

MULTICULTURALISMO Y ESTADO DE BIENESTAR EN LATINOAMÉRICA*

El ensayo intitulado *¿Erosionan las políticas multicultares al Estado de bienestar?* de Keith Banting y Will Kymlicka, es un texto valioso por múltiples motivos. No sólo por la importancia de los autores que son traducidos, sino también por la calidad de la réplica y la magnitud del debate que está implícito.

Por lo que respecta a los autores del ensayo que presentamos al público de lengua española, tenemos poco que decir. Desde mediados de los años noventa, la aparición del libro *Ciudadanía multicultural* colocó a Will Kymlicka como uno de los referentes necesarios para el estudio del multiculturalismo. Su obra sobre el multiculturalismo representa uno de los esfuerzos más importantes que hasta el momento ha tenido lugar en la filosofía política de lengua inglesa, para construir puentes entre la teoría de la democracia liberal y los temas propios de la diversidad etnocultural y el multiculturalismo. Por su parte, Keith Banting, así como Kymlicka, es un destacado profesor en Queen's University, con una larga y conocida trayectoria dentro y fuera de Canadá, especialista en estudios sobre la pobreza y el Estado de bienestar.

Tender puentes entre el multiculturalismo y una teoría liberal era una tarea mayor, que enfrentaba no pocas complicaciones. En efecto, durante la década de los años ochenta y principios de

* Quiero expresar mis agradecimientos al profesor Will Kymlicka por su autorización para traducir el presente ensayo, y a Miguel Carbonell por su valiosa sugerencia para iniciar la traducción del mismo. A Francisco Barbosa agradezco la recopilación de diversa información acerca de Latinoamérica, la cual aparece en este artículo.

la década de los años noventa, los comunitaristas habían negado consistentemente que los derechos de las minorías pudieran ser compatibles con los principios de libertad e igualdad.¹ En esta temprana etapa del debate, la discusión sobre los derechos de las minorías se insertó en el debate entre liberales y comunitarias. Éste, dentro de la filosofía política angloamericana, es un viejo debate, del cual incluso podemos encontrar claros antecedentes algunos siglos atrás, mismos que no trataré de reproducir en el presente estudio. Sin embargo, por considerarlo importante para la cabal comprensión del ensayo que presentamos, esbozaré una idea general del debate.

De manera muy general, podemos decir que el debate entre liberales y comunitaristas gira entorno a la prioridad de la libertad individual. Efectivamente, los liberales insisten en que los individuos deben ser libres para decidir sobre su propia concepción de la vida, y creen en la *autonomía individual* como factor esencial para la definición de las formas de vida particulares de las personas. Los liberales señalan que, indiscutiblemente, el individuo es moralmente anterior a la comunidad y que la comunidad sólo es importante en la medida en que contribuye al bienestar de los individuos que la integran.

Los comunitaristas, por su parte, no están de acuerdo con esta concepción de la autonomía individual, pues consideran a los individuos como entes estrechamente vinculados y determinados por los roles particulares que asumen en sus relaciones comunales, sociales o de grupo, mismos que tienen lugar en contextos

¹ Al referirnos a los derechos de las minorías, nos referimos a una gran variedad de políticas, derechos, provisiones legales, provisiones constitucionales de políticas multiculturales, hasta derechos lingüísticos o derechos de los pueblos indígenas, que tienen como propósito establecer arreglos y acuerdos con las distintas identidades y necesidades etnoculturales, y que van más allá del conocido conjunto de derechos civiles y políticos que son protegidos por las democracias liberales. Véase Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 17.

comunitarios específicos. Es así como señalan que tales relaciones y determinaciones no les permiten revisar sus propias concepciones de lo que podría ser una *buenavida*, sino que, por el contrario, les heredan una forma de vida que define lo que es bueno para ellos. En este sentido, los comunitaristas más que considerar a las prácticas grupales como el producto de las opciones individuales, ven a los individuos como producto de sus particulares prácticas comunales, sociales o grupales.

Se podrá comprender que la posición que se asumiera entorno a los derechos de las minorías dependía de la posición que uno tuviera sobre el debate entre liberales y comunitaristas. De esta manera, si uno era un liberal, tendería a promover la autonomía individual y a oponerse a los derechos de las minorías como un innecesario y peligroso alejamiento de las perspectivas que enfatizan los aspectos individuales. Por el contrario, los comunitaristas consideraban a los derechos de las minorías como una manera apropiada de proteger a las asociaciones humanas de los efectos corrosivos de la autonomía individual, afirmando el valor intrínseco de la comunidad y oponiéndose a todo tipo de autodefinición del individuo mediante su libertad.

Este debate acerca de la relativa prioridad y reductibilidad de los derechos de las minorías a los individuos o a los grupos, a la autonomía o a los vínculos comunitarios, dominó la primera generación de la literatura sobre los derechos de las minorías étnico-culturales. En suma, los defensores del liberalismo estuvieron de acuerdo en que los derechos de las minorías eran inconsistentes con los postulados esenciales del liberalismo y de la autonomía individual, mientras que para los comunitaristas la defensa de los derechos de las minorías significaba, en su momento, asumir la crítica comunitaria del liberalismo y considerar a estos derechos como necesarios para una defensa coherente de los vínculos y solidaridades de los grupos minoritarios, que se consideraban

per se, adheridos a los valores comunales, contra lo que consideraban era una amenaza por parte del liberalismo individualista.²

