



¿EROSIONAN LAS POLÍTICAS MULTICULTURALES AL  
ESTADO DE BIENESTAR?

Keith BANTING  
Will KYMLICKA

I. Introducción . . . . .	1
II. La demanda empírica contra las políticas multiculturales . . . . .	5
1. El efecto excluyente . . . . .	6
2. El efecto corrosivo . . . . .	7
3. El efecto del diagnóstico erróneo . . . . .	9
4. La exclusión: el contrargumento. . . . .	12
5. El efecto corrosivo: el contrargumento . . . . .	15
6. El efecto del diagnóstico erróneo: el contrargumento. . . . .	18
III. ¿Qué son las políticas multiculturales? . . . . .	23
1. Inmigrantes. . . . .	25
2. Minorías nacionales significativas . . . . .	31
3. Pueblos indígenas . . . . .	35
IV. La evidencia disponible . . . . .	46
V. Examinar las evidencias . . . . .	50
1. Inmigrantes. . . . .	59
2. Minorías nacionales . . . . .	60
3. Pueblos indígenas . . . . .	61
4. Reducir la muestra . . . . .	66
5. Sumario . . . . .	68
VI. Conclusiones . . . . .	68

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años hemos presenciado un cambio dramático en las formas que tienen muchas de las democracias occidentales para tratar con las cuestiones de la diversidad etnocultural.<sup>1</sup> En el pasado, la diversidad etnocultural frecuentemente fue señalada como una amenaza para la estabilidad política y, en consecuencia, como algo que no era digno de ser tomado en cuenta por las políticas públicas. De esta manera, los inmigrantes, las minorías nacionales y los pueblos indígenas fueron sujetos a una variedad de políticas que tenían como propósito asimilarlos o marginarlos.

Sin embargo, actualmente, muchas democracias occidentales han abandonado estas tempranas actitudes y, en cambio, han incorporado acercamientos mucho más propicios para tratar con la diversidad. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en la adopción de un amplio espectro de políticas multiculturales para los inmigrantes, la aceptación de la autonomía territorial y de los derechos lingüísticos de las minorías nacionales, así como en el reco-

<sup>1</sup> Por sus valiosos comentarios y sugerencias a nuestra clasificación de las políticas multiculturales y de los países, quisiéramos agradecer a James Anaya, Rainer Baubock, Meyer Burstein, Joseph Carens, Stephen Castles, Adrian Favell, Augie Fleras, Donald Forbes, Montserrat Guibernau, Duncan Ivison, Christian Joppke, Michael Keating, Jacob Levy, Ruth Rubio y Neus Torbisco. Por su ayuda con nuestras mediciones del Estado de bienestar, agradecemos a John Myles y Stuart Soroka. Por su asistencia con la información del *Luxembourg Income Study*, agradecemos a David Jesuit, Vince Mahler y Jonathan Schwabish, con especial agradecimiento a Vince Mahler por compartir sus cálculos de la redistribución. También agradecemos a Erich Hartmann por su asistencia de investigación, y a Sue Donaldson por sus comentarios a un borrador previo.

nocimiento de los derechos territoriales y de autogobierno para los pueblos indígenas.

En adelante, nos referiremos a todas estas políticas como “políticas multiculturales” o PMs. Este término cubre una gran variedad de políticas sobre las que más adelante discutiremos algunas diferencias importantes entre ellas. A pesar de esto, lo que todas estas políticas tienen en común es que van más allá de la protección de los derechos civiles y políticos básicos que una democracia liberal garantiza a todos los individuos, al tiempo que amplían algunos estándares de reconocimiento y apoyo público para que las minorías etnoculturales expresen y mantengan sus prácticas e identidades culturales distintivas.

La adopción de las PMs ha sido, y es todavía, controversial. De manera muy general y para los propósitos de nuestro artículo, podemos distinguir dos tipos de críticas. La primera es una crítica filosófica, la cual argumenta que las PMs son inherentemente inconsistentes con los principios liberal-democráticos básicos. Este debate filosófico dominó la literatura sobre el multiculturalismo por muchos años, particularmente en los años ochenta y principios de los años noventa. Aún cuando este debate no ha concluido, desde mediados de los noventa está siendo complementado y, en alguna medida, sustituido por un nuevo argumento más empírico contra las PMs; para ser más precisos diremos que este argumento consiste en apuntar que las PMs hacen más difícil sostener un Estado de bienestar robusto.

Bajo esta perspectiva, existe en la práctica una tensión entre la decisión de implementar las PMs, y el compromiso con el Estado de Bienestar (en adelante EB). Los críticos generalmente reconocen que los defensores de las PMs no pretenden debilitar al EB. Por el contrario, la mayoría de los defensores de las PMs también son tenaces defensores del EB, pues perciben a ambos como provenientes del mismo principio subyacente de justicia. En consecuencia, el conflicto entre las PMs y el EB no es tanto un problema entre principios e ideales que compitan entre sí, sino más bien de dinámicas sociológicas indeterminadas. Los críti-

cos de la PMs están preocupados de que ellas erosionen la confianza interpersonal, la solidaridad social y las coaliciones políticas que sostienen al EB.

Estos dos reclamos —el filosófico y el empírico— van juntos frecuentemente. Las personas que consideran que las PMs están arraigadas en una filosofía liberal, también es muy probable que señalen que las PMs tienen un efecto corrosivo en el EB. Sin embargo, las dos críticas están separadas lógicamente. Hay algunas personas que argumentan que las PMs son consistentes con los valores liberales básicos, pero comparten el temor de que ellas erosionen al EB (por ejemplo, Phillips, 1999). Por el contrario, hay algunos autores que están en desacuerdo con los argumentos filosóficos de muchas PMs, pero niegan que ellas tengan un impacto negativo en el EB (por ejemplo, Galston, 2001).

En este trabajo nos concentraremos en la demanda empírica. Nuestro objetivo es examinar si las PMs, efectivamente, han erosionado al EB en aquellos países occidentales que las han adoptado. En virtud de que la cuestión que nos ocupa es empírica, también nuestro método lo será. Haciendo uso de información que comprende a distintas naciones, nos proponemos examinar si los países que están adoptando PMs importantes, han deteriorado más a su EB que aquellos países que las han implementado menos, o que no las tienen. Hasta donde tenemos conocimiento, nadie ha examinado antes estas evidencias empíricas.

Es importante subrayar que nuestro principal interés se encuentra en las *políticas multiculturales*. En ocasiones, la palabra “multicultural” se emplea únicamente en su sentido sociológico o demográfico para hacer mención de altos niveles de diversidad étnica o racial. Una sociedad es “multicultural” en su sentido demográfico si contiene minorías étnicas o raciales significativas, independientemente de cómo los Estados respondan a semejante diversidad. Algunas personas creen que el multiculturalismo en su dimensión demográfica es, por sí mismo, una amenaza para el EB. Bajo esta perspectiva, la diversidad étnica y racial, como tal, hacen más difícil de construir o sostener un EB robusto, con in-

dependencia de que el Estado reconozca o intente acomodar tal diversidad. Se dice que aquellos países que son más homogéneos racialmente, o que admiten a pocos inmigrantes, encuentran mayores facilidades para construir un EB que aquellos otros países que poseen elevados niveles de diversidad demográfica.

Existe una importante literatura sobre este tópico, acerca del cual hablaremos posteriormente. Pero éste no es nuestro principal interés, como tampoco lo es de los críticos de las PMs. Por el contrario, algunos críticos de las PMs están a favor de incrementar los niveles de diversidad étnica y racial, mediante la adopción de una política migratoria más abierta. No son los niveles de diversidad étnica y racial *per se* lo que les preocupa, sino más bien las políticas gubernamentales que oficialmente reconocen y acomodan a esta diversidad.

Entonces, nuestra pregunta consiste en determinar cómo diferentes políticas gubernamentales hacia la diversidad afectan la evolución del EB. Para ser más específicos, ¿acaso los países que han adoptado PMs importantes, han experimentado un debilitamiento del EB en comparación con aquellos países que se han resistido a adoptarlas? Por ejemplo, ¿los países con políticas de asimilación hacia sus inmigrantes han tenido un mejor desempeño de su EB que aquellos países con PMs? Preguntas similares se pueden plantear en el caso de las minorías nacionales y de los pueblos indígenas. Entre los países que poseen grupos semejantes, ¿aquellos países que aceptan las demandas por los derechos de las minorías han experimentado un deterioro de su EB en relación con aquellos países que se oponen a tales demandas?

Esperamos proporcionar una respuesta inicial a esta pregunta. En el apartado II comenzaremos por describir con detalle la demanda empírica contra las políticas multiculturales, ello con el propósito de entender porqué tantos críticos asumen que las PMs lastiman al EB. Luego procederemos a examinar estas demandas. El primer paso consiste en clarificar qué entendemos por PMs (apartado III). Después revisaremos con atención la literatura existente sobre este tópico, la cual desafortunadamente no

sólo está dispersa, sino que además es escasa (apartado IV). Por ahora y hasta donde sabemos, nadie ha intentado examinar la relación entre las PMs y el EB de una manera sistemática. En consecuencia, un punto de partida razonable consiste en preguntarnos si existe alguna asociación obvia entre la introducción de las PMs y la evolución del EB. Para sentar las bases de este análisis, hemos construido una tipología que clasifica a los países en “fuertes”, “moderados” o “débiles” en términos de sus niveles de PMs para con los inmigrantes, las minorías nacionales y los pueblos indígenas. Enseguida presentaremos nuestros indicadores sobre la fortaleza del Estado de bienestar (apartado V), al tiempo que examinamos si los países “fuertemente multiculturales” han empeorado, en relación con diversas mediciones de cambio en los EB, comparados con los países multiculturales “moderados” o “mínimos” (apartado VI). Como podremos observar, la información examinada sugiere que en las dos últimas décadas del siglo XX, no hay una correlación general entre la adopción de PMs y los cambios que experimenta el EB. Posteriormente, hileremos todo y reflexionaremos acerca de las implicaciones de nuestro análisis para el futuro de la investigación y del debate (apartado VI).

## II. LA DEMANDA EMPÍRICA CONTRA LAS POLÍTICAS MULTICULTURALES

Los críticos ofrecen una amplia variedad de razones para explicar porqué la dopción de las PMs puede erosionar inadvertidamente al EB.<sup>2</sup> Podemos agrupar estos razonamientos bajo tres encabezados:

<sup>2</sup> Al identificar estas demandas, hemos tenido en mente, particularmente, los escritos de un grupo de críticos cuyos trabajos han sido citados por la literatura: Brian Barry (2001), Todd Gitlin (1995) y Alan Wolfe (1997) y Jyette Klausen (2000). Cuando nos referimos a “los críticos” tenemos a estos autores en mente, así como a aquellos comentaristas que han asumido sus argumentos.

### 1. *El efecto excluyente*

De acuerdo con cierta línea argumentativa, las PMs debilitan a las coaliciones prodistributivas, en virtud de que desvían tiempo, energía y dinero que debería ser utilizado en la redistribución, para emplearlo en el reconocimiento. La gente que debería estar ocupada en la lucha por la promoción de la redistribución económica o, cuando menos, en la protección del EB contra los esfuerzos de la derecha por su reducción, en cambio, emplea su tiempo en cuestiones propias del multiculturalismo.

Todd Gitlin nos proporciona un ejemplo de esto. Él discute como los estudiantes izquierdistas de su universidad (Universidad de California Los Ángeles, UCLA) lucharon obsesivamente por lo que consideraban un ambiente educativo más “inclusivo”, mediante una mayor representación de las minorías en la facultad y en la currícula. Sin embargo, al mismo tiempo ignoraron los enormes recortes presupuestales que ello significaba para el sistema educativo estatal, lo cual dificultaba el acceso a la UCLA para los estudiantes provenientes de las minorías. Como señala Gitlin, “buena parte de la energía y de los intereses populares que pudieron ser utilizados para luchar por la preservación—olvidémonos por ahora del mejoramiento— de la educación pública, fueron canalizados para desgastar a los que eran nuestros aliados potenciales” (Gitlin, 1995: 31). Esta “canalización” de energía es capturada con precisión en uno de los títulos de sus capítulos: “Marchando sobre el Departamento de Enseñanza del Idioma Inglés mientras la derecha toma la Casa Blanca” (Gitlin, 1995: 126).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Véanse también los reclamos que formula Brian Barry en el sentido de que las PMs implican una “dispersión” de energías que “pudieron haberse dirigido” a las políticas redistributivas.

## 2. *El efecto corrosivo*

Otra línea de argumentación sugiere que las PMs debilitan la distribución, pues erosionan la confianza y la solidaridad entre los ciudadanos y, consecuentemente, lesionan el apoyo popular en favor de las políticas distributivas. Se dice que las PMs erosionan la solidaridad porque enfatizan las diferencias, más que las semejanzas, entre los ciudadanos. Históricamente los ciudadanos han apoyado al EB, y han estado dispuestos a hacer sacrificios para ayudar a aquellos ciudadanos que se encuentren en desventaja, esto debido a que perciben a esos conciudadanos como a “uno de nosotros”, a quienes se encuentran vinculados por una identidad común y un sentido de pertenencia. Sin embargo, los críticos dicen que las PMs corroen esta importante identidad común. En su opinión, las PMs les dicen a los ciudadanos que aquello que los divide en grupos etnoculturales separados es más importante que lo que tienen en común y, en consecuencia, que los conciudadanos pertenecientes a otros grupos no son realmente “uno de nosotros”.

De acuerdo con Wolfe y Klausen, por ejemplo, en los años cuarenta y los años cincuenta, durante los primeros días del Estado de bienestar británico, “la gente creía que estaba pagando de sus impuestos una parte de la asistencia social para personas que eran como ellos mismos”. Pero con la adopción de las PMs y el consecuente abandono de los “largos procesos de homogeneización nacional”, el resultado se ha traducido en una creciente resistencia a pagar impuestos, ello debido a que “si se debilitan los vínculos que te unen con ciudadanos que son cada vez más distintos, éstos probablemente estarán menos inclinados a compartir sus recursos con ellos” (Wolfe y Klausen, 2000: 28).

Para algunos críticos, este efecto corrosivo de las PMs sobre la solidaridad casi es una consecuencia lógica. Wolfe and Klausen, por ejemplo, señalan que “si ciertos grupos dentro del Estado-nación reciben un mayor reconocimiento, *esto necesari-*



*riamente* significa que las amplias concepciones de la solidaridad nacional *deberán* recibir menos” ( las cursivas son nuestras). Otros críticos de las PMs ofrecen una explicación más sutil. De acuerdo con una de estas versiones, el problema con un “reconocimiento mayor” de los subgrupos es que por lo menos, en parte, este reconocimiento casi inevitablemente implica un remedio que atiende al pasado. En el contexto de las PMs, “reconocer” a un grupo, frecuentemente significa reconocer que sus agravios históricos tienen sentido, aceptar que ha sido históricamente estigmatizado y excluido, así como admitir que ha sido maltratado de una manera condescendiente y paternalista por la sociedad dominante. Reconocerlo implica, entonces, incluir la historia de las injusticias que ha sufrido en el currículum escolar, en los medios masivos de comunicación o, de una manera más general, en las narrativas nacionales. En suma, las PMs alimentan una “política del agravio” que ocasiona una creciente desconfianza entre los integrantes de los distintos grupos, y hace más difícil la formación de coaliciones interétnicas de los pobres o de aquéllos que se encuentran en desventaja. En efecto, Gitlin argumenta que las PMs alientan un Estado de aislamiento que percibe los intentos por construir coaliciones “como un signo de oportunismo” (Gitlin, 1995: 230 y 231).

Otra versión sugiere que la corrosión de la solidaridad es más probable que tenga lugar cuando las PMs implican cierto nivel de separación institucional. Como dice Barry: “una situación en la que grupos diversos viven en universos paralelos, no es una situación bien calculada para avanzar en el mutuo entendimiento, o para alentar el cultivo de los hábitos de cooperación o el sentimiento de confianza” (Barry, 2001: 88). Sobre estas bases, Barry distingue dos concepciones de la “educación multicultural”; la primera implica asegurar que todos los niños posean un currículum común que incluya información acerca de todos los grupos que coexisten en un Estado; la segunda implica la creación de escuelas separadas, con planes de estudio distintos para

grupos diversos (Barry, 2001: 207 y 208). En su opinión, la última sería particularmente corrosiva de la confianza y de la solidaridad.

De esta manera, el argumento de la corrosión sugiere que las PMs socavan la confianza y la solidaridad, ya sea intrínsecamente, y cuando están asociadas a una política del agravio, y cuando están unidas a una separación institucional.

### 3. *El efecto del diagnóstico erróneo*

Una tercera línea de argumentación sugiere que las PMs provocan que las personas realicen un diagnóstico equivocado de los problemas que enfrentan las minorías. Origina que las personas piensen que los problemas que confrontan los grupos minoritarios están enraizados, primariamente, en la falta de un adecuado reconocimiento cultural y, en consecuencia, piensan que la solución descansa en un mayor reconocimiento por parte del Estado de las identidades étnicas y de las prácticas culturales. Sin embargo, en realidad estas soluciones “culturalistas” serán de poco o ningún beneficio, en virtud de que los problemas reales están en otra parte.

