discurren sobre su aplicación —y en general sobre la aplicación de los enfoques de la vertiente cognitiva— suelen situarse en oposición a aquellos enfoques más bien orientados hacia las variables económicas u organizacionales de la acción pública.¹⁷ Como el resto de los enfoques de la vertiente cognitiva, el enfoque por los referenciales otorga un lugar central al papel que juegan las ideas y las representaciones en la estructuración de la acción pública (Sabatier y Schlager, 2000: 229).¹⁸ Uno de los postulados centrales de dicho enfoque es que las sociedades complejas operan según una lógica de *sectorización*, a través de la cual surgen subsistemas de políticas públicas relativamente autónomos, llamados *sectores*.¹⁹ En lo que se refiere al ámbito de regulación de lo religioso, dicha lógica de sectorización sería evidente, por ejemplo, en los criterios de autenticación establecidos por el Estado, lo mismo implícitos que explícitos, mismos que remiten a cuestiones como la sinceridad de la creencia religiosa, la influencia política de las instituciones religiosas, e incluso a la conformidad de las distintas agrupaciones religiosas con respecto a las normas públicas (Côté, 2003: 26).

Aquí, la noción clave es la de *sector*, misma que define al “conjunto de roles sociales estructurados en torno a una lógica de reproducción vertical y autónoma” (Jobert y Muller, 1987: 18, nuestra traducción), concebidos en términos de profesionalización y de especialización funcional (cf. Côté, 2003: 24).²⁰ La *sectorización*, por otro lado, implica la emergencia de liderazgos sectoriales, así como de organismos que reivindican de manera exitosa la exclusividad de un ámbito particular. Nos parece especialmente interesante el argumento propuesto por Jobert y Muller respecto al surgimiento de un doble liderazgo al interior del sector: por un lado, los “profesionales” y las organizaciones que integran dicho

¹⁷ En su trabajo acerca de los enfoques alternativos al de los referenciales Pollet (1995) habla de modelos instrumentalistas, de modelos pluralistas, y de enfoques “mixtos” —entre los que sitúa al neo-institucionalismo, al neo-corporativismo y al enfoque por los referenciales.

¹⁸ Para una presentación de algunos de los enfoques de la vertiente cognitiva, incluido el enfoque por los referenciales, véanse el ya citado artículo de Sabatier y Schlager, así como también Muller (2000), y Surel (1998).

¹⁹ Por otro lado, esta idea no es exclusiva al enfoque por los referenciales. La noción de “red de políticas”, así como aquella de *Advocacy Coalitions* reflejan igualmente esta amalgama conceptual y teórica entre las problemáticas y los actores determinados por la acción pública (Surel, 1998).

²⁰ Por lo demás, aunque el sector puede concebirse en términos ideales como una totalidad, a decir verdad existirían numerosas superposiciones e imbricaciones entre los diversos sectores. Un individuo, por ejemplo, puede perfectamente situarse, según los roles que desempeñe, en diferentes sectores a la vez (Jobert y Muller, 1987: 56). Las fronteras entre los sectores, de esta manera, están en realidad mucho menos bien delimitadas de lo que parece dejar entrever la definición propuesta.

sector —en este caso los liderazgos propiamente religiosos—, y por otro lado, los liderazgos al interior de la propia administración pública, esto es, aquellos encargados de la gestión de lo religioso.²¹ Para que el sector pueda consolidarse es necesario, según dichos autores, que ambos liderazgos se superpongan lo suficiente como para desencadenar un proceso de intervención positiva entre la administración y el medio en cuestión —el religioso en este caso (Jobert et Muller, 1987: 60-61). Así, la sectorización religiosa se traduciría, de manera paradigmática, en la existencia de organismos especializados de gestión del ámbito religioso (véase Côté, 2003), como son los departamentos, direcciones o ministerios de asuntos religiosos. La idea de sector ofrece, de esta manera, una alternativa interesante a la idea de “mercado religioso,” teniendo la ventaja de incluir en el análisis tanto a los “especialistas de lo religioso,” como a aquellos encargados de manera prioritaria de su regulación a través de ciertos organismos específicamente designados para ese fin. Es preciso aclarar, por otra parte, que se trataría de un sector en surgimiento, dado el carácter más bien reciente del interés por parte del Estado en la cuestión religiosa.²²