Hacia mediados de la década de los noventa, los términos del debate cambiaron significativamente, pues los liberales comenzaron a considerar seriamente la posibilidad de que los derechos de las minorías fueran compatibles con los postulados esenciales de la democracia liberal. Así es como surge en la filosofía política angloamericana, todo un cuerpo de literatura escrita por algunos de los teóricos políticos liberales más importantes que se dedican a construir puentes entre el multiculturalismo y la democracia liberal. Autores tan significativos como Rawls, Raz, Tamir y Kymlicka destacan en este esfuerzo.³

En un intento de síntesis, podemos decir que la principal tarea de estos y otros autores liberales fue sentar las bases teóricas para sostener que los derechos de las minorías son compatibles con los postulados básicos de libertad e igualdad propios del liberalismo. En algunos otros casos, como en el de Rawls, el objetivo era ofrecer una respuesta desde el liberalismo a la creciente pluralidad de concepciones filosóficas, religiosas o políticas que coexistían al interior de las democracias liberales. Así, desde perspectivas teóricas diferentes, estos autores afirmaron que es

² Sobre el debate entre comunitaristas y liberales en torno a los derechos de las minorías, véase, Kymlicka, Will, *ibidem*, pp. 18 y 19. Traducción al español: *La política vernácula*, Barcelona, Paidós, 2002. También, sobre la evolución del debate multicultural, véase el primer capítulo de Ibarra Palafox, Francisco, *Minorías etnoculturales y Estado nacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 7-46. Para una introducción en mayor profundidad sobre las premisas básicas del debate entre liberales y comunitaristas, puede consultarse, también de Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 1990, pp. 199-237. Traducción al español: *Filosofía política contemporánea. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 1995.

³ Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; "Multiculturalism: A Liberal Perspective", *Dissent*, invierno de 1994, pp. 67-79; Tamir, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

posible concebir a una democracia liberal que atienda las crecientes demandas de sociedades cada vez más complejas etnoculturalmente, sin que por ello dejen de ser democracias liberales.

Debe tener presente el lector que los esfuerzos teóricos para encontrar una respuesta desde la teoría liberal a los problemas propios de la diversidad etnocultural han dado lugar a importantes obras que ahora constituyen piezas fundamentales de la filosofía política de finales del siglo XX. Sólo por dar un ejemplo, la reflexión filosófica que realiza Rawls en su *Liberalismo político*, para resolver algunos de los problemas que surgen en las democracias liberales cuando se enfrentan a sociedades plurales que poseen variadas y diversas concepciones filosóficas, religiosas o políticas, ha hecho que esta obra dé inicio al segundo periodo filosófico de Rawls, por las distancias teóricas que establece con su *Teoría de la justicia*. De esta manera, y con el propósito de tender puentes entre el liberalismo y la diversidad de las sociedades contemporáneas, crea instrumentos teóricos como el denominado *consenso traslapado*, que nos permite concebir la convivencia de distintas doctrinas filosóficas, religiosas, culturales o políticas, sobre la base de un acuerdo común y básico de derechos y libertades que todos podrían compartir. Dicho *consenso* concibe un acuerdo sobre la base de un núcleo central de derechos y libertades que todos podrían aceptar.

Desde otra perspectiva, Kymlicka, Raz y Tamir, entre otros aspectos, destacaron la importancia de la cultura para la autonomía individual. En efecto, de manera muy general, su argumento central es que la cultura es importante porque a través de ella podemos ejercer nuestra autonomía, pues nos proporciona el contexto necesario para tomar decisiones significativas. En otras palabras, sólo a través de su cultura, los individuos se encuentran en posibilidades de determinar qué es lo realmente significativo y valioso para su vida. Sin ella no podrían saber lo que es valioso y, en consecuencia, no podrían escoger lo que realmente necesitan para una vida buena. Sin esta posibilidad, no estarían en condiciones de ser realmente libres, pues la libertad y la autono-

mía descansan sobre la posibilidad de una correcta elección entre opciones significativas que pongan en juego nuestras capacidades racionales para determinar nuestra vida moral.

En fin, no es nuestra intención hacer siquiera una síntesis de las diversas posiciones que los autores liberales han asumido para construir una teoría liberal de los derechos de las minorías. La variedad de posturas y los matices entre ellos son tan numerosos y variados que rebasarían, por mucho, los propósitos de este trabajo. Lo único que deseamos destacar es que semejante tarea ha implicado el trabajo de algunos de los teóricos políticos más importantes de la democracia liberal, y ha producido obras verdaderamente sobresalientes que consolidaron, hacia la segunda mitad de la década de los noventa, un consenso que sostenía que era posible construir una teoría liberal de los derechos de las minorías. En otras palabras y como ha dicho Kymlicka, los derechos de las minorías recibieron credenciales liberales y fueron aceptados como derechos que eran compatibles con los postulados básicos de la democracia liberal.

La reacción no se hizo esperar. Desde luego, los comunitaristas y los pensadores que se identificaban con el marxismo continuaron su crítica a los derechos de las minorías y a los postulados básicos de la democracia liberal. Además de ellos aparecieron nuevos críticos de las teorías liberales de los derechos de las minorías; estos últimos provenían de la misma teoría liberal y su reacción ha seguido, en mi opinión, dos causas distintos.

Por una parte, iniciaron su crítica a la posibilidad de que teóricamente los derechos de las minorías y los temas propios del multiculturalismo tuvieran algún espacio en una teoría de la democracia liberal. Uno de sus argumentos centrales era que los derechos de las minorías atentaban contra el principio liberal de igualdad, pues creaba nichos de privilegio al interior de las democracias liberales. Por ejemplo, Brian Barry siempre ha insistido en este argumento.