Este argumento es expresado de dos maneras distintas. Una versión señala que la concentración en las diferencias culturales ha desplazado la atención de los temas sobre la *raza*, motivo por el cual ignora los problemas particulares que enfrentan grupos como los afroamericanos. Por ejemplo, Barry argumenta que “uno de los errores más serios de los multiculturalistas es comprender equivocadamente las dificultades de los afroamericanos”. Continúa su argumento citando una observación de Kwane Anthony Appiah:

...no es la cultura de los negros lo que los racistas desdeñan, sino a los negros. No hay un conflicto de visiones entre la cultura de los negros y la de los blancos que sea fuente de discordia racial. Ninguna suma de conocimiento sobre los logros arquitectónicos de los nubios o de los kush garantiza respeto por los afroamericanos... La cultura no es el problema, y no es la solución (Appiah, 1997: 36, citado por Barry, 2001: 306).

En virtud de que, en esencia, el problema del racismo en los Estados Unidos no es un problema de reconocimiento cultural, no se puede resolver convirtiendo el “día de Martin Luther King” en un día de descanso nacional, ni mediante la celebración del Kwanza<sup>4</sup> en las escuelas, ni mediante la enseñanza de los logros de las sociedades coloniales africanas. De acuerdo con los críticos, el problema no es sólo que dichos cambios sean insuficientes, sino que impiden a las personas observar el problema real. La retórica de las PMs agrupa en un mismo nivel a todos los diferentes grupos étnicos, los trata como si fueran víctimas semejantes de un reconocimiento cultural erróneo, al tiempo que oscurece los problemas particulares que enfrentan esos grupos que sufren las consecuencias de la segregación, la esclavitud, el racismo y la discriminación (*cfr.* Favell, 1998).

Una segunda versión del argumento sobre el diagnóstico erróneo señala que la concentración en torno a la diferencia étnica o racial ha desplazado la atención de la *clase social*, provocando consecuentemente que las alianzas de todos los grupos étnicos respecto de temas relativos a la clase, sean poco probables. Bajo esta perspectiva, el problema real es la marginación económica, no el erróneo reconocimiento cultural, y la solución no está en adoptar PMs, sino más bien en mejorar la posición de las personas en el mercado laboral, mediante el acceso a mejores trabajos, educación, capacitación y beneficios semejantes. La perspectiva multicultural alienta a las personas a pensar que, por ejemplo, en la Gran Bretaña, lo que más necesitan los inmigrantes paquistaníes de bajos ingresos es poseer una historia propia y distintiva, que su religión o su vestido tengan un mayor estatus público o se les acomode al interior de la sociedad, cuando en realidad sus verdaderas necesidades son mejorar su acceso para obtener una casa más decente, educación, capacitación y un empleo bien re-

4 Kwanza es una fiesta secular que observan muchos afroamericanos entre el 26 de diciembre y el 1o. de enero. Celebración que recuerda su herencia cultural y sus valores tradicionales. Nota del traductor.

munerado —una necesidad que comparten con los integrantes más desfavorecidos de la sociedad en su conjunto, o con otros grupos étnicos, y una necesidad que sólo puede ser satisfecha mediante una alianza de clase y de todos los grupos étnicos—.

Las dos versiones sobre el argumento del diagnóstico erróneo reclaman que las PMs no únicamente desvían energía de los temas más urgentes como la *raza* y la *clase social* (éste es el llamado efecto de “exclusión”), sino que mediante su negativa o fracaso para reconocer la realidad del racismo y de la inequidad de clase, también distorsionan el entendimiento de las personas sobre las verdaderas causas de la desigualdad. Una versión maquiavélica de este argumento sugiere que la derecha política y las elites económicas, precisamente han promovido las PMs con el propósito de oscurecer la realidad acerca del racismo y la marginación económica. Bajo este punto de vista, la tendencia a diagnosticar erróneamente las dificultades de los afroamericanos como un problema de equívoco reconocimiento cultural, no es una consecuencia desinteresada de las PMs, sino más bien un propósito intencionado.

A primera vista, estas tres críticas tienen algunos méritos, los cuales se ven fortalecidos por el hecho indiscutible de que, en buena medida, el crecimiento de las PMs ha coincidido con el periodo de reducción de muchos programas sociales. Naturalmente, la cuestión a saber es si hay alguna conexión entre las dos tendencias. Quizá el crecimiento de las PMs haya tenido algún papel, ya sea para apoyar u oscurecer el repliegue del EB. Los efectos “excluyente”, “corrosivo” y del “diagnóstico equivocado”, podrían ayudar a explicar porque el crecimiento de las PMs ha contribuido posiblemente, intencionada o inadvertidamente, a la reducción del EB. Incluso, la plausibilidad de esta preocupación ha encaminado a algunos defensores de las PMs a repensar semejante aproximación. Por ejemplo, Anne Phillips, quien ha defendido ardientemente una fuerte concepción multiculturalista de la democracia en su libro de 1995, ha dicho recientemente “no puedo evitar pensamientos inquietantes acerca de la manera en

que los progresos que he apoyado, hayan contribuido (aunque inadvertidamente) al declive del interés en la igualdad económica” (Phillips, 1999: 13).

Sin embargo, también hay razones importantes para cuestionar la supuesta relación entre el crecimiento de las PMs y el recorte de muchos programas sociales. Después de todo, la reestructura del EB ocurrió a todo lo largo y ancho de las democracias occidentales, afectando por igual tanto a países que se oponen férreamente a las PMs, como es el caso de Francia, como a países que promueven las PMs, como puede ser Canadá. No es del todo claro que la presencia o ausencia de las PMs tenga alguna relación en la forma en que fue reestructurado el EB. En efecto, como argumentaremos un poco más abajo, algunos países que promueven PMs resisten mejor a la reducción del EB que otros países que se oponen a ellas. Consecuentemente, la existencia de una relación general entre las PMs y el EB no es evidente por sí misma.

Y una vez que reflexionamos sobre ello, tampoco son evidentes *per se*, ninguna de las tres críticas específicas a las PMs que hemos señalado antes. Examínelas una por una:

#### 4. *La exclusión: el contrargumento*

La pretensión de que las PMs “excluyen” las cuestiones relativas al EB, descansa en la asunción implícita de que, de no haber sido distraídos por los problemas propios de las PMs, hubiera tenido lugar una importante coalición de ciudadanos dispuestos a defender al EB. Esto está explícitamente señalado en la cita de Gitlin que hemos citado arriba. No obstante lo anterior, Gitlin mismo concede que ello no es cierto. Como él observa, la gran mayoría de los estudiantes de UCLA y, en general, la vasta mayoría de los ciudadanos estadounidenses, han perdido su fe para influir en la estructura de la desigualdad económica. Como señala al explicar los motivos por los cuales los estudiantes no protestaron por los recortes presupuestales en la educación:

La escena política nacional es una tarea impresionante. La mayoría del público tiene poca confianza en que los problemas puedan ser resueltos mediante las acciones del gobierno. Inclusive aquellos que no han sido persuadidos por Ronald Reagan en el sentido de que “el gobierno no es la solución, sino el problema”, carecen de la fe necesaria para creer que alguien sepa qué hacer acerca de las ciudades, los trabajos, la educación o las relaciones raciales (Gitlin, 1995: 159).

Igualmente, Anne Phillips reconoce que la principal razón por la que las cuestiones propias de la desigualdad económica han sido relegadas en la Gran Bretaña, es que la mayoría de las personas incluyendo a la mayor parte de la izquierda, se han vuelto “sorprendentemente fatalistas acerca de las desigualdades económicas”:

Ahora todo mundo sabe que las industrias nacionalizadas han llegado a ser improductivas e ineficientes, que las iniciativas para acabar con la pobreza terminan, aún sin esperarlo, por condenar a las personas a quedar atrapadas en trampas de la pobreza, que cuando las autoridades se disponen a proteger a los trabajadores de las bajas salariales o contra las imperfecciones del mercado, frecuentemente lo hacen a expensas de un correcto suministro de los servicios. A nuestro pesar, inclusive hemos descubierto que la salud y la educación gratuitas que fueron los grandes logros del Estado de bienestar, terminaron por redistribuir los escasos bienes que poseen los pobres, en favor de las clases medias. Con los mejores propósitos del mundo, frecuentemente los programas para la redistribución de la justicia son contraproducentes. En virtud de que ya no podemos tener confianza acerca de lo que hace que la gente sea igual económicamente, apenas nos sorprende que muchas personas hubiesen puesto su atención en otra parte (Phillips, 1999: 11, 34).

En otras palabras, la aparición de las PMs no hizo que la gente de la izquierda abandonara las cuestiones propias de la desigualdad económica. Actualmente, mucha gente ha abandonado las cuestiones relativas a la desigualdad económica por encon-

trarse en un estado de abatimiento. Conforme a los análisis de Gitlin y Phillips, la presencia de las PMs no ha hecho diferencia alguna para que la izquierda asuma ese estado de pasividad hacia las cuestiones económicas.<sup>5</sup>

También Barry admite que la pasividad de la izquierda acerca de los temas económicos es debido a su “desesperación sobre la posibilidad de que se adopten políticas ampliamente igualitarias”. Asimismo, dice que esta desesperación no es provocada por las PMs, pues ella es anterior a la aparición de las propias PMs (Barry, 2001: 326). Sin embargo, está preocupado de que este fatalismo económico llegue a ser una “profecía autorealizable” si la energía de la gente fuera disipada en luchas por las PMs (Barry, 2001: 197). Posiblemente, uno también pueda especular que la emergencia de las PMs pudiera haber ayudado a revitalizar a la izquierda, ya que proporciona un contexto para que la izquierda se vincule nuevamente a la política, mediante la adopción de una problemática en la cual los progresistas sienten que es posible marcar la diferencia, lo cual ayudó a reavivar la confianza en la posibilidad de confrontar las desigualdades económicas. Efectivamente, esto es lo que sucedió en el caso de Gitlin. Después de haber conseguido exitosamente varias reformas, los estudiantes de la UCLA que antes habían sido fatalistas acerca de cuestiones económicas, comenzaron a hacer *lobby* en relación con los recortes presupuestales. La versión oficial de Gitlin es que las PMs drenaron energía que, de otra manera, pudo haberse empleado en la lucha contra la desigualdad económica. Sin embargo, su propia anécdota sugiere que no había tal energía para pelear esas batallas, hasta que la fructífera lucha por las PMs inspiró la confianza suficiente para abordar las cuestiones económicas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Para un análisis similar véase Caputo, 2001.

<sup>6</sup> De manera más general, también podríamos reflexionar si el éxito de las políticas acerca del reconocimiento cultural ha contribuido, de alguna forma, a inspirar la protesta sobre la globalización.

El argumento acerca de la “exclusión” es común y ha sido utilizado históricamente por la vieja izquierda para condenar cualquier movilización política alrededor de temas como el medioambiente, los derechos de los homosexuales, o los derechos de los animales. De todos ellos se ha dicho que distraen energía que podría haberse empleado en la lucha contra la desigualdad económica. Este argumento descansa en la asunción de que hay una cantidad fija y estática de tiempo, energía y dinero que podrán ser invertidos en la movilización política, de forma tal que cualquier esfuerzo empleado en un tema, necesariamente será en detrimento de otro. No obstante lo anterior, hay un punto de vista alternativo acerca de la movilización política, que no es de suma cero. Bajo esta perspectiva, el verdadero reto es interesar a las personas en la política, en cualquier tema o cuestión, por ejemplo, creer que su actividad puede hacer la diferencia en cualquier cuestión digna de defender. Una vez que están implicadas y poseen ese sentido de eficacia política, también estarán dispuestos a apoyar progresivamente otros temas.

Así, no es claro como las movilizaciones políticas alrededor de las nuevas cuestiones sobre la justicia, afectan a los viejos temas de la justicia. Lo primero puede excluir a lo segundo, como temen los críticos de las PMs; pero también puede ayudar a sostener una cultura pública en la que las cuestiones de la justicia sean importantes, reforzar la creencia de que los ciudadanos efectivamente tienen capacidad de mediación política, y relegitimar al Estado como una institución que es capaz de realizar objetivos públicos. En todo caso, al menos la segunda posibilidad es tan plausible como la idea de que las PMs excluyen cuestiones de justicia económica.

##### *5. El efecto corrosivo: el contrargumento*

El argumento de que las PMs corroen la confianza interétnica y la solidaridad necesaria para sostener al EB es también debatible. En primer lugar, asume que antes de la adopción de las PMs



había altos niveles de confianza y solidaridad interétnica, los cuales han sido lentamente (o rápidamente) destruidos. Sin embargo, históricamente, los Estados occidentales frecuentemente han adoptado políticas excluyentes y asimilacionistas, precisamente porque había poca confianza y solidaridad interétnica en sus programas raciales y étnicos. Los grupos dominantes se sienten amenazados por las minorías, los superiores a ellos, o simplemente indiferentes hacia su bienestar, en consecuencia, intentan asimilarlos, excluirlos, explotarlos o restarles poder. Esto trae consigo que las minorías desconfíen del grupo dominante. En estas situaciones, las PMs no fueron la causa original de la desconfianza u hostilidad y, en muchas ocasiones, su adopción fue una respuesta a esta preexistente carencia de confianza y solidaridad. Mediante esta adopción, se puede considerar que el Estado intenta alentar a los grupos dominantes a que no teman o desprecien a las minorías, así como apoyar a las minorías para que confíen en la sociedad predominante. Mediante el reconocimiento de las injusticias históricas contra las minorías, el Estado admite la existencia de esos sentimientos de prejuicio y menosprecio contra las minorías, y sostiene el deber público de luchar contra ellos y sus consecuencias. Muchos defensores de las PMs argumentan que al enfrentar dichos sentimientos, éstas ayudarán a fortalecer la confianza y la solidaridad necesaria para un sólido EB.

Desde luego, no hay garantía de que las PMs tendrán éxito en este aspecto. Sin embargo, cuando reflexionamos en esta cuestión, es importante tener en mente el contexto histórico. Por ejemplo, la principal evidencia empírica de Barry a favor del efecto corrosivo es el famoso experimento de la “cueva del ladrón”, conducido en 1961, en el cual “en una finca de verano, un equipo de once niños de once años fue dividido en dos grupos rivales, lo cual «produjo amistades al interior de cada grupo y hostilidades hacia el otro grupo»”, un resultado que él describe co-

mo no sorprendente.<sup>7</sup> En efecto, no lo es, pero tampoco es claro cómo puede ser análogo al papel de las PMs en países donde ha habido una historia de desconfianza y antipatía entre grupos, apuntalada y fortalecida por políticas oficiales del Estado que excluyeron, segregaron explotaron y debilitaron a los grupos minoritarios. En contextos donde la gente no ha tenido una historia previa de desconfianza y maltrato, dividirla arbitrariamente en grupos adversarios muy posiblemente reduzca los niveles de confianza y solidaridad preexistentes. Pero incluso este no es el contexto normal de las relaciones étnicas. Frecuentemente, la analogía más apropiada sería aquella que considerara una finca de verano en la que históricamente se hubiera excluido a los asiáticos y árabes, y se hubiera admitido a los afroamericanos sólo como esclavos o sirvientes, y en la que ahora se estuviera considerando cómo manejar ese legado de desconfianza y antipatía. O considérese una escuela, o un hospital, o una fuerza policiaca, o los medios de comunicación, o los museos públicos, los cuales tienen la misma historia. En estos contextos, la adopción de PMs puede verse como el reflejo de una posición particular acerca de como superar, de la mejor manera posible, las formas preexistentes de desconfianza y antipatía interétnica, de la mayoría hacia las minorías y los sentimientos de desconfianza de las minorías en las instituciones y los procesos de la sociedad predominante. Los defensores de las PMs argumentarían que sin estos esfuerzos para contender contra las causas y las consecuencias de la historia de exclusión, desconfianza y antipatía hacia las minorías, éstas muy probablemente permanecerían, incluso, en instituciones que formalmente ya no discriminan.

Estas esperanzas para fortalecer la confianza y la solidaridad mediante las PMs pueden estar fuera de lugar, pero al menos parecen tan plausibles como el señalamiento de que éstas corroen la confianza y la solidaridad.

<sup>7</sup> Barry, 2001, pp. 88 y 89, M. Sherif *et al.*, 1961.

## 6. *El efecto del diagnóstico erróneo: el contrargumento*

Finalmente, considérese el argumento del diagnóstico erróneo, el cual dice que el adoptar las PMs impide a la gente ver los importantes factores no culturales que explican la desventaja de grupo. El caso paradigmático de esto, de acuerdo con Barry y con Gitlin, es el equívoco diagnóstico sobre la situación de los afroamericanos, para quienes las cuestiones raciales y de clase son mucho más relevantes que aquéllas acerca del reconocimiento cultural. Según ellos, esto es solo un ejemplo de una tendencia general de las PMs para producir diagnósticos equivocados sobre las causas de las desventajas o de la injusticia, que también es relevante para otros grupos.

