

El impacto de las políticas de multiculturalismo en el Estado de bienestar

The impact of multiculturalism policies on the Welfare State

■
Jorge A. Fernández*

■ Resumen

El propósito de este artículo es revisar la reciente evidencia empírica sobre el efecto de la adopción de políticas de multiculturalismo (PMC) en el sustentamiento del Estado de bienestar en países desarrollados. Se analizan estudios relevantes desde la perspectiva de la comparación multinacional, el análisis de un caso país y el federalismo. Se enfatiza el impacto del reconocimiento de inmigrantes, minorías nacionales y etno-raciales en las variaciones del gasto social y la redistribución de beneficios sociales a de demostrar un posible debilitamiento del Estado de bienestar ocasionado por las PMC en concomitancia con otros procesos políticos y económicos. Finalmente, se entrega una serie de reflexiones sobre los mecanismos en virtud de los cuales las PMC afectan la política de partidos y el discurso público anti-inmigración, a la vez que promueven la integración económica y social de grupos culturalmente diferenciados dentro de la nación-Estado y en esta forma fortalecen política y económicamente el Estado de bienestar.

PALABRAS CLAVE: Estado de bienestar, políticas de multiculturalismo, debilitamiento, inmigración, integración.

Investigador, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, <fernandez.y.alonso@gmail.com>.

Recibido el 6 de octubre de 2008, aceptado el 13 de noviembre de 2008.

■ Abstract

The purpose of this article is to review recent empirical evidence on the consequences of the implementation of multiculturalism policies on the sustainability of the Welfare state in developed countries. Relevant studies are analyzed from the standpoint of multinational comparison, case analysis and federalism. It emphasizes the impact of the recognition of immigrants and ethno-racial and national minorities on variations in social expenditure and redistribution of benefits with the aim of demonstrating a possible erosion of the Welfare state caused by MCPS together with other political and economic processes. Finally, it provides reflections on the mechanisms by which MCPS impact partisan politics and anti-immigration public discourse while promoting economic and social integration of culturally distinct groups within the nation-state and thus politically and economically strengthen the Welfare state.

INTRODUCCIÓN

El irregular desarrollo industrial y social así como su desigual distribución territorial, marcados por la revolución industrial y la acumulación de capitales, provocó la acción de algunos gobiernos de los Estados-nación europeos por priorizar las políticas de protección social. Estas medidas cimentaron la subsiguiente y progresiva implantación del Estado de bienestar, reforzado después de la segunda Guerra Mundial, que se tradujo en el desarrollo progresivo de estructuras asistenciales públicas en materia de educación, salud, vivienda y protección de la vejez como pilares fundamentales. En los distintos países desarrollados, el Estado de bienestar se estructuró de acuerdo con tradiciones políticas. El trabajo seminal de Esping-Andersen clasificó el Estado de Bienestar como social-demócrata, cristiano-demócrata y liberal basándose en las diferencias en materia de gasto social, esquema de financiación, conjunto de beneficios, equilibrio entre ingresos, transferencia y servicios sociales y el rol de programas universales versus dirigidos (Esping-Andersen, 1990).

En la década de los años sesenta y principalmente durante el decenio de 1970 se observó un decaimiento del Estado de bienestar particularmente en países europeos, que se vieron inmersos en una profunda crisis fiscal, con insuficientes recursos para financiar un creciente sector público, fundamentalmente población longeva. Esto llevó

a plantear la teoría de la erosión del Estado de bienestar.

Desde entonces se ha estudiado el impacto de una serie de variables causales de la erosión del Estado de Bienestar, por ejemplo, el nivel de desarrollo económico, el liberalismo económico, el tamaño de la población mayor de 64 años, el porcentaje de trabajo sindicalizado, el dominio histórico de partidos de izquierda en el gobierno y la estructura de las instituciones políticas. Sin embargo, el impacto de las políticas de multiculturalismo en la sustentabilidad del Estado de bienestar ampliamente omitido pese a que la inmigración y el reconocimiento etno-racial se perciben como causas de una demanda excesiva de servicios y beneficios sociales, ha fomentado el arraigo creciente de un discurso anti-inmigración. Según Banting y Kymlicka, en un plano más cercano a lo normativo, la expresión del multiculturalismo puede analizarse en la construcción de las llamadas políticas de multiculturalismo, definidas por ellos como *las que van más allá de la protección de los derechos civiles y políticos básicos garantizados a todos los individuos en un estado liberal-democrático, para también alcanzar algún nivel de reconocimiento público y apoyo a las minorías etno-culturales para mantener y expresar sus distintas identidades y prácticas tales como la aceptación de la autonomía territorial y derechos de lengua a las minorías nacionales y el reconocimiento de reclamos de derechos de tierra y derechos de autogobierno para indígenas* (Banting y Kimlika, 2006).