Esta primera vertiente de la crítica, en mi opinión, estaba condenada a fracasar, pues precisamente uno de los desarrollos pri-

marios de quienes se dedicaron a construir una teoría liberal de los derechos de las minorías había consistido en demostrar como los derechos de las minorías eran compatibles con el postulado fundamental de la igualdad. Antes que fomentar la desigualdad o crear nichos de privilegio, los derechos de las minorías producían lo contrario, ya que reducían los niveles de desigualdad entre los distintos grupos etnoculturales que se encontraban al interior de las democracias liberales. El planteamiento de quienes se dedicaron a contruir una teoría liberal de los derechos de las minorías, desde Rawls hasta Kymlicka, era tan contundente que parecía que había poco espacio para que los argumentos de los críticos liberales a semejante teoría prosperaran.

Ante la imposibilidad de que la crítica liberal a la teoría liberal de los derechos de las minorías prospera en esta primera pista, los críticos del liberalismo han encontrado una segunda vía para dirigir sus dardos en contra de los multiculturalistas. Su argumento se puede resumir de la siguiente manera: el multiculturalismo y los derechos de las minorías erosionan el Estado de bienestar, ya que distraen recursos y tiempo que podrían ser utilizados para combatir la desigualdad entre las personas, y reducir los márgenes de pobreza que son visibles en las democracias occidentales. Según los críticos liberales, la solidaridad, que es necesaria para sostener un Estado de bienestar robusto, se ve seriamente lesionada por el multiculturalismo, pues éste pone demasiado énfasis en las diferencias culturales, más que en las afinidades, lo que reduce el deseo de las personas de ayudar a sus conciudadanos, pues las personas están básicamente dispuestas a ayudar no a quienes son diferentes, sino a aquellos con los que se comparten valores y proyectos.

La crítica de los liberales no sólo está dirigida a proporcionar una defensa de lo que ellos consideran los principios liberales, sino que además, en el caso de Brian Barry y Todd Gitlin, su crítica se ha hecho de una narrativa que se antoja, en ocasiones, francamente desproporcionada. Por ejemplo, véase el siguiente párrafo de Barry al referirse al multiculturalismo:

Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo: Esta es la famosa primera sentencia del Manifiesto del Partido Comunista que le fue dada al mundo apenas un siglo y medio atrás... El fantasma que ahora recorre Europa es uno de estridente nacionalismo, autoafirmación étnica, y la exaltación de lo que divide a la gente a expensas de lo que los une.⁴

Además de lo anterior, Barry llega a decir en su libro que el proyecto multicultural ha sido diseñado por las elites para paulatinamente desmantelar al Estado de bienestar. No me extenderé en la réplica a semejante argumento, pues Kymlicka y Banting lo hacen en el texto que presentamos. Tampoco lo haré en la réplica a la afirmación de Barry de que el multiculturalismo ha significado una contrapropuesta a la Ilustración y al pensamiento racionalista, pues los esfuerzos por construir una teoría multicultural que sea compatible con los postulados fundamentales de la democracia liberal son tan serios, como hemos señalado un poco más arriba, que desacreditan semejante posibilidad. Sólo diré que después de revisar el libro de Barry, no encuentro demostraciones sistemáticas que soporten su argumento de que las políticas multiculturales afectan al Estado de bienestar. Lo único que encuentro son ejemplificaciones aisladas y anécdotas interesantes sobre algunos de los efectos contraproducentes de las políticas multiculturales.

Algo parecido me sucede después de la lectura del libro de Gitlin; lo que encuentro es una serie de reflexiones sobre algunos de los efectos negativos que han tenido algunas de las políticas multiculturales en los Estados Unidos, comenzando por los que él considera los efectos perniciosos entorno a los libros de texto en el estado de California. Pero a diferencia de Barry, quien tiene una rica formación filosófica y una gran capacidad de síntesis, Gitlin nos presenta un libro lleno de reflexiones cul-

⁴ Barry, Brian, *Culture and Equality*, Reino Unido, Harvard University Press, 2001, p. 3. Traducción de Francisco Ibarra Palafox.

turales sobre los Estados Unidos que no aspira a la reflexión teórica como Barry, sino a la crítica cultural y a la reflexión sobre la identidad. Gitlin nos proporciona aún más ejemplos y anécdotas de como las políticas multiculturales han afectado el sentido de la solidaridad entre los estadounidenses, sin embargo, tampoco proporciona información empírica para sostener su afirmación de que las políticas multiculturales afectan al Estado de bienestar.

En dos aspectos más se parecen Gitlin y Barry: son liberales convencidos y responsabilizan desproporcionadamente a las políticas multiculturales del debilitamiento que ha tenido el Estado de bienestar en las últimas décadas. Veámos, por ejemplo, lo que dice Gitlin sobre la acción afirmativa:

En algún grado, la acción afirmativa para las minorías raciales ha redibujado el golfo que existía entre las clases sociales sin modificar su profundidad. Ninguna fuerza política significativa insiste en reducir una asombrosa desigualdad que ha llegado a ser aceptada como normal en un país donde un directivo promedio de una gran corporación gana 149 veces el salario de un trabajador promedio. En su gran mayoría, aquellos que deploran la carencia de una historia y de un currículo común, no objetarían estas impresionantes desproporciones.⁵

Como decíamos, aun cuando Barry y Gitlin responsabilizan a las políticas multiculturales del constante deterioro del Estado de bienestar desde la década de los ochenta, ninguno de los dos proporciona una información sistematizada que nos permita probar semejante argumento. Lo único que nos proporcionan es una gran cantidad de ejemplos y de hechos aislados que les hacen suponer como las políticas multiculturales han afectado al Estado de bienestar, pero nunca hacen un intento de ordenar y sistematizar la información. Esto es precisamente lo que sí hacen Kymlicka y Banting.