Ellos admiten que la importancia relativa de estos diversos factores difiere de grupo a grupo. En algunos casos, las cuestiones de clase son comparativamente insignificantes. Por ejemplo, los judíos en Norte América, o los inmigrantes provenientes de Hong Kong poseen niveles de ingreso y educación más elevados que el promedio de la población, pero enfrentan, entre otros problemas, dificultades en relación con el acomodo de sus prácticas religiosas y culturales, con la formación de estereotipos en los medios de comunicación, y son más vulnerables ante la violencia. Similarmente, algunas minorías nacionales, como los quebequenses o los catalanes, económicamente son tan ricos como la sociedad dominante, aunque perciben que su lengua y su cultura han sido sistemáticamente marginadas de las instituciones públicas (como los tribunales, el servicio civil o los medios de comunicación nacionales) en relación con la cultura y la lengua dominantes.

En consecuencia, hay varias dimensiones mediante las cuales los grupos étnicos pueden hacer frente a la injusticia —incluida la raza, la clase y la cultura—, además de que con frecuencia, los grupos están colocados en diferentes lugares de tales dimensiones. Por ejemplo, un grupo puede ser privilegiado en términos de

raza, pero perjudicado en términos de clase (por ejemplo, los portugueses en Norte América), o puede ser privilegiado en términos de clase y raza, pero perjudicado en términos de su acomodo y reconocimiento cultural (por ejemplo, los catalanes), y así por el estilo.

Entonces, el argumento del diagnóstico erróneo, tal y como lo entendemos, afirma que la presencia de las PMs origina que la gente ignore (o minimice) la importancia de las dimensiones de raza y clase, propias de la desigualdad, y exagere la importancia de las dimensiones culturales. También provoca que la gente asuma que las desigualdades raciales y de clase, o no sean importantes, o sean producto de las desigualdades culturales.

¿Por qué las PMs harían que la gente creyera esto? Una posible explicación es que el sentido de la justicia que tiene la gente es de *suma cero*: incrementar la sensibilidad sobre una forma de injusticia, inevitablemente implicaría reducir la sensibilidad para otras formas de injusticia. Bajo este punto de vista, por ejemplo, la gente que es más sensible a las cuestiones del racismo o del sexismo es inevitablemente menos sensible a las cuestiones sobre la desigualdad de clase y del acomodo cultural, y viceversa. Pero ¿esto es cierto? ¿acaso no es posible que las diferentes dimensiones de nuestro sentido de justicia se puedan fortalecer mutuamente, por ejemplo, que la gente que tiene la conciencia y la motivación para percibir una forma de injusticia, también esté más abierta a considerar otros tipos de injusticia? A la inversa, quizá aquellas personas que tengan atrofiado el sentido de la justicia en relación con la raza, por ejemplo, también sea probable que tengan atrofiado el sentido de la justicia en relación con el género o a la clase.

Ciertamente, hay circunstancias donde la definición de una forma de injusticia puede impedir a la gente percibir otras formas de ella. Históricamente, el caso paradigmático es el marxismo, que estaba ideológicamente comprometido con el punto de vista de que la desigualdad de clase era la única desigualdad

“real”, y que otras formas de desigualdad incluidas el sexismo y el racismo eran resultado de ella, y desaparecerían con la abolición de clases. En este caso, era parte explícita y fundacional de la ideología marxista que una dimensión de la desigualdad tuviera primacía sobre las otras. Sistemáticamente, el marxismo diagnosticó erróneamente la extensión propia de las desigualdades, porque sin observar casos particulares, asumió dogmáticamente a la clase como la desigualdad primaria.

Con la intención de impedir estos diagnósticos equívocos, necesitamos evitar este tipo de presupuestos dogmáticos. En virtud de que la importancia de los diferentes tipos de desventaja difiere, con el tiempo, entre los grupos, es importante para la gente estar dispuesta a aceptar tales hechos, así como a considerar las peticiones y las pruebas que los diferentes grupos les presentan. La cuestión, entonces, consiste en determinar si las PMs alientan o desalientan un libre acercamiento en torno a la importancia de las diferentes formas de desigualdad. ¿El multiculturalismo tiene acaso una determinación fundacional o ideológica sobre la primacía de las desigualdades culturales sobre cualquier otro tipo de desigualdad, algo comparable al compromiso marxista con las desigualdades económicas? ¿Alienta a que la gente asuma que las desigualdades culturales son un problema real, sin examinar las evidencias en casos particulares? O en su lugar ¿las PMs dan lugar a un libre debate acerca de su importancia relativa?

Los defensores de las PMs argumentarían que el multiculturalismo, tanto en la teoría como en la práctica, ha ayudado a abrir este debate. Después de todo, el multiculturalismo surgió como parte del rechazo de la Nueva Izquierda (*New Left*) a las dogmáticas aseveraciones del marxismo acerca de la primacía de la clase social. Los multiculturalistas no estaban sugiriendo que sustituyéramos a la desigualdad de clase por la desigualdad cultural como el único motor de la historia, más bien debatían la idea misma de un solo motor de la historia. Se estaba rebatiendo la idea de que todas las desigualdades pueden ser reducidas a una

sola desigualdad “real”, y en su lugar se insistía en que la cultura, la clase y el sexo, eran espacios verdaderos de desigualdad, de distinta importancia, no reducible uno al otro.

En el caso de los teóricos multiculturales, esto parece suficientemente claro. Es una demanda central de la mayoría de los teóricos multiculturales que la importancia relativa de las desigualdades en relación con la raza, la clase y la cultura, varía enormemente en los diferentes grupos de la sociedad. Paradójicamente, esto es particularmente claro en el caso de la cita de Barry y Gitlin sobre los afroamericanos. Todos los teóricos multiculturales importantes que han escrito acerca de los afroamericanos, han subrayado que lo que distingue a este grupo de otros grupos minoritarios en los Estados Unidos o en otras democracias occidentales, es precisamente la presencia abrumadora de la raza y de la clase en comparación con la diferencia cultural.<sup>8</sup> Ninguno de los teóricos multiculturales asegura que el acomodo de la diferencia cultural sea el principal problema que enfrenten los afroamericanos. En efecto, precisamente el caso de los afroamericanos es discutido con frecuencia para ilustrar el hecho de que no hay un solo modelo o fórmula para determinar la importancia relativa de las distintas formas de injusticia.

Incluso, alguien podría responder que si los teóricos no afirmaran la primacía de las desigualdades culturales sobre otras dimensiones de la desigualdad, de cualquier manera la actual implementación de las PMs alentaría una forma de falsa conciencia entre los miembros de los grupos minoritarios que los predispone a atribuir su suerte a la falta de reconocimiento cultural, más que a otros factores como la raza y la clase. Pero ¿es posible que la presencia de la PMs impida a los miembros de los grupos ver la importancia de la raza y la clase en sus vidas?<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase Spinner, 1994; Young, 1995; Fraser, 1998, y Kymlicka, 1998, capítulo 5.

<sup>9</sup> En efecto, el mismo Barry dice que la mayoría de la gente no es consciente de la presencia de las PMs, y presumiblemente su autoconocimiento no

Decir que algunos grupos enfrentan desigualdades culturales que ameritan ser corregidas mediante PMs, no quiere decir que sean las únicas desigualdades que enfrentan, o que sean las más importantes. Tampoco afirma que todos los grupos encaren tales desigualdades. Simplemente quiere decir que las desigualdades culturales son una forma “real” de injusticia a las que, junto con otras desigualdades, debemos ser sensibles cuando evaluemos la situación de los diferentes grupos, además de que proporcionan bases legítimas para reclamar derechos potenciales. La tarea de conseguir un diagnóstico correcto acerca de las causas que producen una desventaja particular en un grupo no siempre es sencilla. Incluso en el caso de los afroamericanos hay una antigua discusión aún sin resolver, acerca de la importancia relativa de la raza y la clase (por ejemplo, Wilson, 1980). Llegar a un juicio informado en estas materias requiere que poseamos un vocabulario conceptual para describir todas las diferentes dimensiones de la desigualdad, y también el espacio político en el cual podamos discutir las libremente y evaluar su importancia relativa. Se podría argumentar que la teoría y la práctica del multiculturalismo, precisamente, se proponen proporcionar y enriquecer nuestras herramientas conceptuales y nuestros espacios políticos, para así alcanzar un diagnóstico más adecuado del rango completo de injusticias que enfrentan los diferentes grupos en nuestra sociedad.

es modificado por ellas (Barry, 2001: 295). Esto plantea una incógnita acerca de quién exactamente se supone que está realizando el diagnóstico equivocado. ¿Son los teóricos académicos que escriben sobre multiculturalismo, o los que diseñan las políticas públicas, o los mismos miembros de las minorías? Barry pone la atención en los primeros, pero incluso, si fuera cierto que un puñado de teóricos políticos diagnosticara equivocadamente la situación de varios grupos, ¿cómo podría esto afectar decisiones más amplias en relación con el EB? El mismo Barry dice que esos teóricos académicos son “esotéricos” y “virtualmente desconocidos para el gran público” (Barry, 2001, pp. 365 y 366, citando a Pascal Zachary). Pero si el gran público es felizmente inconsciente, tanto de los teóricos académicos del multiculturalismo, como de las actuales políticas multiculturales, entonces ¿cómo funciona el argumento del diagnóstico equivocado?

En suma, ninguno de los argumentos acerca del supuesto impacto perjudicial de las PMs en el EB es autoevidente. Inicialmente, parece que tuvieran alguna plausibilidad, pero igualmente hay argumentos plausibles de como las PMs podrían fortalecer al EB. Muchos de estos críticos responsabilizan a las PMs de problemas que son anteriores a su adopción (por ejemplo, la desconfianza interétnica; el fatalismo acerca de las estructuras económicas); otros presuponen la existencia de energías políticas y sensibilidades morales de *suma cero* (por ejemplo, el interés por la desigualdad cultural inevitablemente reduce el interés por otras luchas). Debe quedar claro que este debate no puede ser resuelto mediante más teorización de café, ni mediante más anécdotas. Necesitamos observar sistemáticamente y más de cerca las evidencias.

### III. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS MULTICULTURALES?

Con el propósito de examinar la crítica empírica, primero necesitamos proponer una definición más rigurosa de las PMs. Infortunadamente, no hay un consenso en la literatura acerca de como definir el término “políticas multiculturales”. Muchos escritores emplean el término sin definirlo. Y aquéllos que si lo hacen, ofrecen diferentes recuentos sobre la necesidad o las condiciones suficientes para que una política sea calificada como “multicultural”.

Dada esta falta de consenso, inevitablemente cualquier recuento que proporcionemos será controvertido, y en alguna medida convenido. Algunos comentaristas encontrarán que nuestra definición es muy estrecha, otros la considerarán muy amplia. Discutiremos algunas de estas objeciones conforme avancemos. Sin embargo, por razones que explicaremos más abajo, pensamos que expandir o reducir la definición de las PMs, difícilmente modificará los resultados empíricos que presentamos en el apartado VI.



Ahora bien ¿qué entendemos por PMs? Para empezar, y como señalamos antes, nos estamos enfocando en el trato de los grupos etnoculturales. Esta definición ya reduce el terreno de estudio, comparada con otras definiciones de las PMs. En algunos contextos, el término multiculturalismo es usado para abarcar un rango más amplio de formas de diversidad, incluyendo género-orientación sexual-discapacidad y otros. Bajo este amplio punto de vista, el “multiculturalismo” es virtualmente coextensivo con “la política del reconocimiento”. Sin embargo, para efecto del presente artículo, estamos delimitando el término multiculturalismo al contexto de la diversidad etnocultural.

Incluso, si limitamos nuestra atención a los grupos etnoculturales, todavía hay mucho lugar para el desacuerdo respecto a qué deberíamos entender por políticas “multiculturales” hacia tales grupos. En la relación que hacemos abajo, hemos intentado, como ha sido posible, seguir lo que consideramos son los usos más comunes del término, tanto en el debate público como académico. Sin embargo, también hemos intentado asegurarnos de que nuestra relación refleje las cuestiones planteadas por los críticos. Por esta razón, hemos excluido de nuestra relación de las PMs, cualquier política que simplemente implique el acceso o la entrada en vigor sin discriminación, de los tradicionales derechos civiles y políticos del ciudadano para los miembros individuales de los grupos étnicos. En algunos países, la retórica del multiculturalismo es propuesta para defender semejantes protecciones antidiscriminatorias de los derechos tradicionales de la ciudadanía liberal-democrática. Por ejemplo, algunos políticos alemanes han invocado la retórica multicultural para eliminar disposiciones legales que hacían más difícil para los inmigrantes de origen turco que para los alemanes, convertirse en ciudadanos, así como para extender el alcance de las leyes antidiscriminatorias y proteger a los turcos. En tanto son descritas por algunos políticos como formas de “multiculturalismo”, y defendidas como “reconocimiento” o “acomodo” de la diversidad étnica alemana, sin embargo, éstas no son el tipo de políticas que nuestros críticos

consideran una amenaza para el EB. El respeto de los derechos tradicionales de la ciudadanía es, en efecto, una forma esencial de acomodo de los miembros de los grupos minoritarios, sin embargo, los críticos no están objetando el “reconocimiento” de los inmigrantes en este sentido, por ejemplo, como iguales ciudadanos en lo individual. Ellos están preocupados con las políticas que van más allá de la protección tradicional de los derechos individuales de la ciudadanía, y que proporcionan alguna forma adicional de reconocimiento público, apoyo o acomodo de los grupos étnicos, de las identidades y las prácticas. En virtud de que ésta es la preocupación de nuestros críticos, limitaremos nuestra definición de las PMs a semejantes políticas de reconocimiento público, apoyo y acomodo.

Pero ¿qué significa proporcionar “reconocimiento” público, “apoyo” o “acomodo” para los grupos étnicos? Es difícil responder a esta pregunta en abstracto, ya que los diferentes grupos buscan diferentes formas de reconocimiento, apoyo o acomodo. Para ayudarnos a identificar estas políticas con más precisión, es útil distinguir entre diferentes categorías de grupos étnicos, y observar como los Estados occidentales los han (o no) acomodado, nos concentraremos en tres tipos de grupos étnicos: los inmigrantes, las minorías nacionales y los pueblos indígenas. Como señalamos al principio de este ensayo, han tenido lugar cambios dramáticos en la manera en que muchos Estados occidentales han tratado a estos grupos. Nos parece importante esbozar brevemente estos cambios.

### 1. *Inmigrantes*

La primera tendencia está relacionada con el trato a los grupos de inmigrantes. En el pasado, los países de inmigración más importantes (por ejemplo, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos) tuvieron un acercamiento asimilacionista a la inmigración. Se esperaba y se alentaba a los inmigrantes para que se

asimilaran a la sociedad preexistente, con la esperanza de que con el tiempo llegaran a ser indistinguibles de los ciudadanos nativos en sus formas de hablar, vestir, de recreación, y en sus hábitos generales de vida. A cualquier grupo que fuera percibido como incapaz de este tipo de asimilación cultural, se les impedía primeramente emigrar, o llegar a ser ciudadanos. Durante buena parte del siglo XX, esto se reflejó en leyes que impidieron a los africanos y a los asiáticos entrar o naturalizarse en los países tradicionales de inmigración.

Sin embargo, desde finales de los años sesenta, hemos presenciado cambios dramáticos en este acercamiento. Hubo dos cambios relacionados entre sí: primero, la adopción de criterios de admisión neutrales en términos raciales, de tal manera que los inmigrantes en esos países provienen, de manera creciente, de sociedades no europeas (y frecuentemente no cristianas), y segundo, la adopción de una concepción más “multicultural” de la integración, una concepción que espera que muchos inmigrantes expresen, visible y orgullosamente, su identidad étnica, y que acepta una obligación de parte de las instituciones públicas (como son la policía, las escuelas, los medios de comunicación, los museos, etcétera) para acomodar a esas identidades étnicas.