El establecimiento de poblaciones inmigrantes significa para los países que los reciben destinar más fondos para otorgar beneficios en materia de cobertura sanitaria, vivienda y educación, o bien limitar su entrega, lo que se agudizaría cuando existen condiciones que impiden aumentar el gasto social, por ejemplo, un bajo crecimiento económico. De cualquier forma, esto significa una presión importante sobre el Estado de bienestar y un costo electoral para el gobierno de turno. Los beneficios de salud, por ejemplo, se han ampliado incluso a inmigrantes ilegales, que son financiados por las contribuciones e impuestos de los residentes o de quienes forman parte de la fuerza laboral. En este mismo sentido, la desregulación de los mercados, particularmente el mercado laboral, genera condiciones de inestabilidad de empleo para toda la población; la llegada de inmigrantes es vista como amenaza por el sector obrero, ya que los inmigrantes son contratados por salarios más bajos. Para los sectores de menores ingresos, se percibe que la implementación de políticas de multiculturalismo sirve más a quienes no sostienen el Estado de bienestar en contraposición a aquellos que sí lo hacen.

En muchos países, el debate público distingue entre inmigrantes «buenos» y «malos», estos últimos vistos como ilegales o flojos, o más cercanos al crimen, al fanatismo religioso o el extremismo político (Miller, 2006). Asimismo se considera que son los más importantes beneficiarios de las políticas de multi-

culturalismo, de ahí que el apoyo a estas políticas haya experimentado un retroceso. Se considera buenos inmigrantes a los profesionalmente calificados, capaces de incorporarse y adaptarse al mercado laboral del país que los acoge, capaces también de sustentar el Estado de bienestar mediante contribuciones con cargo al salario o impuestos generales. La reunificación familiar es importante para los inmigrantes pero no siempre útil para los países receptores, ya que se traduciría en la llegada de inmigrantes económicamente inútiles como los ancianos, que requieren de beneficios sociales inmediatamente disponibles sin haber contribuido nunca a los recursos del sistema. En lo que se refiere a la política de inmigración de Estados Unidos, Miller (2006) revisa planteamientos según los cuales los inmigrantes deberían elegirse más por sus características económicas y menos por sus condiciones familiares. Sin embargo, de esta manera se negaría el derecho a las personas a vivir con sus familias, por lo cual la mayoría de los Estados autoriza las reunificaciones familiares.

Pero a pesar de que se argumenta que la inmigración calificada es buena para el país receptor, también se plantea la desventaja económica del país de origen por el proceso de fuga de cerebros. Se configura así un discurso anti-inmigración de índole altruista. Desde la perspectiva de la búsqueda del bienestar mundial, en muchos casos la permanencia de profesionales en sus países de origen no se traduce necesariamente en mayor bienestar

local en una importante proporción de los casos, ya que el impacto de su actividad profesional se ve fuertemente disminuido debido a una deficiente calidad institucional, como la inestabilidad política y económica del país. Aun así, países que son importantes receptores de inmigrantes han comenzado a implementar progresivamente políticas de cooperación internacional para el desarrollo de los países de los cuales proviene mayoritariamente la inmigración (Pécoud y Guchteneire, 2005).

El análisis de todos los casos descritos anteriormente, junto con la situación en evolución de las minorías nacionales y poblaciones indígenas en distintos países, ha llevado a Banting y Kymlicka (2006) a definir tres mecanismos por los cuales la adopción de políticas de multiculturalismo podría debilitar el Estado de bienestar:

1. *Desalojo*. Este mecanismo apunta a que aquellos individuos que previamente se había concentrado en promover la demanda de expansión del Estado de bienestar hacia mayor redistribución o en evitar su contracción por acción de la derecha, ahora han desviado sus energías a trabajar por el multiculturalismo.