⁵ Gitlin, Todd, *The Twilight of Common Dreams: Why America is Wracked by Culture Wars*, Nueva York, Metropolitan Books, 1995.

En efecto, con el propósito de dar una respuesta a la pretensión de los críticos del multiculturalismo, Kymlicka y Banting se allegan de información empírica que les permite refutar aquellas afirmaciones que responsabilizan a las políticas multiculturales del creciente deterioro del Estado de bienestar desde la década de los ochenta. Contrariamente a lo que sostienen los críticos de las políticas multiculturales, los indicadores examinados por Kymlicka y Banting, les permiten sostener que no hay prueba empírica suficiente para responsabilizar a las políticas multiculturales del debilitamiento de los programas sociales del Estado. Los resultados que nos proporcionan las evidencias empíricas examinadas por dichos autores son sorprendentes, y no quisiéramos profundizar en ellos para efecto de que sea nuestro amable lector quien los descubra por sí mismo en el segundo artículo que compone este libro.

El estudio realizado en el ensayo es sobresaliente no sólo por sus conclusiones, sino además por dos aspectos relevantes. En primer lugar, porque constituye un primer esfuerzo para examinar empíricamente el desenvolvimiento que en conjunto han tenido las políticas multiculturales, así como el impacto que éstas han tenido en algunos de los indicadores sociales más significativos de las democracias occidentales. Los estudios sobre el desarrollo y la crisis de los Estados de bienestar, no habían considerado a la diversidad etnocultural como una variable que mereciera ser medida, en consecuencia, poco o nada se sabía sobre el impacto de las políticas multiculturales sobre los programas sociales y viceversa.⁶ Por lo que este ensayo es un serio esfuerzo para que en el futuro los estudios empíricos consideren a estas variables. En segundo lugar, es relevante para la teoría política por la

⁶ Por ejemplo, el valioso estudio de Huber y Stephens sobre el Estado de bienestar no contempla a las políticas multiculturales como indicadores de evaluación para examinar la naturaleza de éste, no obstante que ya incluye variable de género. Véase, Huber, Evelyne y Stephens, John, *Development and Crisis of Welfare State*, Chicago, University of Chicago Press, 2001, p. 416.

sencilla razón de que se propone examinar los hechos que permiten sostener los argumentos que emplean los teóricos. En efecto, Kymlicka y Barry provienen de la teoría política y sus reflexiones previas, esencialmente, han tenido lugar en este terreno. Ninguno de los dos teme utilizar evidencias empíricas para apoyar sus argumentos. Pero Kymlicka lo hace de una manera mucho más sistemática, y no sólo nos proporciona ejemplos aislados como lo hace Barry, sino que apoyándose en la experiencia de Banting y de otros especialistas en este tipo de estudios, sistematiza su información en indicadores y tablas. En fin, contra lo que algunos podrían esperar, la teoría política contemporánea no siempre se encuentra alejada del análisis empírico, ni del análisis de indicadores o de la formación de coeficientes. Rawls, en su seminal obra *Teoría de la justicia*, ya había sentado precedentes importantes de cómo el análisis económico y matemático podían ser relevantes para la reflexión sobre la justicia y la filosofía política.

Solamente quiero hacer una advertencia más para el lector de habla española, en especial para el lector latinoamericano. El ensayo de Kymlicka y Banting sólo presenta y examina evidencias empíricas para las principales democracias occidentales del mundo desarrollado. En consecuencia, el lector de lengua española no encontrará información para sus países, salvo en el caso de España, que sí es examinada en dicho estudio, sólo nos puede servir para examinar lo que sucede en una parte del mundo desarrollado, ya que estudia el desenvolvimiento del Estado de bienestar desde los años ochenta en las principales democracias occidentales de Europa, Norteamérica (Estados Unidos y Canadá, con excepción de México), además de Australia, Nueva Zelanda y Japón. En cambio, nada se dice sobre el impacto que pudieran haber tenido las políticas multiculturales sobre el Estado de bienestar en Latinoamérica.

Esta carencia de información sobre Latinoamérica debería ser motivo suficiente para alentarnos a desarrollar nuestros propios

estudios sobre la región latinoamericana. Hasta donde tengo conocimiento no se ha desarrollado un estudio serio que mida el impacto que pudieran tener las políticas multiculturales sobre el desenvolvimiento del Estado de bienestar en los países que conforman a la región latinoamericana, aun cuando nadie podría poner en duda que desde la década de los ochenta la región ha vivido una reducción sensible de los programas básicos que conformaban a su Estado social.

Ciertamente, las políticas neoliberales impuestas muchas veces por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, afectaron severamente la infraestructura social que se había construido en las décadas anteriores en Latinoamérica, al tiempo que los niveles de pobreza se incrementaban. Pero ¿cómo afectaron las políticas multiculturales al estado de bienestar en Latinoamérica? ¿es posible que las políticas multiculturales latinoamericanas tuvieran un impacto negativo sobre el Estado de bienestar? ¿el debilitamiento del Estado de bienestar en Latinoamérica tuvo entre sus consecuencias la implementación de políticas multiculturales? Para encontrar una respuesta adecuada a estas preguntas haría falta desarrollar un estudio que comprendiera a nuestra región, pues las evidencias que nos proporciona Kymlicka y Banting difícilmente podrían ser aplicadas a Latinoamérica.