Además de las ya mencionadas nociones de sector y de sectorización, la tercera herramienta conceptual que nos interesa aquí es, justamente, la noción de *referencial*. Según ciertos autores existe al interior del proceso de sectorización la necesidad de desarrollar sistemas de ideas capaces de otorgar sentido y de servir de guías a la acción pública (Sabatier et Schlager, 2000 : 211). Mientras que otros enfoques en el análisis de políticas públicas privilegian el análisis de los procedimientos y de los medios a través de los cuales se estructura una política pública, el enfoque por los referenciales se concentra más bien en la imagen social y en las representaciones que predominan entre los responsables de la toma de decisiones respecto a un sector determinado (Jobert y Muller, 1987: 63). Son dichas representaciones, así, las que orientarían la acción pública (Sabatier y Schlager, 2000: 211). Bajo el apelativo de *referencial de política pública* se designa así al “conjunto de normas e imágenes de referencia en función de las

²¹ Mientras que el primer tipo de liderazgo permite excluir a los “farsantes” de la profesión (Jobert y Muller, 1987: 58), el segundo implica que un actor administrativo (a menudo un organismo administrativo o de consultación) reivindica con éxito la exclusividad de un ámbito particular, y que ejerce así, para decirlo con Jobert y Muller en términos weberianos, el monopolio del saber legítimo en torno a una esfera determinada.

²² Jobert y Muller especifican que este puede ser el caso en aquellos ámbitos de la acción pública en donde existe ya sea una gran competencia de conocimientos de tipo administrativo, con visiones diferentes del mismo sector, o bien una competencia de estrategias profesionales entre los actores del sector (Jobert y Muller, 1987: 59).

cuales se definen los criterios de intervención del Estado, así como los objetivos de la política pública respectiva” (Pollet, 1995: 44).²³

El referencial opera, de acuerdo con Jobert y Muller, a partir de una triple dimensión: cognitiva —en el sentido de proporcionar elementos de interpretación de las fuerzas que determinan la evolución del sector y de la sociedad—; normativa —puesto que define los valores cuyo respeto debe asegurarse a lo largo de todo el proceso— e instrumental —al definir el conjunto de principios de acción que orientarán la acción pública (Jobert y Muller, 1987 : 47).²⁴ Côté (2003 : 24), por ejemplo, ha trabajado acerca de la lógica según la cual la religión pasa de ser un referencial global a ser un referencial sectorial, lo que reflejaría así la pérdida de influencia de la religión en la sociedad y en las instituciones sociales en su conjunto, sin por ello reducirla a un asunto meramente asociativo o privado.

El enfoque a través de los referenciales otorga, asimismo, un lugar preponderante al conflicto posible entre diferentes representaciones del sector, así como a su evolución y transformación a lo largo del tiempo. Así, un referencial no existiría de manera estática (Muller, 2000: 196), sino que se construiría continuamente a partir de un proceso de aprendizaje en el que los diferentes actores sociales proponen, por su parte, referenciales que pueden ser ya sea opuestos (Sabatier y Schlager, 2000: 211), o bien tratarse, en otros casos, de imágenes diferentes del mismo referencial. Esto es, es posible concebir así la existencia de conflictos lo mismo *al interior* del referencial, que *acerca del* referencial (Muller, 1995 : 160). En ese sentido, el referencial crearía las condiciones políticas para la delimitación de un nuevo espacio de expresión de intereses sociales, a partir de un marco de referencia que es a la vez normativo y cognitivo, y al interior del cual los diferentes actores sociales pueden movilizar sus recursos y establecer relaciones de alianza o de conflicto (Muller, 1995:161).

Finalmente, el enfoque por los referenciales considera el papel preponderante que juegan los actores sociales que participan de manera preponderante en la elaboración de dicho referencial. Conocidos como *mediadores*, dichos actores “inventan”, por así decirlo, los términos en los que se piensa y se regula la sociedad (Jobert y Muller, 1987: 78), construyendo, así, una cierta “verdad” acerca de

²³ La similitud de la noción de referencial con aquella, más utilizada, de representación social, resulta hasta cierto punto evidente, y ha sido ya señalada por algunos autores (Faure *et al.*, 1995: 10).