2. *Efecto corrosivo*. Las políticas de multiculturalismo enfatizan más las diferencias, por lo tanto hacen más difícil un sentido de solidaridad y confianza. Los ciudadanos definen quiénes son uno de nosotros y quienes no lo son y se resisten a compartir los beneficios de

los impuestos con alguien con quien no tiene lazos. Si en el país receptor hay quienes reciben más se crea la lógica de que los que no son nacionales entonces deben recibir menos. El reconocimiento se acompañaría de un efecto perverso al categorizar a las minorías como sujetos agraviados históricamente, generando paternalismo. El contra-argumento para este mecanismo parte de la premisa de que previamente debieran existir sentimientos conocidos de solidaridad y confianza interétnica. Sin embargo, los grupos históricamente dominantes excluyeron o asimilaron a las minorías, lo que en sí constituye una manifestación de desconfianza. La respuesta de las minorías consistente en aislarse de la comunidad puede catalogarse de la misma forma. Entonces, el surgimiento de políticas de multiculturalismo puede considerarse una respuesta a dicha falta de confianza y un esfuerzo por alcanzar mayor solidaridad.

3. *El error de diagnóstico*. Se comete al presumir que todos los problemas de las minorías obedecen a que son deficientemente reconocidos y que la solución radica en que el Estado reconozca las identidades étnicas y prácticas culturales. De acuerdo con el argumento del error de diagnóstico, la diferencia racial o étnica ha desplazado la atención del verdadero problema que es la pobreza y la desigualdad. En esta visión, el problema es la marginalización económica, no la falta de reconocimiento cultural, y la solución no consiste en adoptar políticas de multiculturalismo sino en

mejorar la situación de la población en el mercado laboral mejorando el acceso al empleo. Los defensores de las políticas de multiculturalismo han respondido que las críticas sugieren una visión monocausal de la historia y por ende se partiría de la base de que existe un solo tipo de justicia. Se considera que el multiculturalismo nació como parte del rechazo de la nueva izquierda al dogma marxista tradicional de la supremacía de clases. Para Banting y Kymlicka, los multiculturalistas no sugieren que se deba reemplazar la inequidad de clases por la inequidad cultural como motor monocausal de la historia, sino que rechazan la idea de que la historia se mueva por una sola causa. Así, el multiculturalismo niega que todas las desigualdades puedan reducirse a una sola igualdad social, e insiste en cambio que la cultura, la raza, la clase, el género y la orientación sexual son todos *lugares* de inequidad, de distinta visibilidad y penetración, los que no son «reducibles» entre ellos.

A pesar del debate sobre estas reflexiones, no es claro cómo se ha sostenido que el Estado de bienestar se haya debilitado a causa del multiculturalismo, particularmente en los sectores de izquierda, ya que no se ha realizado una investigación sistemática del impacto de las políticas de multiculturalismo en el Estado de bienestar. Hasta hace poco, no existía evidencia empírica de consenso que correlacionara las políticas de multiculturalismo con el debilitamiento (o fortalecimiento) del Estado de bienestar, por lo tanto no se ha demostrado

fehacientemente la hipótesis del reconocimiento/redistribución.

Propósito

Analizar evidencia empírica reciente sobre las políticas de multiculturalismo, con énfasis en la inmigración, como causa del debilitamiento del Estado de bienestar en países desarrollados.