En varios grados, esta doble modificación ha ocurrido en todos los países tradicionales de inmigración. Todos ellos han mudado sus políticas de admisión y naturalización, de discriminatorias a racialmente neutrales. Y todos ellos han mudado de concepciones asimilacionistas, a concepciones más multiculturales de la integración. Desde luego, hay importantes diferencias en la forma en como ha sido oficializado o formalizado este desplazamiento al multiculturalismo. En Canadá, como en Australia o Nueva Zelanda, este desplazamiento fue formalizado y oficialmente establecido por el gobierno central mediante una proclamación de políticas multiculturales. Incluso en los Estados Unidos observamos cambios en este terreno. Los Estados Unidos no tienen una política multicultural oficial a nivel federal, pero si atendemos a niveles inferiores de gobierno, como son los esta-

dos y las ciudades, encontramos repetidamente una amplia escala de políticas multiculturales. Por ejemplo, si observamos las políticas estatales en relación con el currículum educativo, o las políticas de las ciudades en relación con la policía o a los hospitales, con frecuencia encontramos que es difícil distinguir la manera en que las provincias y las ciudades de Canadá o Australia tratan las cuestiones de la diversidad etnocultural de los inmigrantes. En Canadá, los estadounidenses tienen sus propios programas para atender a la diversidad y sus propios oficiales de equidad. Como dice Nathan Glazer, “ahora, todos somos multiculturales” (Glazer, 1997).<sup>10</sup> Igualmente, en el Reino Unido aunque no hay una política multicultural a nivel nacional, muchas de esas ideas y principios básicos son perseguidos mediante sus políticas de relaciones raciales.<sup>11</sup> Todos estos países han aceptado la misma doble modificación —adoptar admisiones y políticas de naturalización neutrales en términos raciales, e imponer sobre las instituciones públicas un deber de acomodar a la diversidad etnocultural—, aunque el grado y el reconocimiento formal varía de país a país.

De esta forma, la primera tendencia es el desplazamiento de la exclusión y asimilación de los inmigrantes por una política de integración multicultural. Esta tendencia aplica primariamente a los países de inmigración —por ejemplo, países que legalmente admiten inmigrantes como residentes permanentes y futuros ciudadanos—. Entre tales países, la principal excepción para esta tendencia es Francia, la cual conserva una concepción asimilacionista para la ciudadanía republicana francesa.

Sin embargo, en aquellos países que legalmente no admiten inmigrantes, como son la mayoría de los países del norte de Eu-

<sup>10</sup> Los expertos en cuestiones de inmigración e integración, repetidamente, han demolido el contraste mítico entre el “crisol” (*melting pot*) estadounidense y el “mosaico” canadiense. Sin embargo, el mito permanece en la imaginación popular.

<sup>11</sup> Para el modelo británico del multiculturalismo a través de las relaciones raciales, véase Favell, 2001.

ropa, hay una historia diferente. Estos países pueden tener un gran número de “extranjeros” en la forma de migrantes económicos ilegales, buscadores de asilo o “trabajadores huésped”, pero estos grupos no son admitidos como parte de una política de inmigración. Incluso, ha llegado a darse el caso de que algunos de estos países adopten aspectos de lo que podría ser una acercamiento “multicultural” (por ejemplo, Suecia y Holanda). Pero en general, la tendencia del desplazamiento de la asimilación al multiculturalismo, ha tenido lugar principalmente en los países tradicionales de inmigración.

Entonces, ¿cuáles son las PMs específicas que reflejan este cambio de enfoque? Tomaremos las siguientes ocho políticas como las formas más comunes o emblemáticas de PMs para los inmigrantes:

1. Aprobación constitucional, legislativa o parlamentaria del multiculturalismo, a nivel central o regional y municipal.
2. La adopción del multiculturalismo en el currículum escolar.<sup>12</sup>
3. La inclusión de la representación-sensibilidad étnica en el mandato de los medios de comunicación públicos, o en las licencias o permisos de los medios de comunicación privados.
4. La dispensa en códigos de vestir, legislación sobre el cierre de los domingos etcétera (ya sea mediante ley o resoluciones judiciales).
5. El reconocimiento de la doble ciudadanía.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> No todas las formas de educación que imparten enseñanza sobre las culturas de los inmigrantes pueden ser calificadas como “educación multicultural”. En Alemania, por ejemplo, fueron establecidos acuerdos educativos especiales para los hijos de los trabajadores turcos, con el propósito de prepararlos para que regresaran a su “casa” (aunque hubieran nacido en Alemania), bajo el supuesto de que ellos, en realidad, no eran alemanes. Este tipo de “educación preparativa”, claramente difiere de lo que típicamente se entiende como una “educación multicultural”, y en nuestra relación no es considerada como una PM.

<sup>13</sup> Como señalamos antes, en sí mismo no consideramos el acceso sin discriminación a la ciudadanía, como una forma de PM, en parte, porque no po-

6. El financiamiento de las organizaciones culturales de los grupos étnicos.<sup>14</sup>
7. El financiamiento de la educación bilingüe o de la instrucción en la lengua materna.
8. La acción afirmativa para los grupos de inmigrantes en desventaja.<sup>15</sup>

dría ser controvertido por los críticos de las PMs. La política de naturalización sólo puede calificar como una PM cuando ha sido modificada con la intención de acomodar la identidad étnica de los inmigrantes, pero, sobre todo, para reconocer y acomodar el deseo de los inmigrantes de mantener una vinculación con su país de origen a través de la doble ciudadanía. Como pasa con muchos de estos criterios, se pueden plantear preguntas acerca de las razones exactas sobre las modificaciones de estas políticas. En algunos casos, la doble ciudadanía ha sido permitida, no con el propósito de ceder a los deseos de los inmigrantes dentro de un país para mantener su nacionalidad previa, sino, más bien, para permitir a los migrantes o a los expatriados que viven fuera del país, conservar un vínculo con su país de origen. Ésta no es la situación promedio en los países de inmigración.

<sup>14</sup> En muchos países, las organizaciones étnicas son elegibles para recibir fondos públicos que les permitan proporcionar servicios sociales, conjuntamente con ONGs. Sin embargo, para calificar como PM, también los fondos públicos deben estar disponibles para apoyar la vida cultural de las minorías.

<sup>15</sup> Incluir a la acción afirmativa como una PM es potencialmente controversial, en virtud de que no necesariamente implica algún tipo de reconocimiento o afirmación de la diferencia cultural. En efecto, algunos la han defendido por considerarla, precisamente, como una herramienta de la asimilación. Por medio del fomento “artificial” de la integración en instituciones comunes, desalienta la formación de “economías étnicas” distintivas, en las que los miembros de grupos particulares se especialicen en nichos económicos específicos y reproduzcan las tradiciones culturales asociadas con tales nichos. Éste es el caso de una política que “reconoce” a los distintos grupos con el propósito de tomar decisiones sobre la admisión o el empleo, pero que no necesita estar interesado centralmente en “acomodar” a la diversidad etnocultural. Sin embargo, en muchos casos, la adopción de las políticas de acción afirmativa ha estado asociada con el propósito de reformar a la institución para hacerla más propicia al acomodo de los miembros de los grupos minoritarios (por ejemplo, la adopción del multiculturalismo en el currículum escolar, o los cambios en los horarios de trabajo o en los uniformes laborales para acomodar a los grupos minoritarios). La acción afirmativa encaminada a reclutar más profesores u oficiales de policía de las comunidades minoritaria, también es defendida como

Algunos comentaristas han sugerido incluir una novena política, consistente en una política para admitir números importantes de inmigrantes como residentes y futuros ciudadanos. Algunas personas consideran a este tipo de política proinmigración como una forma de PM, bajo el supuesto de que sólo un país que está dispuesto a acomodar a la diversidad podría admitir voluntariamente a los inmigrantes como futuros ciudadanos. Sin embargo, el vínculo entre política inmigratoria y PMs es complejo. En efecto, muchos críticos de las PMs son defensores de fronteras más abiertas: son felices con la idea de una mayor diversidad étnica y racial de la población, pero sencillamente se oponen a cualquier reconocimiento o acomodo gubernamental de esta diversidad por medio de PMs. Este punto de vista es viejo entre los liberales. A la inversa, en algunos países, el apoyo a las PMs depende de una delimitación precisa del número de nuevos inmigrantes que pueden tomar ventaja de estas políticas. Se dice, frecuentemente, que éste es el caso de la Gran Bretaña. Las políticas cuasimulticulturales adoptadas en los años setenta (bajo el título de relaciones raciales) fueron parte de un paquete mediante el cual el gobierno le dijo a los británicos: “cerraremos la puerta a nuevos inmigrantes; pero esperamos de ustedes acepten y acomoden a los inmigrantes del Caribe y Asia del Sur que ya han llegado”. Se percibió que reabrir la puerta a la inmigración era contrario al tenue apoyo que tenían las PMs.<sup>16</sup>

una forma de hacer que estas instituciones sean más propicias para acomodar las necesidades de una clientela asociada a esos grupos étnicos. En consecuencia, la acción afirmativa frecuentemente es, aunque no siempre, parte de un paquete más grande de PMs.

<sup>16</sup> Un comentario similar aplica para las políticas hacia los refugiados. Mientras pudiera haber una tendencia general en los países pro-PMs para tener políticas más generosas en lo relativo a la admisión de los refugiados, este no es siempre el caso, como podemos apreciar con el duro trato otorgado a los refugiados en Australia, comparado con la (anterior) generosa apertura para los refugiados en Alemania, no obstante que el primero favorece PMs y el último

En consecuencia, y para nuestros propósitos, limitaremos las PMs de los inmigrantes a las políticas que están verdaderamente preocupadas con el trato de los grupos de inmigrantes que ya residen en el territorio del Estado, como pueden ser las políticas que hemos enlistado anteriormente.

## 2. *Minorías nacionales significativas*

La segunda tendencia está relacionada con el manejo de los nacionalismos subestatales-minoritarios, como se manifiesta en el caso de los quebequeses en Canadá, los escoceses y galeces en la Gran Bretaña, los catalanes y vascos en España, los flamencos en Bélgica, las minorías germanoparlantes en el sur del Tirol en Italia, y los puertorriqueños en los Estados Unidos.<sup>17</sup> En todos estos casos encontramos grupos concentrados regionalmente, que se conciben como naciones dentro de un Estado, y que se movilizan detrás de partidos políticos nacionalistas para conseguir el reconocimiento de su nacionalidad, ya sea mediante la formación de un estado independiente o mediante la autonomía territorial dentro del Estado.

En el pasado, la mayoría, sino es que todos estos Estados, ha intentado asimilar o suprimir estas formas de nacionalismo subestatal. Poseer a un grupo regional con un sentido distinto de la nacionalidad fue considerado como una amenaza para el Estado. Muchos esfuerzos se hicieron para desgastar este sentido distintivo de la nacionalidad, incluyendo la restricción de los derechos lingüísticos de las minorías, la abolición de las formas tradicionales de autogobierno regional, y el apoyo para que los miembros de los grupos dominantes se establecie-

no. Las políticas para admitir a la gente como inmigrantes o refugiados, y las políticas acerca de cómo acomodarlos, plantean cuestiones muy diferentes.

<sup>17</sup> También podríamos incluir a las minorías franco e italo parlantes en Suiza, aunque algunas personas discuten si éstas tienen una verdadera conciencia “nacional”.



ran en el territorio histórico de los grupos minoritarios, de tal forma que las minorías fueran excedidas en número, incluso, en su territorio tradicional.

Sin embargo, ha tenido lugar un cambio dramático en la forma en que la mayoría de los países occidentales trata con los nacionalismos subestatales. Actualmente, todos los países que hemos mencionado, han aceptado el principio de que estas identidades nacionales subestatales perdurarán en el futuro indefinido, y que su sentido de la nacionalidad y sus aspiraciones nacionalistas deberán ser acomodadas de alguna u otra forma. Tradicionalmente, este acomodo ha tomado la forma de lo que podemos llamar el “federalismo multinacional”; esto significa la creación de una subunidad federal o cuasifederal en la que el grupo minoritario forme una mayoría local y, en consecuencia, pueda ejercer formas significativas de autogobierno. Más aún, allí donde el grupo tiene un lenguaje distinto, éste es típicamente reconocido como un lenguaje oficial, por lo menos dentro de la subunidad federal, y quizá en todo el país.

A principios del siglo xx, sólo Suiza y Canadá habían adoptado esta combinación de autonomía territorial y reconocimiento de la lengua oficial para los grupos nacionales subestatales. Desde entonces, la mayoría de las democracias occidentales que poseen importantes movimientos nacionalistas subestatales, se ha movido en la misma dirección. La lista incluye la adopción de la autonomía para los suecoparlantes de las islas Aland en Finlandia después de la Primera Guerra Mundial, la autonomía para el sur del Tirol y de Puerto Rico después de la Segunda Guerra Mundial, la autonomía federal para Cataluña y el País Vasco en España en los años setenta, para los flamencos en Bélgica en los años ochenta, y para Escocia y Gales en el Reino Unido en los noventa.

Ésta es, entonces, la segunda tendencia más importante: un cambio que va de la supresión de los nacionalismos subestatales, a su acomodo mediante la adopción de la autonomía regional y los derechos lingüísticos oficiales. Entre las democracias occidentales con minorías nacionales importantes, la excepción más

obvia a esta tendencia es Francia con su negativa para otorgar autonomía a su principal grupo nacionalista subestatal en Córcega. No obstante esto, recientemente se adoptó una legislación que reconoce autonomía a Córcega, y fue sólo una decisión de la Corte Constitucional la que evitó su implementación. De esta forma, también Francia pronto podría unirse a esta corriente principal.

Otras difíciles excepciones incluyen a Irlanda del Norte, donde los católicos no están concentrados territorialmente, y Chipre, donde estalló una guerra civil ante la negativa de la comunidad griega dominante para compartir el poder con la minoría turca. Sin embargo, inclusive en estos casos, observamos un movimiento en la dirección de un reconocimiento mayor de los nacionalismos minoritarios. Recientemente Irlanda del Norte ha adoptado un acuerdo de paz, que explícitamente concede a los católicos un grupo de garantías en términos de representación, y Chipre esta discutiendo una propuesta auspiciada por la ONU para adoptar una forma de federalismo multinacional, basada parcialmente en el modelo belga. Otro caso complicado es Holanda, donde la importante minoría frisia carece de autonomía territorial o de derechos lingüísticos significativos, aunque esto es así, en buena medida, porque ese grupo no se ha movilizó de acuerdo con principios nacionalistas para adquirir tales derechos. No es seguro que Holanda rechace semejantes demandas si estas son apoyadas por la mayoría de los frisios. Entre los países occidentales, quizá el único que permanezca fuerte e ideológicamente opuesto al reconocimiento oficial de los grupos nacionales subestatales sea Grecia, donde la otrora significativa minoría macedonia ha sido expulsada de su tradicional tierra natal.

Podemos decir que éste es un desplazamiento encaminado a diseñar una aproximación “multicultural” para los grupos nacionales subestatales, aunque esta terminología es usada excepcionalmente por los mismos grupos, quienes prefieren el lenguaje de la nacionalidad, la autodeterminación, el federalismo y la dis-

tribución del poder. Entonces, ¿cuáles son las políticas específicas indicativas de este desplazamiento? Consideramos las siguientes seis políticas como emblemáticas de un acercamiento multicultural para con los grupos nacionales subestatales:

1. Autonomía territorial federal o cuasifederal.
2. Estatuto lingüístico oficial, ya sea en la regional o nacionalmente.
3. Garantía de representación en el gobierno central o en la Corte Constitucional.
4. Financiamiento público de la lengua de las minorías, de sus universidades-escuelas-medios de comunicación.
5. Declaración constitucional o parlamentaria del “multinacionalismo”.
6. Reconocimiento de la personalidad internacional (por ejemplo, permitir que la región subestatal tenga un asiento en los organismos internacionales, o firme tratados o posea su propio equipo olímpico).

Es importante subrayar que esta categoría sólo se refiere a las minorías nacionales significativas. Hay muchos otros grupos nacionales más pequeños dentro de las democracias occidentales que carecen del número o de la concentración territorial necesaria para estar en posibilidades de ejercer su autonomía territorial, o para sostener instituciones separadas, como pueden ser las universidades en su propia lengua madre. Esto podría incluir, por ejemplo, a los eslovacos en Austria, a los serbios en Alemania, a los alemanes en Dinamarca, a los tornedal-finlandeses en Suecia y otros. Algo arbitrariamente, hemos establecido la línea divisoria entre “pequeñas” y “significativas” minorías nacionales en 100 mil personas, aunque todos los grupos que acabamos de mencionar son, en efecto, de menos de 50 mil personas. El manejo de estas pequeñas minorías nacionales plantea una serie diferente de cuestiones y merecen una categoría distinta.

### 3. *Pueblos indígenas*

La tercera tendencia está interesada en la relación con los pueblos indígenas, como los indios y los inuit en Canadá, los aborígenes de Australia, los maorí de Nueva Zelanda, los sami en Escandinavia, los inuit de Groenlandia, y las tribus indias de los Estados Unidos. En el pasado, todos estos países tuvieron el mismo objetivo y expectativa de que los pueblos indígenas eventualmente desaparecieran como comunidades distintas, ya fuera como resultado de su muerte, de su matrimonio con otros grupos étnicos o de la asimilación. Varias políticas fueron adoptadas para acelerar este proceso, como fue el despojar a los pueblos indígenas de sus tierras, restringir la práctica de sus culturas, lenguas y religión tradicionales, y el debilitar sus instituciones de autogobierno.