Para empezar, sólo diremos que las condiciones sociopolíticas de Latinoamérica son sensiblemente diferentes a las de la región que examinan los dos autores canadienses. Sólo para dar un ejemplo, todos los países que ellos examinan han gozado de gobiernos democráticos durante el periodo de estudio 1980-2000. En cambio, la mayoría de los países latinoamericanos apenas comenzaron a disfrutar de gobiernos democráticos desde mediados de la década de los ochenta. En otras palabras, mientras las democracias que examinaban Banting y Kymlicka en su periodo de estudio ya eran democracias estables, en Latinoamérica apenas eran los tiempos de la transición y la consolidación de la demo-

cracia.⁷ Por ejemplo, México apenas transitó a la democracia en el 2000 y todavía se encuentran en camino de consolidar esta forma de gobierno. Otros en cambio, ya han dado muestras de un retroceso en sus formas democráticas, como es el caso de Venezuela.

Por lo que respecta al combate contra la pobreza, las comparaciones tampoco son posibles, mientras la mayoría de las democracias estudiadas por Kymlicka y Banting construyeron un Estado social robusto que les permitió durante décadas ir abatiendo los niveles de desigualdad social, en cambio, en Latinoamérica, los niveles de pobreza no sólo no pudieron ser abatidos durante los años de la bonanza del Estado de bienestar, sino que además se han incrementado en las últimas décadas. También, por sus niveles de concentración de la riqueza, Latinoamérica es la región con la mayor desigualdad del mundo, superando incluso a África. En efecto, algunos de los países más desarrollados del mundo no poseen hombres tan ricos como los que tienen algunos países latinoamericanos. El caso de México en Latinoamérica es ilustrativo, pues según la revista *Forbes* para marzo de 2007, México posee al segundo hombre más rico del mundo, Carlos Slim (ahora el primer hombre más rico del mundo), cuya riqueza sólo era superada por la de un estadounidense. Ningún multimillonario europeo o japonés se le puede comparar hoy en día. Ello quiere decir que mientras el Estado en Europa fue un instrumento para la distribución de la riqueza, en muchas economías latinoamericanas, fue factor de concentración de la riqueza.

Nosotros, en Latinoamérica, aún no habíamos terminado de construir nuestro Estado social cuando las crisis que estalló en la década de los ochenta se nos vino encima. En cambio, las demo-

⁷ Para profundizar sobre los estudios en torno a la transición y a la consolidación de las democracias recientes, puede consultarse Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978. Hay traducción al castellano: *La quiebra de las democracias*, México, Conaculta, 1990.

cracias desarrolladas ya habían construido prácticamente toda su red social antes de la crisis de finales de los setenta, lo que les permitió resistir con mayor vigor los cambios económicos globales posteriores.

Asimismo, no he encontrado en Europa occidental, en Estados Unidos o en Canadá, un discurso tan agresivo contra algunas de las principales políticas sociales en lo particular, y contra el Estado en general, como las que sí percibo en Latinoamérica. En efecto, la crítica al Estado social latinoamericano pudo haber ocasionado la lamentable debilidad estatal de muchos países de la región, los que no sólo son ahora más pobres, sino que también parecen ser más débiles para hacer cumplir el derecho. Esta debilidad se expresa en la imposibilidad para hacer cumplir muchas de las sentencias que emiten los tribunales latinoamericanos, en la implacable lucha que ha emprendido el crimen organizado contra algunos Estados latinoamericanos, o en la lucha que en muchos casos ha perdido el Estado (narcotráfico, casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, etcétera). Estos ejemplos deberían ser motivos suficientes para hacernos reflexionar en la necesidad de construir no sólo Estados democráticos que sean justos socialmente, sino además lo suficientemente capaces para hacer cumplir el derecho. En síntesis, ni en Europa occidental, Estados Unidos o Canadá, la crítica al Estado social pasó por el desmantelamiento y la debilidad estatal, como sí ha sucedido en algunos Estados latinoamericanos.

En suma, no obstante la preciada información que nos proporcionan Banting y Kymlicka sobre algunas de las democracias desarrolladas, quienes se dediquen al estudio de la región latinoamericana se verán en la necesidad de construir sus propios indicadores que les permitan no sólo medir el desenvolvimiento del Estado de bienestar en Latinoamérica, sino el impacto que sobre él han tenido las políticas multiculturales. Esta labor es precisamente la que tratamos de iniciar en el resto del presente artículo.

Una reflexión inicial sobre Latinoamérica

Para comenzar con los estudios que nos permitan medir el impacto de las políticas multiculturales en el Estado de bienestar latinoamericano, habría que comenzar por preguntarnos cuál ha sido el impacto de las reformas constitucionales que reconocen los derechos autonómicos de los pueblos indígenas en Latinoamérica.