Análisis multinacional:

Un estudio reciente de Banting, Johnston y otros (2006), es el primer análisis empírico cuantitativo sobre el impacto de las políticas de multiculturalismo sobre el Estado de bienestar. En lo que corresponde al estudio multinacional, el propósito de los autores fue determinar si la adopción de políticas de multiculturalismo significa un debilitamiento del Estado de bienestar. Para ello, estudiaron la implementación de una serie de políticas en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que clasificaron las políticas de multiculturalismo y los cambios cuantitativos en indicadores seleccionados del Estado de bienestar en dos puntos en un período de veinte años (1980-2000). Los autores desarrollaron un sistema de puntaje para estimar cuantitativamente la adopción de políticas de multiculturalismo materia de inmigración, minorías nacionales y poblaciones indígenas. Usando este

puntaje, clasificaron la política multicultural de los países de la OCDE en tres categorías: Fuerte, Modesta y Débil. Como indicadores del Estado de bienestar se utilizaron el gasto público como proporción del PIB, el efecto de la redistribución en la reducción de la pobreza y la desigualdad y el nivel de pobreza infantil. Como variables de control relevantes para el período de tiempo a estudiar que podrían haber incidido en los indicadores del Estado de bienestar se incluyeron:

- El *nivel* de gasto social en 1980, como porcentaje del PIB
- La fuerza de la izquierda política en el gobierno, medida por el porcentaje de asientos parlamentarios de la coalición gobernante conquistados por los partidos de izquierda.
- El porcentaje de mujeres en la fuerza laboral debido a que estas son una fuente mayor de costos asociados al cuidado infantil en los países que otorgan dicho servicio social.
- El porcentaje de población sobre 64 años, considerado como la mayor fuente de crecimiento de gasto social.

Los autores observaron que:

- a) No existe correlación entre mayores niveles de políticas de multiculturalismo y gasto social o redistribución económica

- b) En lo que respecta a heterogeneidad y redistribución, tampoco se observó relación causal entre magnitud de la población inmigrante, minorías nacionales, indígenas y sustentabilidad del Estado de bienestar.
- c) Las variaciones del número de inmigrantes en un período de veinte años podrían tener efectos negativos en las variaciones del gasto social, expresado como porcentaje del PIB ($p < 0.1$)

Los autores concluyen que no hay pruebas de una relación causal entre la adopción de políticas de multiculturalismo y el debilitamiento del Estado de Bienestar.

Análisis de caso país

Por la relación con el propósito del presente trabajo es relevante presentar el estudio de caso de los Países Bajos descrito por Han Entzinger (2006):

En los años de la postguerra, Holanda construyó un generoso Estado de bienestar y adoptó una política de minorías fuertemente multiculturalista. Sin embargo, en los años noventa el país dejó de centrarse en el Estado de bienestar y se alejó del multiculturalismo. Entzinger plantea que estos dos procesos no estuvieron relacionados y que las políticas de multiculturalismo no jugaron un rol corrosivo en la contracción del Estado de bienestar holandés. La

reestructuración del Estado de bienestar fue reflejo más bien de la tendencia económica y política común a las democracias occidentales y no se han aportado evidencias convincentes de que los asuntos de migración o multiculturalismo hayan cumplido una función en este cambio político. Por otro lado, existía la preocupación de que las políticas de multiculturalismo existentes estuviesen contribuyendo a excluir minorías de los ámbitos económicos y políticos de la sociedad holandesa y ello no debido al impacto negativo del multiculturalismo en el Estado de bienestar.

En los Países Bajos la redistribución del ingreso llegó a su máximo en 1983; desde entonces ha aumentado la diferencia salarial entre los segmentos más ricos y más pobres de la población, aunque sigue siendo menor que en la de la mayoría de los países europeos. El énfasis en las políticas redistributivas se ha desplazado desde la provisión del seguro social hacia el desarrollo de mecanismos de política social orientándose a promover la participación en el trabajo. El gasto público social total como porcentaje del PIB se ha reducido en un cuarto en los últimos veinte años, casi exclusivamente por un descenso en el número de beneficiarios de la seguridad social. La relativamente alta confianza mostrada por los inmigrantes hacia los mecanismos de política social así como los sentimientos de malestar existentes en la población autóctona hacen pensar que el cambio en el Estado de bienestar holandés fue precipitado por el multiculturalismo anterior, aun-