²⁴ Uno de los ejemplos presentados por Jobert y Muller es el del sector agrícola, en donde el referencial modernizador va de la mano con la transformación de las explotaciones agrícolas —la adopción de nuevos cultivos, en particular—, con la profesionalización del oficio de campesino, así como con la instauración de una norma de movilidad —por oposición a la norma de estabilidad que caracterizara anteriormente la explotación agrícola (Jobert y Muller, 1987).

la situación prevaleciente al interior del sector. El mediador puede estar conformado por un pequeño grupo de elites políticas laborando al interior de las agencias de la administración pública, o bien puede tratarse, en otros casos, de grupos de interés, o de corporativos profesionales (Sabatier y Schlager, 2000: 211). El rol de los mediadores es considerado de importancia porque es a través de dichos actores, acompañados y asistidos por otros organismos como los institutos de estadística, o los organismos de consultación, que el Estado interviene en el referencial (Jobert y Muller, 1987: 47).²⁵

Es preciso, por lo demás, que una vez que el referencial ha sido instaurado, los diversos actores del sector sean capaces de apropiárselo, y es aquí que las actividades de concertación y de consultación juegan un papel preponderante (Jobert y Muller: 48). Si pensamos que la acción pública hace mucho más que regular y ordenar la vida social (en el sentido de que dicha acción tiene también un impacto en el comportamiento de los actores sociales a nivel de sus normas y representaciones) (Jobert et Muller, 1987 : 49), este enfoque nos permitiría, justamente, ir más allá de las cuestiones de orden estrictamente jurídico, e incluso más allá de las relaciones de orden institucional entre el Estado y los grupos religiosos. Si concebimos al ámbito religioso como susceptible de ser estructurado en un sector (más que en un mercado, o en un campo), podemos, también, interrogarnos en torno a las complejidades del proceso de su sectorización, acerca de la forma en que los actores sociales generan los conocimientos tendientes a definir la ac-

²⁵ Aunque esta influencia del o de los mediadores como constructores del referencial se ve quizá hoy en día disminuida como consecuencia de las transformaciones inherentes a la acción pública, sobre todo en lo que toca el recurso al conocimiento de expertos (Cantelli *et al*, 2007 :12 y ss.). La intervención de los mediadores, así, parece ceder su función —o al menos compartirla— con el recurso creciente a la experiencia de los “usuarios” y de los organismos que actúan en su nombre, y en ese sentido ya no puede decirse que el referencial sea construido prioritariamente por los actores que operan al interior de las instituciones del Estado. Esto tiene relación con la importancia otorgada a las políticas del reconocimiento de las “capacidades subjetivas de los actores o de los grupos (...) para asumir su modo de vida específico, su diferencia.” (Cantelli *et al.*, 2007: 17). Los ejemplos evocados por los autores hacen referencia a los toxicómanos, o a las asociaciones de homosexuales, por ejemplo, cuyas experiencias han sido desde hace tiempo tomadas en cuenta en la elaboración de las políticas de reducción de los riesgos asociados al consumo de drogas, o en las políticas de prevención del SIDA, pero es posible sin duda pensar en ejemplos igualmente adaptados al caso de la religión, por ejemplo, cabría la posibilidad de tomar en cuenta la opinión de las mujeres que deciden usar el velo, o de las asociaciones islámicas en la resolución de conflictos acerca del uso de signos vestimentarios religiosos en la esfera pública. Sin embargo, hasta la fecha se trata de experiencias que no han sido casi nunca tomadas en cuenta por los responsables de las consultaciones y de la elaboración de informes tendientes a la elaboración de políticas orientadas a la regulación de lo religioso (sobre el caso particular de Francia, véase Baubérot, 2006).

ción pública dirigida a regular la cuestión religiosa, sobre las diferentes negociaciones y alianzas entre los actores religiosos, y entre estos y el Estado, o bien en torno a los referenciales que operan en su interior (como puede serlo, por ejemplo, la noción de “laicidad”²⁶). Es en ese sentido que el análisis de la acción del Estado podría verse, así, enormemente enriquecido.