Hasta finales de 2006, sólo siete países habían reconocido constitucionalmente los derechos autonómicos de los pueblos indígenas en Latinoamérica: Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Desde luego, el simple reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas no sería suficiente para sostener que esos derechos son una realidad en los países que los han reconocido, sin embargo, es un buen indicador de la importancia que tales políticas podrían tener en algunos países, pues es muy posible que aquellos Estados que hubieran tenido una mayor presión sociopolítica de las minorías etnoculturales en los distintos ámbitos de la vida nacional, hubieran decidido introducir semejantes reformas en el texto fundamental. En efecto, mientras en México o Perú la presencia de los pueblos indígenas es significativa, y ambos han reconocido, en su Constitución, los derechos autonómicos, en cambio Argentina y Uruguay que casi no poseen minorías indígenas, nada acerca de este tema han dicho en su Constitución. Una excepción es Colombia, pues aun cuando su población indígena no rebasa el 2% de su población total, esto no ha sido obstáculo para que en su texto constitucional reconozca la autonomía de los pueblos indígenas.⁸

Una vez que hemos identificado aquellos países que han reconocido a nivel constitucional los derechos autonómicos de sus

⁸ Para un estudio sobre el caso colombiano véase, Castrillón Orrego, Juan Diego, *Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

pueblos originarios, examinaremos cuál ha sido su desenvolvimiento para algunos de sus indicadores sociales más importantes en el periodo 1990-2003 en comparación con el resto de Latinoamérica, así podremos determinar si han tenido un mejor o peor desempeño en comparación con los países que no han reconocido constitucionalmente los derechos autonómicos. Esta información comparativa la hemos obtenido del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, elaborado por la CEPAL.⁹ Para tal efecto, hemos seleccionado las siguientes mediciones: gasto público en salud como porcentaje del producto interno bruto a precios corrientes, camas de hospital por cada mil habitantes, gasto público en educación como un porcentaje del producto nacional bruto y personas en situación de pobreza.

Desde luego, existen otros indicadores y grupos —además de los pueblos originarios— que nos permiten medir muchas otras políticas multiculturales, sin embargo, por razones de espacio, sólo examinaremos estos indicadores. Un estudio de mayores alcances requiere de una investigación distinta a la que me propongo realizar en este breve apartado.

Comencemos por examinar algunos indicadores que nos permitan determinar cuál es el estado que guarda el rubro de la salud en quince países de Latinoamérica. Los países que han introducido reformas constitucionales para reconocer los derechos autonómicos de los pueblos indígenas se encuentran marcados con un asterisco.

⁹ Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/2123/p1.pdf>.
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/2130/p22.pdf>.
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/2130/p2_2.pdf.

GASTO PÚBLICO EN SALUD. PORCENTAJE DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
Brasil	2.9	3.6	3.4
Chile	2.0	2.4	2.9
Colombia*	1.3	4.7	—
Costa Rica	7.2	7.1	5.5
Ecuador	1.6	1.8	0.9
El Salvador	1.0	1.3	8.0
Guatemala	0.9	0.9	1.0
Honduras	2.7	3.1	—
México*	2.9	2.4	2.6
Nicaragua*	5.1	4.7	5.7
Panamá*	1.6	2.0	1.8
Paraguay*	0.3	1.3	3.3
Perú*	1.0	1.0	1.6
Uruguay	3.1	3.7	—
Venezuela*	1.5	1.0	—

Para 1990, los siete países que en algún momento de la década de los noventa introdujeron reformas constitucionales para reconocer los derechos de los pueblos originarios, apenas invertían el 1.95% de su PIB en salud. En cambio, los otros ocho países que carecen de semejantes reformas, gastaban en el mismo rubro 2.67% de su PIB, lo que significaba, por parte de estos últimos, un mejor desempeño. Para 1995, la brecha se comienza a reducir, pues los países que ya habían introducido reformas constitucionales para reconocer los derechos de los pueblos indígenas o que las introducirían con posterioridad, ya invertían el 2.44% de su PIB en salud, mientras que el otro grupo de ocho países invertían 2.98% de su PIB.

Para 2000, aun cuando no tenemos la información completa para todos los países de la región, podemos sacar nuestros pro-

medios: descontando a Colombia, de la que no hay información, los países que introdujeron reformas constitucionales para el reconocimiento de los derechos autonómicos, ya invertían el 3% del PIB en salud, lo cual representa un incremento significativo para este grupo de países. Por otro lado, sin contar a Uruguay y a Honduras cuya información no aparece, los países que no habían introducido semejantes reformas, invertían el 3.6% de su PIB. Sin embargo, la brecha entre estos dos grupos de países se puede reducir si consideramos que la inversión que hizo El Salvador en gasto de salud es verdaderamente excepcional, y no puede ser tomada como un promedio para la región, pues pasa de 1.0% de su PIB en 1990 a 8.0% en 2000, lo cual es producto de las reformas sociales que implementó el gobierno salvadoreño como consecuencia de su terrible guerra civil. Entonces, si procediéramos a desagregar a El Salvador de nuestro cuadro, el promedio de gasto en salud de los países que no reformaron su Constitución para reconocer los derechos autonómicos sería de 2.74% de su PIB, es decir, incluso menor al de los países que introdujeron esas reformas que se mantendría en 3%.

En suma, las cifras muestran que los países que reformaron su Constitución, para efecto de reconocer los derechos autonómicos de los pueblos indígenas, no sólo incrementaron su gasto social en salud, sino que además redujeron la ventaja que tenían en relación con los países que no habían introducido esas reformas, llegando incluso a superarlos en su gasto social en este rubro (si descontamos a El Salvador de la lista). Esta conclusión puede ser confirmada si examinamos el número de camas por cada mil habitantes que existe en la región.