que se ha planteado que la situación es más compleja. El multiculturalismo institucionalizado fue siempre visto como la mejor forma de reconocer las consecuencias de la inmigración, pero en realidad provocó formas de exclusión social, cultural y económica. Inicialmente este efecto casual no fue reconocido y el Estado de bienestar servía como red de seguridad para aquellos que estaban excluidos. Sin embargo, así como los beneficios se tornaron menos generosos y las expectativas de los inmigrantes aumentaron, esta red de seguridad perdió su función. Como reacción a esta situación, aumentaron los esfuerzos de política por promover la participación de inmigrantes en campos tales como el empleo, la educación y la vivienda. El énfasis en la elaboración de políticas se desplazó del reconocimiento de la diferencia cultural a la redistribución de las oportunidades económicas. Pero la definición de integración cambió de promover la participación institucional a la aculturación, e incluso a la asimilación. El retroceso del multiculturalismo fue interpretado como «llegar a ser como nosotros». Sin embargo, las diferencias culturales no desaparecieron tan rápidamente como esperaba gran parte de la población dominante.

Análisis federalista

En Estados Unidos se estudió recientemente la relación entre la inclusión de inmigrantes como beneficiarios de

políticas de bienestar y la variación en el nivel de beneficios otorgados en definitiva a toda la población incluida (Hero y Preuhs, 2007). Esta política de bienestar social es discrecional para cada estado del país en cuanto a criterios de inclusión y beneficios otorgados. Los autores encontraron que en estados en que la inclusión de inmigrantes es mayor y la población de no ciudadanos más grande, se reducen los niveles de beneficio otorgados. Estos niveles son más bajos en los estados que incluyen inmigrantes en sus programas de bienestar social y en que además la población de no ciudadanos es relativamente grande. Cuando los costos de inclusión son altos, el nivel de beneficios es reducido. Los estados parecen así actuar de alguna forma de acuerdo con su aprendizaje ideológico, pero solo en la medida en que los costos potenciales en términos de beneficios redistributivos sean relativamente bajos o comiencen a percibirse como orientados a beneficiar a inmigrantes o grupos no minoritarios.

En conjunto, los estudios analizados permiten plantear las siguientes conclusiones:

No existe demostración empírica suficiente para plantear que la adopción de políticas de multiculturalismo sea causa de debilitamiento del Estado de bienestar. Por ende, el discurso anti-inmigración basado en este elemento no se sustenta.

El debilitamiento del Estado de bienestar se vincula no solo con la inmigración, sino con otros procesos

tales como el liberalismo económico, la Guerra Fría, y el envejecimiento de la población, que pueden haber sido causa del aumento del gasto o de la reducción de los beneficios.

La integración económica de minorías, incluso más allá del multiculturalismo, puede sostener el Estado de bienestar.

A nivel de estados federales como en Estados Unidos puede darse una reducción del nivel de los beneficios sociales si en un estado determinado las políticas multiculturales son relativamente más inclusivas y la población de no ciudadanos muy numerosa.

El gasto asociado a las políticas del Estado de bienestar parece estar determinado por el número de beneficiarios en un determinado período de tiempo dado más que por la naturaleza de la aplicación de políticas inclusivas para la entrega de beneficios.

DISCUSIÓN

Limitaciones de la evidencia empírica

Una de las críticas que se formulan al análisis multinacional del efecto de las políticas de multiculturalismo en el Estado de bienestar es el tiempo en que ellas comenzaron a operar en los distintos países, de tal suerte que no se puede asegurar que se esté observando un efecto homogéneo, inicial o incremental. Si bien un lapso de veinte años es arbitrario, parece razonable para realizar la estimación aunque no

se sepa con certeza de qué modificaciones fueron objeto estas políticas en el período. En el estudio de Banting, Johnston y otros (2006), el impacto en el Estado de bienestar se calculó mediante indicadores generales, lo que no permite llegar a conclusiones sobre demandas sectoriales específicas (salud, empleo, educación). En la evidencia empírica presentada por estos autores no se analizó individualmente el gasto público por cada pilar del Estado de bienestar. Esta ausencia de diferenciación puede inducir al sesgo de sostener que el Estado mantiene el gasto social inalterable y su presupuesto sectorial ajeno a demandas, crisis o incluso al efecto de la implementación de políticas sociales. En la primera mitad del período analizado (1980-2000) existían fuertes tensiones producto de la Guerra Fría, de lo cual puede deducirse que una parte importante del gasto público total se destinaba al gasto militar y este dejó de tener la misma relevancia hacia el final del período. En otra área, el gasto público total también oculta el efecto que produce la demanda agregada en contextos de cambio institucional, tal como se ha registrado en los países miembros de la Unión Europea, que han debido adaptar sus instituciones, a veces con altísimos costos, al mandato supranacional. Dentro de la OCDE, unidad de análisis del estudio, existen países con distintas tradiciones políticas y dominio de partidos en el gobierno, lo que ha estructurado un Estado de bienestar diferente en materia de valores, origen de las contribuciones y pactos de