Sin embargo, ha habido un cambio dramático en estas políticas que comenzaron a principios de los años setenta. En la actualidad, todos los países que hemos mencionado han aceptado, cuando menos en principio, la idea de que los pueblos indígenas existirán en el futuro indefinido como sociedades distintas dentro de un país, y que deberán contar con derechos territoriales, culturales (incluido el reconocimiento de sus usos y costumbres) y de autogobierno, todos ellos necesarios para sostenerse como sociedades distintas.

Observamos este patrón en todas las democracias occidentales. Téngase presente la Declaración de los Derechos Aborígenes de 1982 en la Constitución canadiense, conjuntamente con la comisión de peticiones territoriales y la suscripción de nuevos tratados; el reestablecimiento de derechos convenidos mediante el Tratado de Waitangi en Nueva Zelanda; el reconocimiento de derechos territoriales para los pueblos aborígenes australianos en la resolución *Mabo*; la creación del Parlamento Sami en Escandinavia, la evolución de la “Regla de Casa” para los inuit en Groenlandia, y las leyes y los casos judiciales que defendieron

los derechos de autodeterminación de las tribus indias en los Estados Unidos (sin mencionar el flujo de cambios legales y constitucionales en Latinoamérica). En todos estos países, tiene lugar un gradual pero verdadero proceso de descolonización, como sucede con los pueblos indígenas en relación con sus tierras, con su derecho consuetudinario y su autogobierno.

Este es el tercer cambio más importante de las relaciones etnoculturales en las democracias occidentales. Nuevamente diremos que éste es un desplazamiento encaminado a obtener una aproximación más “multicultural”, aunque este término no sea empleado normalmente por los mismos pueblos indígenas, quienes prefieren la terminología de la autodeterminación, los derechos reconocidos en tratados, la aboriginalidad o el indianismo. ¿Cuáles son las políticas específicas que son indicativas de un desplazamiento hacia una aproximación más multicultural? Consideramos la siguiente lista de nueve políticas como emblemáticas de esta nueva aproximación:

1. Reconocimiento de derechos y títulos territoriales.<sup>18</sup>
2. Reconocimiento de derechos de autogobierno.
3. Defensa histórica de tratados y suscripción de nuevos tratados.
4. Reconocimiento de derechos culturales (lenguaje; caza-pesca).
5. Reconocimiento de su derecho consuetudinario.
6. Garantía de representación-consulta en el gobierno central.
7. Declaración constitucional o legislativa del distintivo estatus de los pueblos indígenas
8. Apoyo y ratificación de los instrumentos internacionales sobre derechos indígenas.
9. Acción afirmativa.

<sup>18</sup> Como sucede con la mayoría de estos criterios, aquí se pueden y deben hacer distinciones más finas. Por ejemplo, en muchos países, los Estados reconocen títulos (territoriales) a los indígenas, pero retienen los derechos del subsuelo sobre minerales, petróleo y gas.

Ahora bien, consideramos que estas políticas específicas son las formas más importantes o paradigmáticas de las PMs para los casos específicos de inmigrantes, minorías nacionales y pueblos indígenas. Inevitablemente, es una lista parcial. Rápidamente y si se quisiera expandir indefinidamente la lista, uno podría pensar en incluir otras posibles políticas. Sin embargo, creemos que ésta es una representación justa de los diferentes tipos de políticas que han sido adoptadas o discutidas en muchos países occidentales, defendidas por los abogados del multiculturalismo y atacadas por sus críticos.

Hay otros tipos de grupos etnoculturales, frecuentemente vinculados a las circunstancias de países particulares. Un caso importante, ya mencionado, es el de los afroamericanos. En efecto, algunos de los críticos que señalan que las PMs afectan al EB, están preocupados primariamente por este caso en particular. También nos hemos enfocado en tres tipos de grupos que son muy comunes a lo largo de un rango determinado de países occidentales, por lo que podemos hacer comparaciones transnacionales.

Como señalamos antes, nuestra definición y la lista de PMs no equivale necesariamente a la de ningún crítico en particular (o defensor) de las PMs. Pensamos que nuestro punto de vista es ampliamente consistente con la definición implícita de PMs, usada por dos de los más influyentes críticos a saber, Todd Gitlin y Alan Wolfe. Sin embargo, es importante observar que nuestra definición es más amplia que la ofrecida por Barry. Considérese el tema de la educación. Barry específicamente niega que la adopción de un currículum multicultural en escuelas públicas califique como una forma de PM. Para calificar como una PM, desde su punto de vista, una política educativa debe ir más allá de reconocer y acomodar a la diversidad dentro de un mismo currículum en las escuelas públicas. Una forma de ir más allá es mediante la creación de una separación institucional, en otras palabras, distintas escuelas financiadas con recursos públicos para grupos étnicos y religiosos diferentes. Ésta es una cues-

ción muy controvertida en muchos países occidentales, discutida frecuentemente como una forma de (o una implicación de) “multiculturalismo”. Y como hemos visto, Barry está particularmente preocupado con el impacto de la separación institucional sobre la confianza y la solidaridad y, por lo tanto, sobre el EB (Barry, 2001: 88). En algunos lugares, Barry todavía quiere restringir aún más la definición de PMs, para limitarla a las políticas que impliquen alguna forma específica de derecho legal de grupo, o de exención (Barry, 2001: 294 y 295). Una política que concede a todos los grupos un derecho al financiamiento público para escuelas separadas, no calificaría bajo esta estrecha definición, en virtud de que no hay derecho específico de grupo o exención alguna. Una política educativa sólo calificaría como PM si permite que grupos específicos estén exentos de leyes educativas generales (por ejemplo, que se permita a los fundamentalistas cristianos o a las niñas musulmanas, estar exentos de tomar clases de educación sexual) o se les concedan a grupos determinados derechos específicos para obtener facilidades educativas (por ejemplo, otorgar a un grupo étnico el derecho a la educación en su lengua materna, pero no otros).

Obviamente, nosotros no hemos restringido nuestra concepción de las PMs de esa manera. Dependiendo de que tan ampliamente sea interpretada la idea de derechos-exenciones de los grupos diferenciados, es posible que sólo dos de las nueve PMs de los inmigrantes que hemos identificado, califiquen como PMs con base en la definición de Barry (por ejemplo, exenciones para grupos específicos y acción afirmativa).<sup>19</sup> Tenemos muchas razones para no seguir la estrecha definición de Barry.<sup>20</sup> Primero,

<sup>19</sup> En contraste, asumimos que virtualmente las PMs que identificamos para los pueblos indígenas, podrían calificar bajo la definición de Barry. ¿O podría ser de otra manera?

<sup>20</sup> Una razón adicional es que no es claro (para nosotros) qué políticas podrían calificar bajo esta estrecha definición. En el caso de las minorías nacionales y los pueblos indígenas, por ejemplo, ¿la decisión de crear una subunidad territorial controlada por el grupo minoritario, califica como un derecho especí-

como él mismo señala, su definición está peleada con el uso diario, ya que para mucha gente la idea de un currículum multicultural es el verdadero paradigma de una PM (Barry, 2001: 234). Segundo, el énfasis de Barry en el estrecho grupo de derechos y exenciones de grupos específicos, parece más relevante para su crítica filosófica de las PMs que para su crítica empírica. La mayor parte del libro de Barry está dedicado a argumentar que las PMs tienden a violar los principios liberales de libertad e igualdad y, con este propósito filosófico, argumenta que los derechos-exenciones de grupos específicos es muy probable que sean más iliberales y antiigualitarios que las políticas que acomodan la diversidad dentro de reglas e instituciones comunes. Sin embargo, no es claro si piensa que la crítica empírica que proporciona en el capítulo final de su libro aplica exclusivamente, o incluso primariamente, a un rango todavía más estrecho de políticas. Después de todo, según Barry, las PMs en este estrecho sentido de derechos y exenciones de grupos específicos, tienden a ser adoptadas sin ninguna discusión pública, y frecuentemente son desconocidas para el público en general (Barry, 2001: 295). Los efectos excluyentes, corrosivo y del diagnóstico

de grupo si el Estado no crea tal subunidad para los enclaves de inmigrantes? ¿Conceder estatuto oficial a las lenguas de las minorías nacionales califica como un derecho de específico de grupo, cuando a las lenguas de ciertos grupos de inmigrantes, del mismo tamaño, no se les reconoce el mismo estatuto? (Por ejemplo, el alemán es una lengua oficial en Bélgica, pero los germanoparlantes son superados en número por aquellos que hablan árabe. Lo mismo sucede con los romanches en Suiza). Barry manifiesta su apoyo general para la política consistente en ofrecer autonomía territorial y estatuto oficial a las lenguas de las minorías nacionales, así como en acordar derechos territoriales y de autogobierno a los pueblos indígenas, siempre y cuando estos grupos ejerzan sus poderes de autogobierno de acuerdo con los valores constitucionales liberales. Aunque no es claro si percibe a estas políticas que reconocen y empoderan a grupos particulares al tiempo que apoyan sus lenguas e instituciones distintivas, como excepciones a la regla que dice que las políticas para grupos específicos son ilegítimas, o bien, como políticas que no implican derechos específicos de grupo. Ya que no estamos seguros cómo aplicar el estrecho criterio de Barry, en su lugar, nos hemos adherido a la definición más amplia y familiar.



erróneo que reconoce parecen requerir un nivel significativo de conciencia pública, y en su relación, esta conciencia pública aplica mejor a un número mayor de cuestiones como la educación multicultural, que a otras más reducidas como las exenciones de grupos específicos. Más aún, Barry expresa su simpatía con la crítica empírica de Gitlin, quien (como Wolfe) argumenta que los efectos excluyente, corrosivo y del diagnóstico equivocado, aplican a un rango mayor de políticas culturalistas, y no sólo al estrecho rango que Barry subraya. En efecto, precisamente el caso al que Gitlin dedica más tiempo en su libro, es al de las luchas sobre las cuestiones multiculturales en los libros de textos de las escuelas públicas. Entonces, es posible, aunque no seguro, que Barry pretenda que su crítica empírica aplique a formas más amplias de PMs. Finalmente, dudamos que adoptar la definición estrecha de las PMs pudiera afectar el examen de los resultados. Es posible, en principio, que los países que son clasificados “fuertemente multiculturales”, en nuestra amplia definición, pudieran llegar a ser “débilmente multiculturales” bajo el estrecho criterio de Barry (y viceversa). De cualquier manera, él mismo lo sugiere de otra forma. En tanto que no ofrece una categorización sistemática de países como más o menos multiculturales en cuanto a sus políticas públicas, observa que las PMs han sido adoptadas primariamente dentro de los países tradicionales de inmigración, y que en este campo Canadá ha “ido más lejos en el camino del multiculturalismo que la Gran Bretaña y los Estados Unidos” (Barry 2001: 294). Esto sugiere una clasificación en la que Canadá es más fuerte, en cuanto a sus PMs, que los Estados Unidos y la Gran Bretaña, los que a su vez son más fuertes, en lo relativo a sus PMs, que Austria y Alemania. Esto es completamente consistente con nuestra propia clasificación, la cual es desarrollada posteriormente. En consecuencia, sospechamos que adoptar el estrecho criterio de Barry no afectaría significativamente la clasificación por países y, por lo tanto, no afectaría los hallazgos empíricos acerca de cómo los niveles de las PMs afec-

tan al EB. Sin embargo, esta conclusión debe ser provisional hasta que alguien se comprometa a realizar un intento sistemático para clasificar a los países conforme al estrecho criterio de Barry.

Así, creemos que nuestro examen responde directa o indirectamente a la crítica planteada por Gitlin, Wolfe y Barry. Sin embargo, es importante señalar que nuestro acercamiento no ha examinado otras versiones existentes del argumento que señala que las PMs erosionan al EB. Por ejemplo, David Miller ha argumentado que lo que él llama multiculturalismo “radical” es posible que erosione al EB. Desde su punto de vista, y a diferencia de Gitlin, Wolfe y Barry, las PMs no son inherentemente corrosivas del EB. Ellas son peligrosas sólo si no son complementadas con políticas que nutran una más amplia identidad política. Por consiguiente, en el contexto británico no se opone a las PMs que les dicen a los ciudadanos que hay muchas y legítimas formas de “ser británico”, y serlo no es inconsistente con su expresión pública y el acomodo de otras identidades, incluyendo el “ser musulmán” o “ser escocés”. De cualquier manera, insiste en que las PMs que reconocen y acomodan a las identidades minoritarias, deben ser acompañadas con políticas que activamente promuevan el sentido de “ser británico”. Por lo tanto, se opone a cualquier filosofía del multiculturalismo que sugiera que las minorías sean eximidas o dispensadas de adoptar esta jerárquica y pan-étnica identidad política. Ésta es la filosofía que denomina “multiculturalismo radical”, por ejemplo, la filosofía que reconoce a las identidades minoritarias sin simultáneamente ligarlas a una identificación más amplia con (y a una lealtad con) la comunidad política predominante y el Estado (Miller, 1995, capítulo 5; Miller, 2000, 105 y 106). Distingue este tipo de multiculturalismo “radical” del multiculturalismo moderado, el cual combina las PMs con las políticas de construcción nacional que inculcan una identidad política y una lealtad más extensas.

El argumento de Miller plantea cuestiones que son de importancia tanto teórica como política. A un nivel teórico, su argu-

mento insiste correctamente en señalar que al intentar comprender el impacto de las PMs en el EB, es un error ver a las PMs como dissociadas de un contexto más amplio de políticas públicas que dan forma a las identidades de la gente, a sus creencias y aspiraciones. Por ejemplo, que las PMs estimulen o no la confianza y la solidaridad, dependerá, en muy buena medida, que éstas sean parte de un paquete más extenso de políticas que nutran simultáneamente la identificación con una comunidad política mayor. En ausencia de políticas apropiadas de construcción nacional, una PM particular puede reducir la solidaridad y la confianza, mediante su atención exclusiva en las diferencias de las minorías. Pero, en presencia de semejantes políticas, la misma PM puede, en efecto, fortalecer la solidaridad y la confianza, mediante la tranquilidad que dé a los miembros de los grupos minoritarios: que la identidad predominante, que es promovida por las políticas de construcción nacional, es una identidad inclusiva que los acomodará en condiciones de justicia.

En consecuencia, Miller está en lo correcto cuando subraya el vínculo entre las PMs y las políticas de construcción nacional. Sin embargo, es potencialmente engañoso describir este punto en términos de un contraste entre multiculturalismo “radical” y moderado. Hasta donde sabemos, ningún país en occidente ha adoptado un multiculturalismo radical. Todos los países occidentales adoptan un rango de políticas para inculcar identidades y lealtades nacionales más extensas, incluidas la enseñanza obligatoria de la lengua, la historia y las instituciones nacionales en las escuelas, exámenes de idioma para los ciudadanos, el financiamiento de los medios masivos de comunicación y de los museos nacionales, y la difusión nacional de símbolos, banderas, himnos, así como de los días de descanso obligatorios, sólo por mencionar algunos de ellos. Incluso, en aquellos países que se han movido enérgicamente en la dirección de las PMs, el resultado se describe mejor como “formas robustas de construcción nacional combinadas y constreñidas con formas robustas de derechos

de las minorías”.<sup>21</sup> Así, todos los países que describimos como multiculturalmente “fuertes” o “modestos” caen dentro de una categoría moderada en la terminología de Miller. No creemos que haya ninguna democracia occidental que haya adoptado PMs “radicales” según el sentido que emplea Miller. De cualquier manera, es cierto que los países varían en la fuerza y efectividad de sus políticas de construcción nacional, y que esto afecta el impacto de cualquier PM particular.

Este caso plantea una cuestión política importante, a saber, que, incluso en el caso de que hubiera evidencia de que algunos países con PMs fuertes o moderadas hubieran tenido más dificultad para sostener al EB, el remedio apropiado no podría ser reducir o abolir a las PMs. En su lugar, el problema podría descansar en políticas de construcción nacional inadecuadas o ineficientes. Países con PMs que están preocupados por cuestiones de confianza y solidaridad, podrían responder, no mediante el debilitamiento de su compromiso con las PMs, sino, más bien, a través del fortalecimiento de sus políticas de construcción nacional, como, por ejemplo, mediante el otorgamiento de mayores fondos para que los inmigrantes aprendan la lengua oficial, o mediante la impartición de clases de civismo, o el establecimiento de juramentos y ceremonias especiales para aquellos inmigrantes que se naturalicen.

Precisamente, esto es lo que observamos en los últimos años en algunos países occidentales como Holanda o Gran Bretaña. Holanda ha decidido que debe invertir más esfuerzos para alentar y permitir que los inmigrantes aprendan la lengua oficial (Fermin, 2001; Baubock, 2003; Entzinger, 2003).

Lo mismo sucede con Gran Bretaña, que ha adoptado una política de promoción de la educación ciudadana en las escuelas, así como la creación de ceremonias y juramentos cívicos (White

<sup>21</sup> Kymlicka, 2001, p. 3. Para una discusión más detallada de la duradera centralidad de las políticas de construcción nacional, incluso en países promulticulturalistas como Canadá o Australia, véase Kymlicka, 1998; 2001.