CAMAS DE HOSPITAL POR CADA MIL HABITANTES

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
Brasil	3.6	2.1	2.6
Chile	2.5	2.2	2.7
Colombia*	1.3	1.2	—
Costa Rica	2.1	1.7	1.5
Ecuador	1.7	1.6	1.6
El Salvador	1.1	0.9	0.8
Guatemala	—	—	0.6
Honduras	1.0	0.7	0.6
México*	0.8	1.1	1.1
Nicaragua*	1.2	1.1	1.0
Panamá*	3.0	2.7	2.6
Paraguay*	1.1	1.5	1.1
Perú*	1.5	—	1.8
Uruguay	2.7	2.5	2.0
Venezuela	2.6	2.4	2.8

El promedio de camas por cada mil habitantes para los siete países que han reconocido constitucionalmente los derechos autonómicos de los pueblos originarios es el siguiente: en 1990 los países que integran este grupo contaban con apenas 1.64 camas por cada mil habitantes, en 1995 lo habían incrementado ligeramente a 1.66, y para 2000 habían alcanzado 1.73 camas por cada mil habitantes. En cambio, los países que hasta el momento no han introducido reformas constitucionales para reconocer las autonomías indígenas, han reducido el número de camas por cada mil habitantes; para 1990 contaban con 2.1 camas por cada mil habitantes, en 1995 con 1.81 por cada mil, y en 2000 habían bajado hasta 1.55 camas por cada mil habitantes. Es decir, no obstante que los países que no han reconocido constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas superaban en su desempeño a los países que sí lo han hecho, ahora no sólo han reducido

su número de camas, sino que además han quedado por abajo del promedio de aquellos países que introdujeron tales reformas.

Pasemos a examinar el sector educativo que constituye junto al de salud, uno de los indicadores más relevantes para medir el desenvolvimiento del Estado de bienestar. Hemos agregado a Argentina y Bolivia en nuestro cuadro, pues hemos encontrado información para ellos; hay que decir que estos dos países tampoco han introducido reformas constitucionales para el reconocimiento de las autonomías de los pueblos indígenas.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN. PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
Argentina	1.1	3.3	4.7
Bolivia	2.5	5.9	5.8
Brasil	4.5	5.1	4.5
Chile	2.7	3.1	4.0
Colombia*	2.6	4.0	4.5
Costa Rica	4.6	4.6	4.8
Ecuador	3.1	3.4	1.5
El Salvador	2.0	2.2	2.6
Guatemala	1.4	1.7	1.7
Honduras	4.1	3.6	4.2 ^a
México*	3.7	4.9	5.3 ^b
Nicaragua*	3.4	3.7	5.7
Panamá*	4.9	5.2	5.2
Paraguay*	1.1	3.4	4.8
Perú*	2.3	3.9	3.5 ^c
Uruguay	3.1	2.8	2.6
Venezuela*	3.1	5.2	—

a 1998.

b 2001.

c 1999.

En este rubro los países que han reformado a su constitución para reconocer los derechos autonómicos de los pueblos indígenas, siempre han tenido un mejor desempeño que aquellos que no lo han hecho: para 1990 invertían en promedio el 3.01% de su PIB en educación, en 1995 el 4.32%, y en el 2000 llegaron al 4.83% de su PIB. En cambio, los países que no han reconocido constitucionalmente las autonomías en 1990 gastaban en promedio el 2.91% de su PIB en educación, en 1995 el 3.57%, y en el 2000 el 3.64% de su PIB. En otras palabras, los países que han reconocido constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas no sólo han realizado una mayor inversión en educación, sino que además en una década han aumentado significativamente su margen con relación al grupo de países que no han consagrado esas reformas: si para 1990 apenas estaban diez décimas por encima (3.01% contra 2.92%), para 2000 se encontraban un punto y diecinueve décimas por encima de los países sin reformas (4.83% contra 3.64%). Nada indica que las reformas constitucionales para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, hubiesen influido negativamente en el desarrollo del estado de bienestar en Latinoamérica como algunos críticos de las políticas multiculturales sugieren, todo lo contrario, el desempeño regional de los países que han establecido estas reformas ha sido siempre superior.

Ahora bien, no obstante que los países que conforman a la región latinoamericana han venido invirtiendo cada vez más en salud y educación, como hemos podido observar, esto no ha sido suficiente para abatir los niveles de pobreza, los cuales se han incrementado en casi toda la región en los últimos veinte años. El rezago es enorme y se tendría que hacer mucho más para reducir los terribles niveles de desigualdad que imperan en la región. Examinemos con más detalle la información de la región:

PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA. PORCENTAJE
DEL TOTAL DE PERSONAS

<i>País</i>	<i>Primera medición año y %</i>	<i>Segunda medición año y %</i>	<i>Tercera medición año y %</i>
Argentina	1980-10.4%	...	2002-43% ^a
Bolivia	1989 ...	1994-51.6% ^b	2002-62.4%
Brasil	1987-45.3%	1996-35.8%	2001-37.5%
Chile	1987-45.1%	1994-27.5%	2003-18.8%
Colombia*	1980-42.3%	1991-56.1%	2002-5.1%
Costa Rica	1981-23.6%	1990-26.3%	2002-20.3%
Ecuador	1990 ...	1997 ...	2002-50% ^c
El Salvador	1995-54.2%	1997-55.5%	2001-48.9%
Guatemala	1980-71.1%	1986-73.2%	2002-60.2%
Honduras	1990-80.8%	1997-79.1%	2002-77.3%
México*	1984-42.5%	1994-45.1%	2002-39.4%
Nicaragua*	1993-73.6%	1998-69.9%	2001-69.4%
Panamá*	1986-41.0%	1991-43.1%	2002-34.0%
Paraguay*	1986 ...	1994 ...	2001-61.0%
Perú*	1997-47.6%	1999-48.6%	2001-54.8%
Uruguay	1981-14.6%	1992 ...	2002 ...
Venezuela*	1981-25.0%	1992-37.1%	2002-48.6%

^a La medición corresponde a 32 conglomerados urbanos.