beneficios, como sucede entre Alemania y Suecia (Esping-Andersen, 1990). De tal suerte, y en estricto rigor, el Estado de bienestar en los países estudiados no es absolutamente comparable y el impacto de variables independientes (mecanismos) puede ser distinto.

El otro objetivo del análisis, el impacto de las variaciones cuantitativas de la inmigración en las variaciones de los gastos redistributivos parece menos afectado por aspectos relacionados con la muestra. Tal vez sea necesario precisar la evolución de la inmigración durante distintos subperíodos del intervalo de veinte años, ya que lo que se concluye como posible impacto negativo de la variación en el número total de inmigrantes puede deberse a un proceso muy reciente, en el que aún no ha existido una integración económica efectiva del inmigrante. Esto se refleja en los indicadores analizados, principalmente el PIB.

En cuanto al análisis de caso, el registro de datos continuos de manera prospectiva contribuiría a obtener un análisis cuantitativo de utilidad para la triangulación con estudios cualitativos. En términos más generales, el análisis cuantitativo prospectivo en cada país es altamente necesario para el estudio del Estado de bienestar en Europa dadas las diversas modalidades en que se presenta (Esping-Andersen, 1990) lo que como se dijo limita los resultados del análisis multinacional.

A nivel federal, el estudio de Hero y Preuhs muestra los estados que incluyen a inmigrantes como beneficiarios

de políticas de bienestar federales y que albergan un alto número de no ciudadanos reduce el nivel de los beneficios otorgados, lo que es compatible con un efecto erosivo de las políticas de multiculturalismo en el Estado de bienestar. Sin embargo, estos hallazgos deben ser interpretados en el contexto de un tipo de Estado de bienestar liberal como el de Estados Unidos. Las características del Estado de bienestar en los países de tradición política liberal son la participación del sector privado en su financiamiento casi por partes iguales con el sector público, el rol determinante del empleador en el financiamiento y el hecho de que los beneficios estén sujetos a acuerdos de negociación colectiva, que es descentralizada. La baja proporción de sindicalización en los países liberales se traduce en un debilitamiento del movimiento laboral y en un bajo porcentaje de población trabajadora cubierta por acuerdos de negociación colectiva. El debilitamiento del movimiento laboral en países liberales es la principal causa de los bajos niveles de gasto social de estos países y el reducido cociente de incremento del gasto social registrado entre 1980 y 2000. Durante las décadas de 1980 y 1990, por ejemplo, en estos países se produjeron la más alta dispersión de los salarios y las tasas más altas de pobreza. Asimismo, los países liberales tienen también en promedio la proporción más baja de impuestos a la renta como porcentaje del PIB (Navarro, Schmitt y Astudillo, 2007). Este contexto puede facilitar la

contracción de un Estado de bienestar liberal sometido a mayores exigencias, con mayor razón en los estados que normalmente entregan mayores beneficios.

El debate sobre el concepto del debilitamiento del Estado de bienestar quedaría ejemplificado si en determinado momento se decidiera ampliar los beneficios a una población de tamaño importante generando dificultades para financiar el Estado de bienestar, lo que se catalogaría como su debilitamiento. Pero si esos beneficios van dirigidos a población autóctona posiblemente se vería más fortalecido el Estado de bienestar debido a la ampliación de su acción. Es de interés destacar que, al menos en Europa, se ha sostenido que hay menor solidaridad con los inmigrantes que con la población de adultos mayores, enfermos, discapacitados y desempleados (van Oorschot, 2008). De esta forma, podría decirse que si la adopción de políticas de multiculturalismo debilita al Estado de bienestar ello obedecería a un sentimiento anti-inmigración preexistente. La situación descrita para algunos estados de Estados Unidos refuerza la impresión de que el debilitamiento del Estado de bienestar no se asociaría necesariamente a la adopción de políticas dirigidas un grupo en particular sino al número de beneficiarios que en un período de tiempo excede los recursos disponibles para mantener el nivel de beneficios.