Paper, 2002). Estos cambios en el Reino Unido y Holanda han sido descritos como un “retroceso del multiculturalismo” en un reciente artículo de Christian Joppke (Joppke, 2004; Brubabek, 2001). Sin embargo, no da ejemplos de que las PMs hayan sido sustituidas o abolidas ni en Holanda ni en el Reino Unido. El cambio que describe ha sido, más bien, para fortalecer y mejorar las políticas de construcción nacional que acompañan a esas PMs. Particularmente, es incomprensible describir a la nueva política británica como un retroceso del multiculturalismo, ya que explícitamente está modelada con base en las políticas canadienses.<sup>22</sup> Por ejemplo, los nuevos juramentos y ceremonias cívicas, tanto como los exámenes lingüísticos para adquirir la ciudadanía, por una parte son diseñados tomando en cuenta políticas canadienses similares, y, por otra parte, son defendidas mediante el énfasis que se pone en el exitoso papel que ha tenido el acercamiento canadiense a la integración de los inmigrantes. En efecto, con la adopción de estas políticas de construcción nacional, la Gran Bretaña con su “construcción nacional combinada y delimitada por los derechos de las minorías”, ha llegado a estar más cerca, del modelo canadiense de integración de los inmigrantes. Así, es bastante engañoso describir este incremento de las políticas de construcción nacional como una retroceso del multiculturalismo.

¿Por qué entonces Joppke y otros describirían estas modificaciones en las políticas como un “retroceso del multiculturalismo”? Pensamos que parte de la respuesta radica en que estos cambios, al tiempo que no repudian las actuales PMs, frecuentemente están acompañados por un distanciamiento de la retórica del multiculturalismo. En muchos países, el discurso o la retórica del multiculturalismo ha pasado de moda. Aunque no propongan abolir o re-

<sup>22</sup> Incluso en el caso alemán, aun cuando los políticos explícitamente hablan de rechazar el multiculturalismo, muchas de las PMs permanecen en su lugar, incluidos los cuerpos consultivos, la acción afirmativa, el financiamiento para las escuelas de las minorías religiosas y para la educación en la lengua materna, entre otros.

ducir alguna de las actuales PMs, menos políticos hacen eco de sus virtudes o se identifican como “multiculturalistas”.<sup>23</sup>

En relación con nuestro examen, esto plantea una cuestión final que debe ser esclarecida. Nuestro punto de atención, como lo hemos subrayado repetidamente, está en las políticas multiculturales y en el reclamo de que tales políticas erosionan el EB. No estamos abordando el impacto de la retórica del multiculturalismo o de su discurso. En muchos casos, las políticas y el discurso van juntos. Países con fuertes PMs, probablemente sean identificados por su retórica multicultural. Pero la relación entre las políticas multiculturales y la retórica multicultural es compleja. Podría haber retórica multicultural sin PMs. Por ejemplo, como lo hemos observado antes, actualmente en Alemania la retórica del multiculturalismo es invocada para defender políticas de reforzamiento no discriminatorio de los derechos civiles y políticos tradicionales. Por el contrario, puede haber políticas multiculturales sin retórica multiculturalista. Éste es el caso actualmente de la Gran Bretaña, donde el Secretario del Interior, David Blunkett, explícitamente ha expresado su disgusto por el término “multiculturalismo”. En menor medida, también es cierto que en Canadá y Australia, la palabra multiculturalismo es menos común ahora que hace diez o quince años.<sup>24</sup>

En parte, subrayamos este punto para evitar malentendidos potenciales en torno a nuestra clasificación de países del apartado V Cuando describimos a Alemania como “mínimamente” multicultural, nos estamos refiriendo a una relativa ausencia de políticas multiculturales, no a la ausencia de retórica multicultural. Por el contrario, cuando describimos a Australia como fuer-

<sup>23</sup> Para una mayor discusión sobre el declive de la retórica del multiculturalismo, no obstante la persistencia de las PMs, véase Kymlicka, 2003.

<sup>24</sup> Al contrario, países que dogmáticamente han rechazado el discurso del multiculturalismo pueden poseer un (mínimo) número de PMs. Esto es cierto, por ejemplo, para Francia (Shain, 1999). Como argumenta Schain, la retórica antimulticulturalista en Francia, oscurece tanto como revela sobre las políticas actuales francesas.

temente multicultural, nos estamos refiriendo a su amplio espectro de PMs que están presentes, no a su nivel (en declive) de retórica multicultural. Pero, también subrayamos este punto porque plantea una cuestión interesante acerca de la crítica empírica del multiculturalismo. Todos los críticos que hemos citado, señalan que las PMs erosionan al EB. Sin embargo, es posible que algunos de ellos de lo que estén realmente preocupados por la retórica o por el discurso del multiculturalismo. Por ejemplo, no es claro que el efecto del diagnóstico equivocado o del efecto corrosivo, verdaderamente dependa de la presencia de PMs, más que del simple discurso multiculturalista. No sabemos de ningún crítico que haya atribuido la erosión del EB a la retórica multiculturalista, en lugar de atribuirla a las PMs, pero es una hipótesis que pudiera ser valioso investigar. No obstante ello, en este ensayo nos concentraremos exclusivamente en las políticas multiculturales, particularmente en las veintitrés políticas que hemos enlistado anteriormente.

Con estos comentarios aclaratorios, podemos ahora pasar a examinar la evidencia empírica.

#### IV. LA EVIDENCIA DISPONIBLE

¿Cuál es, entonces, la evidencia disponible para sostener que las PMs erosionan al EB? Los mismos críticos no proporcionan evidencia sistemática para apoyar sus demandas. Ellos ofrecen anécdotas de una aparente tensión entre las PMs y el EB —como la historia Gitlin acerca de los estudiantes de la UCLA—, pero no citan ningún estudio empírico que muestre la correlación entre la adopción de las PMs y la erosión del EB.

Esto quizá no sea sorprendente porque, hasta donde sabemos, no hay estudios empíricos acerca de estos tópicos que los críticos (o los defensores) puedan citar. Hay muy poca evidencia sistemática con la cual examinar las contradictorias interpretacio-

nes de la relación entre las PMs y el EB. Muchos cuerpos literarios mencionan estas cuestiones, pero sin confrontarlas directamente.<sup>25</sup>

Hay una gran literatura comparativa sobre el EB, con una sólida tradición de investigación empírica, pero que no se ha detenido en las implicaciones de las PMs. Con la ayuda de la información que cruza a varias naciones, y de análisis de regresión múltiple, muchos estudios han analizado los diversos factores que dan forma al papel social del Estado. Esta literatura busca explicar la variación en el gasto social en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mediante la referencia a un amplio rango de factores, incluyendo el nivel de desarrollo económico, la apertura de la economía, el tamaño de la población adulta, la fuerza relativa del movimiento obrero, el perfil religioso de la población, el dominio histórico de los partidos de izquierda o de derecha y, en estudios más recientes, la estructura de las instituciones políticas.<sup>26</sup> Factores similares aparecen en una literatura afín, que expande la variable dependiente desde el nivel de gasto social hasta diferentes y amplias versiones del EB, como sucede en los tres “régimenes del Estado de bienestar” de Esping y Andersen (Esping-Andersen 1990, 1996), y en las extensiones de su clasificación ofrecidas por otros (Castles 1989, 1996; Ferrera 1996). Sin embargo, ninguno de estos estudios ha integrado a las PMs en su análisis. Lo más que han hecho, es la reciente atención a las implicaciones de las estructuras políticas, en la cual concluyen que el federalismo y la descentralización —como algunos de los caminos que tienen los países para buscar acomodar a sus minorías nacionales— están asociados negativamente con los gastos sociales en proporción del PIB. Una contribución reciente a esta literatura, encuentra que la descentralización tiene efectos más poderosos (en sentido negativo), sobre el gasto social, que otras variables instituciona-

<sup>25</sup> La sección se basa en Banting, 1999 y 2000.

<sup>26</sup> Esta literatura es enorme. Si lo desea puede consultar dos contribuciones recientes e importantes, véase Huber and Stephens, 2001, y Swank, 2002.



les, tales como el nivel de corporativismo en la toma de decisiones, la naturaleza del sistema electoral o la presencia de un sistema de gobierno presidencial.<sup>27</sup> De cualquier manera, tales estudios no distinguen entre países, como Canadá, Bélgica, España y el Reino Unido, donde las instituciones federales o cuasifederales fueron adoptadas, en parte para acomodar a los nacionalismos subestatales, de aquellos países como Australia, Alemania y los Estados Unidos, donde en federalismo tiene sus raíces en otras consideraciones.

Hay una pequeña, pero creciente, literatura que explora las implicaciones de la diversidad etnolingüística y racial de la población acerca de un determinado rango de resultados económicos y sociales. Economistas del desarrollo, incluyendo algunos asociados al Banco Mundial, han abordado el tema, en un esfuerzo por explicar el pobre desenvolvimiento económico de ciertos países en desarrollo, especialmente en África. Su preocupación primaria es que las tensiones étnicas desemboquen en la búsqueda de una ocupación periódica del gobierno por los diferentes grupos comunitarios, en pobres políticas macroeconómicas y, en algunos casos, en altos niveles de violencia, los cuales detienen el ritmo de crecimiento económico de los países en desarrollo. Al tiempo que el principal interés de esta literatura es el impacto de la diversidad etnolingüística y racial sobre el crecimiento económico, los hallazgos realizados también tocan una más amplia variedad de cuestiones. Por ejemplo, mientras la asociación entre diversidad lingüística y el tamaño del Estado es débil, el gasto privado por oposición al gasto público en educación tiende a ser más elevado en países con más diversidad lingüística y religiosa, y las transferencias de pagos tienden a ser menores

<sup>27</sup> Swank, 2002. Véase también Huber y Stephens 2001, Huber, Ragin y Stephens 1993, Hicks and Misra 1993, Hicks y Swank 1992, y Crepaz 1998. Para un análisis reciente de la importancia de la descentralización, véase Cameron, 1978.

en países con altos niveles de diversidad étnica.<sup>28</sup> Sin embargo, dada la incidencia de la diversidad étnica alrededor del planeta, los resultados tienden a ser dominados por la experiencia de los países del tercer mundo, cuyas conclusiones no pueden ser aplicadas directamente a las explicaciones que sobre los niveles de apoyo social tienen lugar en las democracias occidentales.

Ha habido intentos esporádicos para incorporar la diversidad etnolingüística en el análisis del desarrollo del EB en los países de la OCDE. La interpretación dominante que surge de la primera generación de investigaciones en este campo ha subrayado la fuerza del movimiento obrero, tanto económica y políticamente, como un factor determinante de la expansión del gasto social en la posguerra (Stephens, 1979, Korpi, 1983, Esping-Andersen, 1985). De cualquier manera, Stephens también encontró que la diversidad étnica y lingüística estaba fuerte y negativamente correlacionada con los niveles de organización del trabajo. La implicación parece ser que la heterogeneidad social es probable que debilite la movilización de la clase trabajadora si la división del trabajo organizado se realiza mediante líneas étnicas y lingüísticas, pues hace más difícil concentrarse en una agenda de desigualdades económicas en comparación con las relaciones intercomunales. Infortunadamente, investigaciones posteriores no han continuado por este camino.<sup>29</sup> Sin embargo, recientemente ha habido un interés en el área, entre académicos que destacan a la diversidad étnica y racial en el momento de explicar porqué los Estados Unidos no han desarrollado un EB al estilo europeo (Alesina y Glaeser, 2004), así como explicar las diferencias en el gasto social en las ciudades y estados al interior de los Estados Unidos (Alesina, Baqir y Easterly, 1997; Hero y Talbert, 1996; Plotnick y Winters, 1985). En Europa, los científicos políticos,

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, Easterly 2001a y 2001b; Easterly y Levine, 1997; James, 1987, 1993; Nettle, 2000, y Grafton, Knowles y Owen, 2002.

<sup>29</sup> Es interesante que esta observación también aplique para el reciente trabajo del propio Stephens, el cual no incorpora a la diversidad etnolingüística. Véase Huber y Stephens, 2001.

al intentar comprender la fuerza de los partidos radicales de derecha, señalan la existencia de un poderoso cóctel de resentimiento contra los inmigrantes que son racialmente distintos y contra las transferencias sociales en su favor, lo que ha provocado que un académico llegue, incluso, a preocuparse por la viabilidad básica del Estado multicultural (Kitschelt, 1995; también Swank y Betz, en prensa).

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, el punto clave es que todos estos estudios convergen en la diversidad étnica como un fenómeno demográfico, y guardan silencio acerca de las implicaciones que tiene la adopción de las PMs como respuesta a semejante diversidad. Los estudios existentes no nos dicen nada sobre si la adopción de PMs formales intensifica una relación negativa entre la diversidad étnica y la redistribución social, como sugieren los críticos, o si potencialmente la mitiga, como los defensores contestan.

## V. EXAMINAR LAS EVIDENCIAS

Para determinar si hay una correlación entre los países que han adoptado PMs formales y los niveles de redistribución social, dependemos de la evidencia estadística que atraviesa a varias naciones. Desarrollar esta evidencia estadística requiere de clasificar a los países en términos de la extensión con la cual han adoptado PMs. Infortunadamente, no hay una clasificación completa y autorizada de las democracias occidentales en este punto y, en consecuencia, hemos realizado nuestra propia clasificación inicial. Clasificamos a las democracias occidentales a partir de que hayan adoptado PMs de manera débil, modesta o fuerte, tomando en cuenta si han adoptado varias de las PMs enlistadas en el apartado III, y considerando la extensión con la que lo han hecho. Más aún, clasificamos a las democracias occidentales para cada uno de los tres tipos de minorías: comunidades inmigrantes, minorías nacionales y pueblos indígenas.

Por ejemplo, en el caso de los *grupos inmigrantes*, previamente hemos listado ocho PMs que con frecuencia han sido requeridas, discutidas y, en ocasiones, adoptadas por las democracias occidentales. Sólo para recordar, estas políticas son las siguientes:

1. La aprobación parlamentaria del multiculturalismo.
2. La adopción del multiculturalismo en el currículum escolar.
3. La inclusión de la representación-sensibilidad étnica en el mandato de los medios de comunicación públicos, o en las licencias o permisos de los medios de comunicación privados.
4. La dispensa en los códigos de vestir, en la legislación sobre el cierre de los domingos, etcétera.
5. El reconocimiento de la doble ciudadanía.
6. El financiamiento de las actividades culturales de las organizaciones propias de los grupos étnicos.
7. El financiamiento de la educación bilingüe o de la instrucción en la lengua materna.
8. La acción afirmativa.

Por cada PMs, le proporcionamos al país una calificación de 1.0 si explícitamente ha adoptado e implementado esa política durante buena parte del periodo que estamos examinando (1980 hasta finales de los años noventa), 0.5 si adoptó la política de una manera implícita, incompleta o como tentativa, y 0 si no tuvo ninguna política. Esto genera una puntuación total posible de 8.0. Las puntuaciones finales para cada país se pueden encontrar en el Apéndice 1. De esta forma, hemos clasificado a los países en tres grupos. Si un país alcanza una puntuación de al menos 6.0 de un total de 8.0, lo hemos clasificado como “fuerte”; si alcanza entre 3.0 y 5.5, lo hemos clasificado como “modesto”. Si alcanza menos de 3.0, lo hemos clasificado como “débil”. De esta manera, hemos clasificado a los países de la siguiente manera:

<i>Fuertes</i>	<i>Modestos</i>	<i>Débiles</i>
Australia, Canadá	Bélgica, Holanda, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Reino Unido, y Estados Unidos	Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Alemania, Grecia, Japón, Noruega, España y Suiza

De manera similar, en el caso de las *minorías nacionales significativas*, hemos clasificado a los países con base en el alcance que han tenido las seis PMs que han adoptado, y que enlistamos antes, mismas que son:

1. Estatuto lingüístico oficial, ya sea en la región o a nivel nacional.
2. Autonomía territorial federal o cuasifederal.
3. Garantía de representación en el gobierno central o en la Corte Constitucional.
4. Financiamiento público de la lengua de las minorías, de sus universidades, escuelas, medios de comunicación.
5. Aprobación constitucional o parlamentaria del “multinacionalismo”.
6. Reconocimiento de su personalidad internacional.