^b Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija y Trinidad.

^c Población urbana.

Los países que poseen reformas autonómicas para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas han tenido en promedio, el siguiente desempeño: para la primera medición contaban con un 45.33% del total de su población en estado de pobreza, para su segunda medición se había incrementado a 49.98%, y para la tercera medición había alcanzado un 51.18% del total de su población en situación de pobreza. Por su parte,

los países que no cuentan con reformas constitucionales han tenido en promedio, el siguiente desempeño: en su primera medición tenían un 43.13% de su población total en estado de pobreza, en su segunda medición se incrementó a 49.85% y para su tercer medición se redujo a 46.48% del total de la población.

Si comparamos la información para los dos grupos, podemos observar que nuestra información es contradictoria. En efecto, si el grupo que posee reformas autonómicas comienza con una desventaja comparativa de más de 2 puntos en relación con el grupo que no cuenta con estas reformas, en la segunda medición este margen casi desaparece y los dos grupos se encuentran prácticamente iguales (49.98% del total de la población contra 49.85%), motivo por el cual el grupo de países con reformas autonómicas tienen un mejor desempeño que el grupo sin reformas, es decir, la pobreza creció más rápido en los países que no contaban con reformas constitucionales autonómicas. Sin embargo, en la tercera medición el grupo sin reformas autonómicas tiene ahora un mejor desempeño, pues mientras reduce su nivel de pobreza (de 49.85% del total de la población a 46.48%), el grupo con reformas autonómicas en cambio lo incrementa ligeramente, en un punto con veinte décimas.

Ahora bien, estos últimos promedios se modificarían sensiblemente si examináramos por separado a Chile y Costa Rica ya que estos dos países que se encuentra en el grupo de estados sin reformas constitucionales autonómicas, poseen características muy distintas a las del resto de los países que conforman la región en lo que toca a sus políticas de distribución del ingreso. En efecto, mientras Chile ha reducido en los últimos veinte años de manera impresionante sus niveles de pobreza (del 45.1% del total de su población en 1987, al 18.8% en 2003), Costa Rica por su parte no sólo los ha reducido un poco, sino sobre todo los ha mantenido muy bajos con relación a la media regional (del 23.6% del total de su población en 1981, al 20.3% en 2002). De esta manera, si del grupo de países sin reformas constitucionales autonómicas desagregáramos a Chile y a Costa Rica por sus ca-

racterísticas excepcionales, el desempeño de este grupo no sólo sería menor, sino inclusive peor que el del grupo de países que sí posee tales reformas, pues llegaría hasta el 54.18% del total de su población en estado de pobreza, contra el 51.18% de los países con reformas autonómicas.

En suma, con base en los datos y la información hasta aquí examinados, no es posible sostener que los países que han introducido reformas constitucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios hayan tenido un menor desempeño que el de los países latinoamericanos que no han introducido semejantes reformas, por el contrario, sus indicadores de salud y educación son superiores. Inclusive, tomando en cuenta la aclaración hecha en el párrafo anterior, podrían tener mejores indicadores en lo que respecta a su lucha contra la pobreza. Esta conclusión estaría en sintonía con el estudio que hacen Banting y Kymlicka sobre el impacto de las políticas multiculturales en el Estado de bienestar de las principales democracias occidentales del mundo desarrollado: no hay indicios fácticos de que las políticas multiculturales impacten negativamente al Estado de bienestar, ni a sus principales políticas sociales. Por el contrario, incluyendo a Latinoamérica, parecen favorecer el desarrollo de algunas de las principales políticas sociales.

En consecuencia, también podríamos decir a los críticos del multiculturalismo que no hay argumentos empíricos suficientes para sostener que las políticas multiculturales afectan al estado social en Latinoamérica. Desde luego, esta afirmación debe tomarse con algunas reservas pues no hay que perder de vista que el presente estudio es sólo una breve introducción a estos problemas, ya que es indispensable contar con otros estudios que evalúen indicadores multiculturales distintos a las reformas constitucionales autonómicas. En este sentido, el presente artículo es sólo un inicio en la investigación correspondiente.

Por otra parte, estaríamos de acuerdo con los críticos del multiculturalismo en la necesidad de resaltar la importancia del Estado de bienestar, pues los últimos veinte años de políticas neoli-

berales han impactado negativamente en la percepción de las virtudes propias de este tipo de Estado, ya que en aras de apuntalar una ideología de mercado se ha denostado casi toda política social. En efecto, uno de los grandes meritos de la crítica a la que Banting y Kymlicka otorgan una réplica, radica en la preocupación subyacente por fortalecer el Estado de bienestar, pues éste ha sido una de las grandes construcciones institucionales del siglo XX.

Una última palabra: aún cuando las reformas constitucionales que consagraron los derechos autonómicos de los pueblos indígenas en algunos países latinoamericanos, no están asociadas con el debilitamiento del Estado de bienestar en la región, bien podemos sostener que las reformas constitucionales en Latinoamérica no son suficientes para apuntalar al Estado de bienestar o luchar contra la pobreza. Hace falta más, pero mucho más, para vencer al terrible monstruo de la desigualdad latinoamericana.

Francisco IBARRA PALAFOX