Reflexiones teóricas

Cambios políticos asociados al discurso anti inmigración y políticas de multiculturalismo

Uno de los factores que influye en la implementación de las políticas de multiculturalismo es la política de partidos. En parte como respuesta a la coincidencia del aumento de las migraciones, shocks macroeconómicos globales y creciente preocupación acerca de la sustentabilidad del Estado de bienestar observada después del decenio de 1970, las décadas siguientes han estado marcadas por la emergencia de nuevos partidos y movimientos cuyos discursos son reacios a la inmigración en Europa y Estados Unidos. Estos partidos políticos no han tenido un apoyo electoral muy relevante, con excepción el Frente Nacional en Francia que obtuvo el 18% de los votos en la elección presidencial de junio de 2002 y el Partido Libertad de Austria, que alcanzó el 27% de la votación en una elección general en 1999. Aun así, estos partidos han tenido una influencia desproporcionada al empujar a los partidos mayores a adoptar políticas migratorias más restrictivas, lo que sugiere que los partidos políticos tradicionales que cuestionan a los nuevos partidos de derecha tienen más coincidencias ideológicas en relación con su postura frente al multiculturalismo. Por ejemplo, Dinamarca ha adoptado una posición más dura que Suecia en materia de inmigración e integración y en este último, el clima

político también ha experimentado una serie de cambios en el decenio pasado que ha permitido que partidos de centro derecha y de derecha radical se valgan de la inmigración para oponerse a los consensos transpartidarios sobre el tema y sugieran una política de integración más orientada hacia el mercado (Green-Pedersen y Odmalm, 2008). En Dinamarca ha surgido un nuevo consenso sobre cambios más restrictivos ya que la social democracia los ha aceptado ampliamente, en un esfuerzo por reducir la importancia atribuida a la inmigración en la política danesa. Suecia se ha alejado de tal consenso sobre integración y ha avanzado hacia una situación más polarizada entre la centro-derecha y los bloques de izquierda. Como consecuencia de ello, el modelo sueco de integración ha sido objeto de una amplia reestructuración. En este país los desacuerdos entre izquierda y derecha ocurren principalmente en torno a si es el Estado de bienestar o el mercado el mecanismo más eficaz para reducir la exclusión socioeconómica, a diferencia de Dinamarca en que la derecha promueve políticas migratorias más restrictivas. En Europa, la socialdemocracia tiene que enfrentar el dilema de negociar su agenda de redistribución económica o acoger la diversidad étnica y multicultural. En el pasado, la mayor resistencia hacia el multiculturalismo venía de la derecha, amenazada en sus valores y tradiciones. Hoy, sin embargo, la oposición al multiculturalismo ha emergido en la izquierda, que lo percibe como una amenaza al Estado de

bienestar y al costo electoral de hacerse cargo de un discurso impopular. Estos cambios ha configurado lo que se llama el dilema progresista de la izquierda europea (Banting y Kymlicka, 2006).

El fomento de la integración

Las migraciones en gran escala han llevado a una extenso debate sobre la definición y amplitud del proceso de integración: cómo se mide, qué es en sí, con qué se compara y las consecuencias de los diferentes conceptos de pertenencia en la situación jurídica de los inmigrantes, sus derechos y su participación. Aunque este problema probablemente requiere del análisis de la segunda y tercera generación, la integración económica y su impacto en el Estado de bienestar es vista en la generación del inmigrante. Además, la relación entre derechos y membresía en una comunidad se encuentra también en el meollo del debate teórico del multiculturalismo, en el sentido de responder en qué medida esos derechos son inherentes a las persona o se otorgan a grupos étnicos, religiosos u otros grupos culturalmente diferenciados dentro de la nación-Estado (Bloemraad, Korteweg y Yurdakul, 2008). Para Miller, no puede atribuirse a la adopción de políticas multiculturales en sí misma el debilitamiento del Estado de bienestar en las democracias occidentales (Miller, 2006). Este autor distingue entre multiculturalismo como política y multiculturalismo como ideología, y sostiene