A manera de conclusión

Nuestra intención en este artículo era la de explorar algunos de los diversos enfoques que pueden aplicarse al análisis de la acción del Estado con respecto al ámbito religioso. La religión como fenómeno cuya presencia interpela a la sociedad es sin duda, hoy por hoy, una de las figuras privilegiadas en la construcción y reconocimiento de las identidades en su diversidad, y lejos de desaparecer, se imbrica con cuestiones tan actuales como la participación democrática, el tratamiento hacia las minorías, y la aplicación efectiva de los derechos y libertades internacionalmente reconocidos. Por otro lado, si aquí nos hemos interesado de manera prioritaria en el rol del Estado, es evidente que la resolución de conflictos, cuando éstos emergen, tiende a implicar también a otros actores, de manera particular a las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional, así como también a las instancias jurídicas internacionales. Hemos presentado, así, cuatro perspectivas diferentes que, sin excluirse mutuamente, se centran cada una de ellas en una de las dimensiones de una problemática sumamente compleja. Mientras que el derecho comparado de las religiones se concentra de manera prioritaria en la dimensión jurídica de la acción pública, ya sea a nivel nacional o a nivel supra-estatal, las otras tres privilegian la comprensión de la dinámica económica (a través de la noción de “mercado”), de la dinámica de dominación por parte del Estado (a través del concepto de “campo”) o bien de la de especialización funcional (a través de la idea de “sector”).

Si bien nos es imposible ahondar aquí en las aplicaciones concretas de tales enfoques, a guisa de ejemplo emblemático podríamos pensar en el análisis de la laicidad, en donde en derecho comparado analizaríamos los planteamientos jurídicos y la inscripción de la noción en la Constitución, por ejemplo, o bien su uso en

²⁶ Si bien los debates acerca de la laicidad se han centrado sobre todo en el caso francés, en realidad, la noción de laicidad adolece de diversas interpretaciones, y los estudiosos de la laicidad están de acuerdo, de hecho, en que existen diversos modelos de ésta. Por otro lado, es posible pensarla en términos de sus componentes: el respeto a la libertad religiosa, la neutralidad del Estado, la igualdad entre las diferentes confesiones, y la separación entre Estado e instituciones religiosas (cf. Baubérot, 2004; Blancarte, 2001 sobre la laicidad en México).

los litigios ante los tribunales. Por otro lado, la sociología de las religiones se centraría en el desarrollo concreto de los diversos modelos de laicidad teniendo en cuenta los factores históricos y societales de su conformación, posiblemente enfatizando en la forma en que, a través de ella, el Estado delimita el espacio legítimo que debe ocupar lo religioso en la sociedad en cuestión. Finalmente, un eventual análisis de políticas públicas implicaría centrar la atención en la laicidad como herramienta conceptual orientada a la resolución de problemas concretos inscritos en las agendas públicas, en la forma en que a través de la noción de laicidad se movilizan ciertos valores y se favorecen determinadas prácticas políticas. Cabría preguntarse, igualmente, en qué medida la laicidad tiene o no el potencial, en un contexto delimitado, para imponerse como el lenguaje privilegiado de los diferentes actores del sector religioso.

Así pues, en el fondo cada uno de esos enfoques busca explicar, a su manera, un fragmento de la acción del Estado con respecto al ámbito religioso, lo que resulta de interés si consideramos que esas diferentes dimensiones de la acción pública están todas, en mayor o menor medida, presentes en el paisaje de la regulación contemporánea de la religión y de las colectividades religiosas. Empero, mientras que el derecho comparado, la teoría del mercado religioso y el análisis inspirado en el neoinstitucionalismo constituyen enfoques cuya utilidad es innegable, es el análisis de políticas públicas el que nos parece ofrecer una veta de análisis particularmente rica y novedosa, al permitir, en particular, aprehender la acción del Estado en su carácter dinámico, procesual y muchas veces incierto. Asimismo, dicho enfoque permitiría tener en cuenta la diversidad de actores que luchan por imponer nociones y valores capaces de servir de guía para esa acción. En todo caso, el hecho de que la cuestión religiosa, lo mismo que su regulación, parezcan estar en pleno proceso de reestructuración es sin duda un elemento a favor de la utilización de un enfoque interdisciplinario, capaz de tener en cuenta, precisamente, sus múltiples facetas.

Bibliografía

- Amiriaux, Valérie (2004), "Les musulmans dans l'espace politique européen. La délicate expérience du pluralisme confessionnel," *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 82, avril-juin, p. 119-130.
- Basdevant-Gaudemet, Brigitte y François Messner (1991), *Les origines historiques du statut de confessions religieuses dans les pays de l'Union européenne*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Baubérot, Jean (2004), *Laïcité 1905-2005, entre passion et raison*, Paris, Le Seuil, 2004.
- Baubérot, Jean (2006), "Le dernier de Curiaçe. Un sociologue dans la Commission Stasi," Pauline Côté et Jeremy Gunn, (2006), *Régulation ou ingérence? L'État face à la diversité religieuse*, Peter Lang.