Aquí nuevamente le hemos dado a cada país una puntuación de 1.0, 0.5 o 0 por cada una de estas PMs. De igual forma, las puntuaciones para cada país pueden encontrarse en el Apéndice Uno. Si un país alcanza una puntuación de 4.0 o más, sobre un total de 6.0, lo hemos clasificado como “fuerte”; si suma entre 2.0 y 3.5, lo hemos clasificado como “modesto”, y si tiene menos de 2.0, lo hemos clasificado como “débil”. Con base en este criterio, hemos clasificado a las democracias occidentales que poseen importantes minorías nacionales, de la siguiente manera:

<i>Fuertes</i>	<i>Modestas</i>	<i>Débiles</i>
Bélgica, Canadá, Finlandia, España y Suiza	Italia, Reino Unido, <sup>30</sup> Estados Unidos (con respecto a Puerto Rico)	Francia, Grecia y Japón

No hemos estado en posibilidad de posicionar, con certidumbre a Holanda, dentro de esta escala. Como señalamos antes, la minoría frisia en Holanda es robusta (700,000) y territorialmente localizada, por lo que, sin duda, puede ser considerada como una minoría nacional significativa. Aunque parece que Holanda realmente tiene PMs débiles, a diferencia de Francia o Grecia, no es claro en qué medida se debe a la oposición del gobierno central o, simplemente, a la falta de interés o de petición por parte de los frisios.

Finalmente, por lo que respecta a los *pueblos indígenas*, hemos clasificado a los países con base en el alcance que han tenido las nueve PMs que han adoptado, y que enlistamos antes, las cuales son:

1. Reconocimiento de derechos y/o títulos territoriales.
2. Reconocimiento de derechos de autogobierno.
3. Defensa histórica de tratados y/o suscripción de nuevos tratados.
4. Reconocimiento de derechos culturales.
5. Reconocimiento del derecho consuetudinario.
6. Garantía de representación-consulta en el gobierno central.
7. Declaración constitucional o legislativa del estatuto distintivo de los pueblos indígenas.
8. Apoyo y ratificación de los instrumentos internacionales sobre derechos indígenas.
9. Acción afirmativa.

<sup>30</sup> El Reino Unido es clasificado como modesto a causa de que las recientes asambleas para Escocia y Gales no existieron sino hasta el final de nuestro periodo de estudio.

Sobre esta escala, también el Apéndice Uno reporta las puntuaciones individuales de cada país. Hemos clasificado a los países como “fuertes” si alcanzan por lo menos 6.0 sobre un total de 9.0; “modestos” si suman entre 3.0 y 5.5, y “débiles” si alcanzan 2.5 o menos. Sobre esta base, hemos clasificado a esas democracias occidentales que poseen pueblos indígenas, de la manera siguiente:

<i>Fuertes</i>	<i>Modestas</i>	<i>Débiles</i>
Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda y Estados Unidos <sup>31</sup>	Australia, Finlandia y Noruega	Japón y Suecia

Tomando en cuenta los escasos recursos que se encuentran a nuestra disposición, obviamente, esta clasificación debe ser considerada como preliminar. Sin duda, algunas precisiones en nuestros juicios acerca de países particulares pudieran ser necesarias. Sin embargo, confiamos en que esta clasificación represente un punto de partida razonable para la discusión.

<sup>31</sup> Había alguna discrepancia entre nuestros interlocutores acerca de si se debía ubicar a los Estados Unidos como “fuerte” o “modesto” en su aproximación hacia los pueblos indígenas. Por una parte, el estatuto de “naciones domésticas independientes” reconocido por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el siglo XIX, ha concedido a las tribus indias americanas un estatuto legal que, durante buena parte del siglo XIX y XX, la mayoría de los pueblos indígenas alrededor del mundo apenas podrían haber soñado. Por otro lado, recientemente ese estatuto ha sido reducido por la creciente reivindicación de la jurisdicción estatal sobre las reservas indias, al tiempo que no ha tenido lugar una significativa revalidación de los derechos indígenas en los Estados Unidos que se equipare al Tratado de la Comisión de Waitangi en Nueva Zelanda; o al proceso de “reconciliación” en Australia; o a la protección constitucional de derechos indígenas de Canadá. Hemos decidido dejar a los Estados Unidos en la categoría de “fuerte”, en parte, para evitar cualquier réplica que señale que hemos procedido con prejuicio en nuestro análisis. Si los Estados Unidos fueran incluidos en la categoría de “modesto”, como sugieren algunos expertos, incluso los mismos números podrían refutar más enérgicamente los argumentos de los críticos.

Es importante una aclaración adicional. En virtud de que estamos examinando la relación entre las PMs y el EB en el periodo que va de 1980 a finales de los años noventa, hemos clasificado a los países con base en las políticas que tuvieron para una parte sustantiva de esos años. Este es un periodo de dos décadas, en el cual el debate sobre las PMs ha sido más intenso, y en el que muchos países adoptaron o ampliaron significativamente sus PMs. Nuestro propósito es valorar el impacto de estas políticas sobre el EB. Como resultado de ello, las clasificaciones pueden no reflejar los cambios más recientes que hayan tenido lugar en algunos países. Por ejemplo, con la legislación adoptada en la Gran Bretaña en 1998 para devolver poderes a Escocia y Gales, y con la subsecuente entrada en funciones del Parlamento escocés y de la Asamblea galesa, se podría argumentar que debido al acercamiento que tuvo con sus importantes minorías nacionales, ahora Gran Bretaña debería entrar en la categoría de país con PMs fuertes. Sin embargo, este cambio es demasiado reciente para haber afectado la evolución del EB desde 1980 hasta finales de los años noventa. Si la devolución tuviera un efecto corrosivo sobre la redistribución social, esto sólo se podrá apreciar en los próximos años. Igualmente, algunos comentaristas han argumentado que recientemente Holanda y Gran Bretaña se han alejado del multiculturalismo en el trato que otorgan a los grupos de inmigrantes y, de esta manera, se han movido de una categoría “modesta” a una “débil”. Como hemos observado, no es claro si ésta es una buena descripción del desplazamiento que han tenido esas políticas, pero de cualquier manera, este desplazamiento es demasiado reciente como para haber afectado a los programas sociales británicos y holandeses. Así, nuestras clasificaciones están basadas en las políticas que se adoptaron durante el periodo que estamos estudiando. Clasificamos a un país como “fuerte” o “modesto” multiculturalmente, dependiendo de si tuvo fuertes o modestas PMs para una parte significativa del periodo de veinte años que estudiamos, y sólo estamos interesados en la relación entre estas políticas y el EB durante ese periodo.



Una vez hecha la clasificación, las democracias occidentales, en términos de la fuerza de sus PMs, el siguiente paso es examinar las implicaciones que tienen sobre la evolución del EB. ¿Los países con PMs más fuertes muestran signos de tener un EB debilitado? ¿Hay alguna evidencia que sostenga la existencia de esta negociación entre “reconocimiento-redistribución”?

Al realizar esta evaluación, observamos la relación entre la fuerza de las PMs y dos tipos de medidas: modificaciones en la fortaleza del EB, y cambios en los resultados sociales. Para obtener evidencias de las modificaciones en la fortaleza del EB, dependemos primariamente de dos tipos de indicadores: el gasto social como una proporción del PIB y el impacto redistributivo de los impuestos gubernamentales y las transferencias. Estos indicadores capturan dos dimensiones de la fortaleza del EB. El gasto social, como una proporción del PIB, mide la proporción de los recursos nacionales dirigidos por el gobierno a propósitos sociales. Sin embargo, por si solo, este indicador dice poco acerca de la amplitud de la redistribución que emerge de estas inversiones. En consecuencia, también presentamos dos mediciones del impacto redistributivo de la acción del gobierno: comparamos el nivel de pobreza antes y después de que los impuestos y las transferencias gubernamentales sean tomadas en cuenta; también comparamos el nivel de desigualdad en las rentas del mercado con el nivel de desigualdad en las rentas disponibles (después de que el impacto de los impuestos y las transferencias son tomados en cuenta). Éstas son, probablemente, las mediciones que van más directamente al centro de las preguntas planteadas por los críticos de las PMs.

De cualquier manera e infortunadamente, sólo hay información disponible de la distribución para doce países. Por consiguiente, también proporcionamos dos mediciones de las consecuencias sociales, para los que la información está disponible para un grupo más grande de países: el nivel de pobreza infantil y el nivel de desigualdad en el ingreso. Estas mediciones no son mediciones directas de la fortaleza de los programas sociales, en

atención a que las tendencias en la pobreza infantil y la desigualdad en el ingreso también son modificados poderosamente por otros factores, incluyendo los ciclos económicos y los niveles de desempleo, las transformaciones de la familia y otros. Sin embargo, las dos mediciones agregan información útil y complementaria. El nivel de pobreza infantil mide la proporción en la que un sector vulnerable de la comunidad es protegido. El nivel de desigualdad mide la distribución total de bienestar en el país.

En suma, tenemos cinco distintas mediciones de las modificaciones en el Estado de bienestar:

- Gasto social como una proporción del PIB.
- El efecto de la redistribución para reducir la pobreza.
- El efecto de la redistribución para reducir la desigualdad.
- El nivel de pobreza infantil.
- El nivel de desigualdad.

Las primeras tres miden directamente la política social; las dos últimas miden las consecuencias sociales que son influidas por la política social. El Apéndice Dos proporciona detalles de las formas en que estas mediciones son calculadas, así como de las descripciones de los conjuntos de información que consultamos.<sup>32</sup>

Es importante subrayar que nuestro punto de atención es el *cambio* en las medidas del EB, desde principios de los años ochenta hasta 2000, no en el nivel de gasto social y de redistribución en diferentes países. Cuando los críticos argumentan que hay una correlación entre las PMs y el debilitamiento del EB, no están diciendo que sólo Estados de bienestar débiles adoptan PMs. Su reclamo consiste en señalar que incluso si se trata de países con Estados de bienestar fuertes, éstos tendrán con el tiempo más dificultades para mantener la fortaleza de su EB que países que posean sólo PMs débiles. Así, su argumento no es que los

<sup>32</sup> Debido a la falta de información sobre las variables fundamentales de Grecia, Japón, Nueva Zelanda, Portugal y Suiza, estos países son excluidos de nuestro análisis. Véase Apéndice 2 para más detalles.

países con PMs fuertes, tengan necesariamente niveles absolutos más bajos de gasto y de redistribución que los países con PMs débiles. Más bien, su pretensión es que los países al adoptar fuertes PMs, es muy posible que atestigüen un declive relativo en sus niveles de gasto y redistribución en comparación con los países que tienen PMs débiles. Su demanda no es acerca de las diferencias en los niveles absolutos, sino acerca de los cambios que se producen con el tiempo en esos niveles. De esta forma, nuestro examen también se centra en el tamaño y la dirección de los cambios de la redistribución en los años ochenta y noventa.

Para ilustrar este punto, no nos preguntamos por qué Australia, Canadá y los Estados Unidos no desarrollaron Estados de bienestar al estilo europeo durante los años de la posguerra. Más bien, estamos interesados en los cambios de los niveles de redistribución social en esos países desde que adoptaron PMs fuertes en décadas recientes, en comparación con los cambios en la redistribución social en países que no lo hicieron. Si la redistribución social decae en tales países, en comparación con otros, entonces, la crítica ganará considerable apoyo. Pero si no hay relación sistemática entre la adopción de PMs y los cambios en la redistribución, los críticos se verán considerablemente debilitados.

En esta fase, estamos simplemente comparando la fortaleza de las PMs y la evolución del EB sobre un periodo de veinte años. Ningún esfuerzo es realizado para tomar en cuenta otros factores que influyen en el gasto social, incluyendo la posibilidad de que la diversidad étnica por sí sola pueda restringir el papel redistributivo del Estado. Idealmente, se podrían incorporar PMs dentro de un modelo más extenso de factores asociados con el gasto social y la redistribución a lo largo de los países de la OCDE. Sin embargo, tales esfuerzos quedan para una próxima etapa de investigación.<sup>33</sup> Este análisis representa un primer paso, y muchas cuestiones quedarán para una futura investigación.

<sup>33</sup> Damos este paso en Banting y Kymlicka (en prensa).

Los resultados de nuestra evaluación de las medidas de cambio en el gasto social y en la redistribución son claros: no hay una relación consistente entre la adopción de PMs y la erosión del EB. Las tablas 1, 2, y 3 nos proporcionan nuestras dimensiones del cambio en el EB, así como los antecedentes informativos acerca de los impactos sociales.<sup>34</sup> Discutimos el resultado para cada tipo de grupo minoritario por separado.

### 1. *Inmigrantes*

La tabla 1 resume nuestros cinco indicadores para el caso de las minorías de inmigrantes. Algunos lectores pudieran estar sorprendidos de que, no obstante los recortes presupuestales que han tenido lugar durante décadas en muchos países, el gasto social continúa incrementándose en proporción al PIB. Las presiones demográficas y presupuestales para los programas más importantes, como son los de pensiones y los servicios médicos, han más que compensado los esfuerzos para reducir el gasto. Sin embargo, en nuestro contexto, lo que es más sorprendente es que los países con PMs fuertes presenciaron el mayor incremento del gasto social, así como el más significativo fortalecimiento de los esfuerzos redistributivos. También es verdad que los países con PMs modestas hicieron menos que los otros dos grupos en ambas dimensiones. No obstante ello, el modelo en su conjunto no soporta el argumento de los críticos.

Mientras, en general, el gasto social se ha incrementado a lo largo de las democracias occidentales, las dos mediciones realizadas sobre el impacto social ayudan a explicar la creencia ampliamente difundida de que el EB no está cumpliendo las aspiraciones de la posguerra. Las mediciones promedio de la pobreza

<sup>34</sup> La información detallada sobre los niveles desde los cuales las dimensiones del cambio fueron calculadas, pueden encontrarse en el Apéndice 3. La información presentada aquí ha sido actualizada hasta 2000 y, en consecuencia, difiere marginalmente de aquélla presentada en versiones anteriores de este análisis (Banting y Kymlicka, 2003, 2004).

infantil y la desigualdad muestran una tendencia ascendente en nuestro periodo, mismas que reflejan el impacto de todos los factores que modifican al EB y que han sido discutidos en la literatura correspondiente: globalización, cambio tecnológico, conservadurismo político, reducción de las políticas sociales y otras. Sin embargo, nuestro punto de atención se centra en determinar si las PMs exacerbaban estas tendencias. Y aquí los resultados de las dos mediciones apuntan en diferentes direcciones. La pobreza infantil creció menos en países con PMs fuertes y modestas, en comparación con aquéllos que tienen PMs débiles, mientras que la tendencia de desigualdad en su conjunto es el opuesto. Claramente, no hay evidencia de una sistemática relación entre la adopción de PMs y la erosión del EB.

## 2. *Minorías nacionales*

La tabla 2 nos proporciona la misma información para el caso de las minorías nacionales. En este supuesto, el grupo de países con PMs fuertes supera, en todos los indicadores, al grupo de países con PMs modestas, excepto en el de pobreza infantil, en el cual quedaron empatados. La categoría de países con PMs débiles tuvo un desempeño más sobresaliente en la mayoría de los indicadores, pero no hay que perder de vista que la evidencia aquí tiene limitaciones importantes. En esta categoría sólo hay un país (Francia), y la información disponible para éste en cuatro de los cinco indicadores, es particularmente restringida, ya que termina en 1994.<sup>35</sup> Una vez más, no parece haber una relación consistente entre las PMs y el desempeño del EB.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Es claro que, como en muchos países, la política de contracción continuó en Francia durante los años noventa. Para un excelente análisis, véase Smith, 2004.

<sup>36</sup> Aquí hay una complicación que debe ser destacada. Como hemos visto, una particularidad de un acercamiento multicultural “fuerte” hacia las minorías

### 3. *Pueblos indígenas*

La tabla 3 complementa los datos mediante el suministro de mediciones para el caso de los pueblos indígenas. En atención a que es un número menor de países el que tiene pueblos indígenas, los patrones son particularmente vulnerables a la experiencia individual de los países. En particular, nuevamente un solo país (Suecia) ha sido clasificado como débil, por lo que respecta a sus políticas multiculturales, aunque a diferencia de Francia para el caso de las minorías nacionales, la información sobre Suecia cubre el periodo completo de 1980 a 2000. Vale la pena señalar que los países con PMs fuertes están al frente, por lo que respecta a la redistribución y el combate a la pobreza infantil; los países con PMs modestas tienen el mejor desempeño en el rubro de gasto social y de reducción de la desigualdad en su conjunto, y el país que tiene políticas multiculturales débiles posee el menor desempeño en cada una de las mediciones.

nacionales, es la adopción de un régimen federal o cuasifederal que devuelve poderes sustanciales de autogobierno a una región dominada por una minoría nacional. Estos poderes de autogobierno frecuentemente incluyen jurisdicción sobre cuestiones que afectan tanto a las PMs como al EB. Como resultado de ello, muchos de los problemas que en este trabajo hemos estado planteando para el nivel nacional, también aparecen para el nivel subestatal. Por ejemplo, los quebequenses, escoceses, flamencos y catalanes se han enzarzado en su propio debate acerca de cómo la adopción de PMs a nivel subestatal podría afectar políticas propias del EB al nivel subestatal. Una investigación completa de la relación entre las PMs y el EB, también necesitaría examinar su relación en este nivel subestatal. Por ejemplo, sería interesante ver si a los gobiernos subestatales con fuertes PMs (como Québec) les ha ido peor, en términos de sus cambiantes niveles de gasto social, que a aquellos gobiernos subestatales con PMs más débiles (como Flandes).