- Becci, Irène (2001), “Entre pluralisation et regulation du champ religieux: premiers pas vers une approche en termes de médiations pour la Suisse”, *Social Compass*, 48 (1), pp. 21-36.
- Beckford, James A. (2003), *Social Theory and Religion*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berlingò, Salvatore (dir.) (2001) *Code européen : droit et religions*, Giuffrè editore, Milano.
- Blancarte, Roberto, (2001), “Laicidad y secularización en México”, Noticia de investigación en *Revista de Estudios Sociológicos* del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, vol. XIX, núm. 57. Septiembre- diciembre de 2001. México. pp. 843- 855.
- Boyé, Alain (1993), *Le droit des religions en France*, Presses universitaires de France, Paris.
- Campiche, Roland (2001), “The Media and Socio-Cultural Regulation of Religion”, en Pauline Côté (dir.), *Chercheurs de Dieux dans l'espace public*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, pp. 83-95.
- Cantelli Fabrizio, Steve Jacob, Jean-Louis Genard et Christian de Visscher (dir.) (2007), *Les constructions de l'action publique*, L'Harmattan, Paris.
- Caparros, Ernest y Jean-Louis Christians (2000), *La religion en droit compare à l'aube du XXIe siècle*, Bruylant, Bruxelles.
- Casanova, Jose (1994), *Public Religions in Modern World*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Chaves, Mark y David E. Cann (1992), “Regulation, Pluralism, and Religious Market Structure. Explaining Religious Vitality”, *Rationality and Society*, Vol. 4, No. 3, July, 272-290.
- Côté, Pauline (2003), “Autorité publique, pluralisation et sectorisation religieuse en modernité tardive”, *Archives des sciences sociales des religions*, 121, (janvier-mars), 19-39.
- Côté, Pauline (2006), “Politiques religieuses et exercice de la raison publique en France et au Canada”, *Éthique publique*, vol.8, no. 1, printemps.
- Côté, Pauline et Jeremy Gunn, (2006), *Régulation ou ingérence? L'État face à la diversité religieuse*, Peter Lang.
- DiMaggio, P. and W.W. Powell (1991), “The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields” en W.W. Powell and P. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Edge, Peter (2006), *Religion and Law. An Introduction*, Ashgate, Aldershot, England.
- Evans, Carolyn (2001), *Freedom of Religion under the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, New York.
- Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Faure, Alain, Gillet Pollet y Philippe Warin (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Ferrari, Silvio (2001), “États, religion, islam”, en Felice Dassetto (et al.) (eds.), *Convergences musulmanes. Aspects contemporains de l'islam dans l'Europe élargie*, L'Harmattan/Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve.
- Gurau, Alexandru (2006), “Pour une analyse des politiques publiques portant sur la religion”, en Pauline Côté y Jeremy Jun (dir.), *Régulation ou ingérence? L'État face à la diversité religieuse*, Peter Lang.
- Haguenau-Moizard, C. (2000), *État et religions en Europe*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Hall, P.A. y R. Taylor (1997), “La science politique et les trois néo-institutionnalismes”, *Revue française de science politique*, Vol. 47 (3-4), juin-août, pp. 469-496.
- Hervieu-Léger, Danièle (2001), *La religion en miettes ou la question de sectes*, Calmann-Lévy, Paris, 2001.
- Iannaccone, L.R. (1995), “Voodoo Economics? Reviewing the Rational Choice Approach to Religion”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, 34 (1), p. 77.