TABLA 1. PMS Y MINORÍAS INMIGRANTES: EL CAMBIO EN EL GASTO SOCIAL, EN LA REDISTRIBUCIÓN Y EN LAS CONSECUENCIAS SOCIALES, 1980-2000 O AÑO CERCANO

<i>Categoría de la PM</i>		<i>Gasto social %</i>		<i>Redistribución</i>				<i>Consecuencias sociales</i>			
				<i>Reducción de la pobreza %</i>		<i>Reducción de la desigualdad %</i>		<i>Pobreza infantil en puntos porcentuales</i>		<i>Desigualdad %</i>	
		<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>
<i>Fuerte</i>	Australia	64.6	42.8	1.0	10.5	7.6	11.8	2.0	1.1	10.7	8.5
	Canadá	21.0		20.0		15.9		0.1		6.3	
<i>Modesto</i>	Bélgica	10.8		-5.9		-8.4		2.7		22.0	
	Holanda	-19.0	3.8	-14.5		-2.5		7.1		-4.6	
	Suecia	-0.7		-3.5	-5.1	-16.3	-9.2	-0.6	1.8	27.9	13.8
	Reino Unido	21.2		-7.1		-14.6		2.8		13.9	
	Estados Unidos	6.8		5.5		-4.4		-3.1		9.9	
<i>Debil</i>	Austria	15.6						3.0		14.5	
	Dinamarca	-0.7		13.1		23.2		0.3		-7.1	
	Finlandia	32.4		2.0		-9.0		0.0		18.2	
	Francia	34.1		4.9		11.2		1.0		0.0	

TABLA 1. PMS Y MINORÍAS INMIGRANTES: EL CAMBIO EN EL GASTO SOCIAL, EN LA REDISTRIBUCIÓN Y EN LAS CONSECUENCIAS SOCIALES, 1980-2000 O AÑO CERCANO (CONTINUACIÓN).

	<i>Alemania</i>	18.3	18.3	-3.8	4.8	14.8	10.6	6.2	2.3	8.2	6.7
	<i>Irlanda</i>	-20.0						3.4		-1.5	
	<i>Italia</i>	31.0						5.2		8.8	
	<i>Noruega</i>	28.5		7.7		13.0		-1.4		12.6	
	<i>España</i>	25.2						3.4		6.9	
	<i>Promedio total %</i>	16.8		1.6			2.5	2.0		9.2	

NOTA: véase apéndice 2 para la fuente de datos y detalles de los cálculos, y el apéndice 3 para los datos en que están basados los cálculos. El cero indica que no hubo cambio, las celdas en blanco indican información insuficiente para completar el cálculo.



TABLA 2. PMS Y MINORÍAS NACIONALES: EL CAMBIO EN EL GASTO SOCIAL, EN LA REDISTRIBUCIÓN Y EN LAS CONSECUENCIAS SOCIALES, 1980-2000 O AÑO CERCANO

<i>Categoría de las PMS</i> <i>País</i>		<i>Gasto social %</i>		<i>Redistribución</i>				<i>Consecuencias sociales</i>			
				<i>Reducción de la pobreza %</i>		<i>Reducción de la desigualdad %</i>		<i>Pobreza infantil en puntos porcentuales</i>		<i>Desigualdad</i>	
		<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>
<i>Fuerte</i>	Canadá	21.0		20.0		15.9		0.1		6.3	
	Bélgica	10.8	22.4	-5.9	5.4	-8.4	-0.5	2.7	1.6	22.0	13.4
	Finlandia	32.4		2.0		-9.0		0.0		18.2	
	España	25.2						3.4		6.9	
<i>Modesto</i>	Italia	31.0						5.2		8.8	
	Reino Unido	21.2	19.7	-7.1	0.8	-14.6	-9.5	2.8	1.6	13.9	10.9
	Estados Unidos	6.8		5.5		-4.4		-3.1		9.9	
<i>Débil</i>	Francia	34.1	34.1	4.9	4.9	11.2	11.2	1.0	1.0	0.0	0.0
<i>Promedio total %</i>		22.8		3.2		1.6		1.5		10.8	

NOTA: véase apéndice 2 para la fuente de los datos y el detalle de cálculos, y apéndice 3 para los datos en que están basados los cálculos. Los ceros indican que no hubo cambios; las celdas en blanco indican información insuficiente para completar los cálculos.

TABLA 3. PMS Y PUEBLOS INDÍGENAS: EL CAMBIO EN EL GASTO SOCIAL, EN LA REDISTRIBUCIÓN Y EN LAS CONSECUENCIAS SOCIALES, 1980-2000 O AÑO CERCANO

<i>Categoría de las PMS</i> <i>País</i>		<i>Gasto social %</i>		<i>Redistribución</i>				<i>Consecuencias sociales</i>			
				<i>Reducción de la pobreza %</i>		<i>Reducción de la desigualdad %</i>		<i>Pobreza infantil en puntos porcentuales</i>		<i>Desigualdad</i>	
		<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>	<i>País</i>	<i>Promedio</i>
<i>Fuerte</i>	Canadá	21.0		20.0		15.9		0.1		6.3	
	Dinamarca	-0.7	9.0	13.1	12.9	23.2	11.6	0.3	-0.9	-7.1	3.0
	Estados Unidos	6.8		5.5		-4.4		-3.1		9.9	
<i>Modesto</i>	Australia	64.6		1.0		7.6		2.0		10.7	
	Finlandia	32.4	41.8	2.0	3.6	-9.0	3.9	0.0	0.2	18.2	13.8
	Noruega	28.5		7.7		13.0		-1.4		12.6	
<i>Débil</i>	Suecia	-0.7	-0.7	-3.5	-3.5	-16.3	-16.3	-0.6	-0.6	27.9	27.9
<i>Promedio total %</i>		21.7		6.5		4.3		-0.4		11.2	

En suma, no vemos una relación consistente entre la adopción de PMs y los cambios en el gasto social, la redistribución y los impactos sociales. Podemos llegar a la misma afirmación de una forma más simple. Las dos últimas décadas han sido tiempos turbulentos para el EB en todos los países occidentales. Por ejemplo, en promedio a lo largo del mundo occidental:

- El gasto social se ha incrementado en un 16.8%.
- La reducción redistributiva de la pobreza se incrementó en un 1.6%.
- La reducción redistributiva de la desigualdad se incrementó en un 2.5%.
- La pobreza infantil aumentó en un 2%.
- La desigualdad creció en un 9.2%.

Estos números representan la regla sobre la forma en que los Estados de bienestar occidentales respondieron a los desafíos de los últimos veinte años del siglo XX. Si los críticos estuvieran en lo correcto, esperaríamos que a los países con PMs fuertes les hubiera ido peor que al promedio. Sin embargo, concentrándonos en el caso de las minorías de inmigrantes, el resultado es exactamente el opuesto para cuatro de nuestras cinco mediciones. Países con PMs fuertes lo han hecho mejor que el promedio, en lo que respecta al gasto social, la reducción de la pobreza, la reducción de la desigualdad y la pobreza infantil en su conjunto.

#### 4. *Reducir la muestra*

Hasta ahora hemos examinado el amplio espectro de las democracias occidentales. Sin embargo, en justicia, debe ser dicho que la mayoría de las críticas convergen en un grupo menor de países, y es posible que si reducimos la muestra, puede aparecer una tendencia que distorsione los resultados cuando se incluya al grupo completo de democracias occidentales.

Para algunos críticos, el centro de atención es bastante reducido, a saber, los países “anglos”. En el libro de Brian Barry, por

ejemplo, virtualmente todos sus ejemplos de PMs (y virtualmente todos los teóricos multiculturales que critica) son obtenidos del Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Australia. Y argumenta que las PMs han tenido efectos perjudiciales por lo menos en estos cuatro países. En consecuencia, reducir nuestra muestra a éstos debería proporcionar una prueba más de su teoría. A pesar de que Barry no proporciona una clasificación sistemática de los países, en términos de sus niveles de PMs, dice que Canadá ha “ido más lejos en el camino” de las PMs que el Reino Unido y los Estados Unidos (Barry, 2001: 294), e implica que Australia esté más cerca de Canadá en este aspecto (por ejemplo, Barry, 2001: 169). Si este argumento fuera correcto, deberíamos esperar que a Canadá y a Australia les hubiera ido peor en sus mediciones para el EB, que a los Estados Unidos y el Reino Unido. Pero los resultados son exactamente los opuestos. Como lo indica la tabla 4, si comparamos el desempeño de estos cuatro países, por lo que respecta a su gasto social y a la redistribución, lo cual refleja la preocupación principal de Barry, los dos países con PMs fuertes tienen un rendimiento superior al de aquellos dos con políticas más modestas, especialmente en el impacto redistributivo en su conjunto sobre la desigualdad, el cual se fortaleció en Canadá y Australia, y se debilitó en el Reino Unido y los Estados Unidos.

TABLA 4. PMS Y MINORÍAS INMIGRANTES  
EN LOS PAÍSES ANGLOAMERICANOS: EL CAMBIO  
EN LA REDISTRIBUCIÓN SOCIAL

<i>Clasificación conforme a sus PMs</i>	<i>Gasto social %</i>	<i>Redistribución</i>	
		<i>Reducción de la pobreza %</i>	<i>Reducción de la desigualdad %</i>
Canadá	64.6	1.0	7.6
Australia	21.0	20.0	15.9
Reino Unido	21.2	-7.1	-14.6
Estados Unidos	6.8	5.5	-4.4

En síntesis, entre más reduzcamos nuestro centro de atención a los países que preocupan más a los críticos, más problemas enfrentará su argumento. La evidencia estadística que procede de una amplia muestra de democracias occidentales no proporciona apoyo para los críticos, más aún, si reducimos nuestro foco a los países anglos, la evidencia actual contradice sus pretensiones.

### 5. *Sumario*

El peso acumulativo de la evidencia es decisivo. Mientras indicadores específicos para grupos específicos, ocasionalmente se mueven en la dirección predicha por los críticos de las PMs, hay por lo menos tantos indicadores que se mueven precisamente en la dirección opuesta. Más todavía, el indicador más completo sobre el papel que juega el Estado, el de las modificaciones en la redistribución (favorece al grupo con PMs fuertes). Los países con PMs fuertes superan a los países con PMs modestas en la redistribución para los contextos de los tres grupos minoritarios. Los países con PMs fuertes también tienen un mejor desempeño que los países con PMs débiles en los dos indicadores de la redistribución para el caso de los inmigrantes y de los pueblos indígenas, y en uno de los indicadores para el caso de las minorías nacionales. Hasta ahora, la posición final es que no hay evidencia de un patrón consistente que permita sostener que la adopción de PMs ocasiona la erosión del Estado de bienestar.

## VI. CONCLUSIONES

Regresemos a nuestra pregunta original: ¿las políticas multiculturales erosionan al estado de bienestar? Las evidencias en este artículo son manifiestas. No hay indicios de que los países que han adoptado PMs fuertes hayan presenciado la erosión de sus Estados de bienestar en relación con los países que se han resistido a tales programas. Este resultado no es sorprendente. Los es-

tudiosos de la política social establecieron mucho tiempo atrás, que el papel social del estado está enraizado en un núcleo de factores propios de la política económica de cada estado. Como hemos observado al explicar los niveles de gasto social, los analistas han recurrido a factores tales como el crecimiento económico, la apertura de la economía, los niveles de desempleo, la edad de la población, la complejidad religiosa del país, la fortaleza del trabajo organizado, la posición ideológica de los partidos políticos históricamente dominantes, y la estructura de las instituciones políticas. Hay indicaciones de que el nivel de diversidad etnolingüística debería ser agregado a esta lista; y ciertamente, el federalismo y la descentralización, uno de los instrumentos existentes para el acomodo de los nacionalismos subestatales, terminan siendo negativamente asociados con los gastos sociales. Pero en comparación con ese núcleo de factores estructurales, sería sorprendente que las PMs, en general, probaran ser un factor tan poderoso. Sin duda alguna, nuestro análisis tiene límites y esperamos que estimule nuevas investigaciones, incluyendo la inclusión de las PMs en los modelos generales de cambio del estado de bienestar. Sin embargo, la evidencia preliminar que aquí ha sido establecida, es contundente: el caso propuesto por los críticos de las PM no puede ser sostenido.

Conclusiones derivadas de análisis que atraviesan fronteras nacionales, no necesariamente aplican con igual fuerza para países individuales. Reconocemos que puede haber casos individuales en los que hay una tensión entre las PMs y el Estado de bienestar. En particular, los Estados Unidos representan un caso complejo. Ciertamente las políticas raciales han tenido un papel corrosivo en las políticas sociales de ese país, y no es sorprendente que muchos de los ejemplos propuestos por los críticos de las PMs provengan de la experiencia estadounidense. Sin embargo, sería conveniente que adelantáramos dos reservas. Primera, es importante distinguir entre el impacto de la raza y el impacto de las PMs sobre la política social en los Estados Unidos. Segun-

do, es importante no generalizar en otros contextos a partir de la experiencia estadounidense.

La raza es un tema que atraviesa la historia de los programas sociales de los Estados Unidos mucho antes de que aparecieran las PMs. Durante la aprobación del Acta de Seguridad Social en 1935, la resistencia de los congresistas sureños y de otros conservadores, provocó la exclusión de los trabajadores agrícolas y domésticos, al negar la cobertura correspondiente a tres quintas partes de los trabajadores negros; también los congresistas del sur encabezaron una exitosa campaña en nombre de los “derechos de los estados” contra los estándares nacionales de asistencia pública, dejando a los afroamericanos del sur del país a merced de las autoridades locales (Quadagno, 1988; Orloff, 1988). En los sesenta, las políticas raciales giraron entorno al programa denominado “Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes” (AFDC por sus siglas en inglés) y los programas de la “Gran Sociedad”. En la medida en la que los censos sociales crecieron y nuevos programas contra la pobreza fueron establecidos, el perfil de la pobreza se hizo racialmente más complejo. Las familias negras representaban cerca de la mitad de los casos de la AFDC y los grupos hispánicos estaban crecientemente sobrerrepresentados. El resentimiento contra estos programas ayudó a fracturar la coalición del *New Deal* y la base del Partido Demócrata. Los blancos, las asociaciones de blancos, y los sureños abandonaron, en parte, su afiliación política tradicional especialmente en las elecciones presidenciales, a causa de su posición sobre las cuestiones raciales y sociales (Skocpol, 1991). El efecto fue tan poderoso que el Partido Demócrata buscó distinguirse en los años noventa mediante la adopción de reformas sociales vigorosas e incisivas, incluyendo las reformas de 1995 suscritas por el presidente Clinton. En este contexto, no es sorprendente que las PMs en los años ochenta y noventa fueran abatidas por una tóxica política social. Para entonces la “racialización” de la política social de los Estados Unidos ya estaba bien establecida, por lo que parece inadecuado responsabilizar a las PMs de la fragmentación

de las coaliciones en favor del estado de bienestar.<sup>37</sup> Que los blancos sean reacios a apoyar políticas sociales que desproporcionadamente beneficien a los negros y a los hispanos, es un factor bien establecido en la historia de los Estados Unidos: no hemos observado evidencia alguna que sugiera que la adopción de PMs haya exacerbado esta lamentable tendencia, o que esta renuencia de alguna manera habría desaparecido o disminuido en ausencia de PMs.<sup>38</sup> Adicionalmente, es importante no extrapolar a otros contextos, la específica política racial de los Estados Unidos.

Cómo mantener y fortalecer los vínculos comunitarios en sociedades étnicamente diversas, es una de las preguntas más apremiantes que enfrentan las democracias occidentales. La creciente diversidad de las sociedades occidentales ha generado presiones para la reconstrucción de nuevas y más inclusivas formas de ciudadanía e identidad nacional. En este artículo los hechos sugieren que los debates sobre la conveniencia de las políticas multiculturales como una respuesta a semejante diversidad, no deberían ser previamente descalificados por temores infundados acerca de su impacto sobre el Estado de bienestar.

<sup>37</sup> Como se señaló antes, muchos analistas han observado el papel de la raza y de la etnicidad cuando explican las diferencias en los gastos sociales de las ciudades y los estados en los Estados Unidos. En el espíritu de este artículo, sería interesante extender este análisis mediante el intento por distinguir entre la diversidad étnica y las PMs, al explicar las variaciones en el gasto social en los Estados Unidos.

<sup>38</sup> William Galston, quien fuera asesor de política interna para Bill Clinton, ha respondido al reclamo de Barry de que el multiculturalismo ha erosionado el estado de bienestar en los Estados Unidos de la siguiente manera: “como una pieza de análisis político serio, es una fantasía” y “no sobrevive a una inspección superficial” (Galston 2001). De acuerdo con Galston, las raíces de la debilidad del estado de bienestar en los Estados Unidos, incluyendo su dinámica racial, son independientes de las PMs, y se encuentran más allá de éstas.