- Introvigne, Massimo y Gordon Melton (dir.) (1996), *Pour en finir avec les sectes : le débat sur le rapport de la commission parlementaire*, éditions Dervy, Paris.
- Ishiyama Smithey, Shannon (2001), "Religious Freedom and Equality Concerns under the Canadian Charter of Rights and Freedoms", *Canadian Journal of Political Science*, XXXIV :1, 85-107.
- Jepperson, R.L. (1991), "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en W.W. Powell and P. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago and London, pp. 143-163.
- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris.
- Kastoryano, Riva (dir.) (2005), *Les codes de la différence. Race - Origine - Religion France - Allemagne - États-Unis*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Lascoumes, Pierre (1990), "Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques", *L'Année sociologique*, 40, 43-71.
- Lefebvre, Solange, (2005), "Introduction. La religion dans la sphère publique. Entre reconnaissance et marginalisation", en *La religion dans la sphère publique*, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal.
- March, J. y J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- Markoff, John y Daniel Regan (1987), "Religion, the State and Political Legitimacy in the World's Constitutions" en Thomas Robbins y Roland Robertson (eds.), *Church-State Relations: Tensions and Transitions*, New Brunswick, Transaction Books.
- Messner, F. (dir.) (2002), *Le statut des confessions religieuses des États candidats à l'Union européenne*, Actes du Colloque, Université Robert Schuman/CNRS, Strasbourg, Giuffrè Editore, Milano, 5-26.
- Messner, Francis, Pierre-Henri Prélot y Jean-Marie Woehrling (2003), *Traité de droit français des religions*, Juris-classeur, Paris.
- Milot, Micheline (2002), *Laïcité dans le nouveau monde. Le cas du Québec*, Brepols.
- Muller, Pierre (1990), *Les politiques publiques*, PUF, Paris.
- Muller, Pierre (1995), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", Alain Fauré, Gillet Pollet y Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Muller, Pierre (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 50, no.2, avril, pp. 189-207.
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart (2004), *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pollet, Gilles (1995), "Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique", Alain Fauré, Gillet Pollet y Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Richardson, James (2004), *Regulating Religion. Case studies from around the globe*, Kluwer academic/ Plenum Publishers, New York
- Richardson, James (1995), "Minority Religions, Religious Freedom, and the New Pan-European Political and Judicial Institutions", *Journal of Church and State*, Vol. 37, Winter, number 1.
- Robbins, Thomas y Roland Robertson (1987), *Church-state Relations. Tensions and transitions*, Transaction Books, New Brunswick, N.J.
- Sabatier, Paul y Edella Schlager (2000), "Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines", *Revue française de science politique*, VII, 50, no. 2, avril, pp. 209-234.
- Stark, R. y Iannacone, L.R., (1994) "A Supply-Side Reinterpretation of the 'Secularization' of Europe", *Journal for the Scientific Study of Religion* 33(3): 230-252.

- Seppo, Juha (1998), "The Freedom of Religion and Conscience in Finland", *Journal of Church and State*, Vol. 40, Autumn, num. 4, 847-872.
- Surel, Yves (1998), "Idées, intérêt, institutions dans l'analyse des politiques publiques", *Pouvoirs*, 87, pp. 161-178.
- Torfs, Rik (1999), "Les nouveaux mouvements religieux et le droit dans l'Union européenne. Rapport général", *Les nouveaux mouvements religieux et le droit dans l'Union européenne. Actes du colloque*, Lisbonne, Universidade Moderna, 8-9 novembre 1997, Bruylant-Giuffrè Editore-Nomos Verlag, Milano.
- Willaime, Jean-Paul (1999) "Les définitions sociologiques de la secte" en F. Messner (ed.), *Les « sectes » et le droit en France*, Paris, P.U.F.
- Willaime, Jean-Paul (2001), "Les perceptions du religieux au miroir des régulations locales", Frank Fregosi y Jean-Paul Willaime, *Le religieux dans la commune : régulations locales du pluralisme religieux en France*, Labor et Fides, Genève.
- Willaime, Jean-Paul (2004), *Europe et religions. Les enjeux du XXIe siècle*, Fayard, Paris.
- Zylberberg, Jaques (1990), "La régulation étatique de la religion: monisme et pluralisme", *Social Compass* 37 (1) : 87-96
- Zylberberg, Jacques y Pauline Côté (1993), "Les balises étatiques de la religion au Canada", *Social Compass*, 40 (4), 529-553.

Recibido: 19 de enero de 2009

Aceptado: 14 de julio de 2009

Alma Mancilla es Licenciada en Antropología Social por la UAEM, Maestra en Sociología por la Universidad Laval y candidata a Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Laval. Principales intereses de investigación: catolicismo popular en México, nuevos procesos religiosos, identidad colectiva, minorías étnicas y religiosas. Entre sus publicaciones están varios artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras, como *Diversité Urbaine*, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, *Ciencia Ergo Sum* y *Expresión Antropológica*.