que pueden plantearse problemas si el discurso o ideología de multiculturalismo parece implicar que los inmigrantes pueden reclamar derechos de ajuste a sus diferencias sin aceptar ninguna responsabilidad cívica de adaptarse e integrarse. Para Miller, la solución, sin embargo, no está en abandonar el multiculturalismo sino por el contrario, en complementar las políticas de multiculturalismo con fuertes políticas reforzadoras de la nación que pueden entusiasmar al inmigrante a integrarse y de paso prevenir los supuestos efectos corrosivos del multiculturalismo.

Aunque la diversidad étnica estuvo ausente por mucho tiempo del debate convencional sobre las teorías de Estado de bienestar es posible que en Europa la diversidad etno-racial pueda conducir a quiebres políticos y a manipulación por los partidos de derecha populista, con efectos corrosivos sobre el Estados de bienestar (Myles y St-Arnaud, 2006). Para detener esta amenaza se requiere la exitosa integración política y económica del inmigrante, que a su vez depende de una serie de factores, incluyendo el proceso de selección de los inmigrantes, las instituciones y políticas relacionadas con el mercado laboral y la fuerza electoral de los propios grupos minoritarios. La desregulación del mercado de trabajo facilita la aparición de un sector de bajos salarios, abriendo el país al inmigrante económico, medida que va acompañada de otras antisindicales. Existen riesgos en promover la inmigración en mercados muy desregulados y

con escasa protección social (Navarro, Schmitt y Astudillo, 2007).

Otras situaciones en que también existe conflicto con el reconocimiento/redistribución pero que no constituyen parte de la clásica esfera de estudio del multiculturalismo, por ejemplo, el caso de la mujer, son de utilidad para ilustrar el proceso de integración de minorías. Desde un punto de vista político y económico, la mujer ha sido históricamente menos reconocida e integrada en campos tales como el derecho a voto, la participación en la fuerza laboral activa y la obtención de un salario equitativo. Un análisis comparado de la incorporación económica de los inmigrantes y la mujer puede permitir conocer la cultura de una sociedad en relación con valores como la equidad, particularmente en países de marcada tradición patriarcal, como son los países europeos de origen latino. Estos poseen la menor tasa de incorporación de la mujer a la fuerza laboral y presentan fuertes inequidades de salario. Si en ellos la integración económica del inmigrante es deficiente, podríamos sostener que hay un problema que trasciende el multiculturalismo y que permite visualizar el efecto del error de diagnóstico en el sentido de que las inequidades que afectan a los inmigrantes no deben erróneamente atribuirse tan solo a esa condición. El multiculturalismo y la igualdad de género no pueden ser comprendidos independientemente el uno del otro; ambos discursos se citan y sustentan mutuamente y sería importante examinarlos de cerca en sus diferentes contex-

tos y considerar cómo ellos se traducen en menor desigualdad (Tuori, 2007).

Es indudable que para que un país fortalezca el Estado de bienestar necesita generar riqueza. Los críticos de las políticas de multiculturalismo consideran que son una amenaza al crecimiento del PIB per cápita pues suponen mayor entrega de beneficios, por lo cual son partidarios de una posición restrictiva a la incorporación de los inmigrantes a la actividad económica. Pero si se analiza detenidamente la evolución económica de los países desarrollados, un crecimiento económico sostenido en el tiempo impediría que el aumento del gasto social influya negativamente en el PIB (Navarro, Schmitt y Astudillo, 2007). De este análisis es posible plantear que, aun aumentando la demanda de beneficios sociales incluyendo los contenidos en las políticas de multiculturalismo, el dinamismo económico permitiría generar riqueza suficiente para la redistribución. No sería equivocado plantear que el discurso anti-multiculturalismo persiga la privatización de los pilares del Estado de bienestar por cuanto implica una reducción de la carga estatal en la generación y entrega de beneficios, y fomentar la posición de que es más justo que el que contribuye al sistema sobre una base individual reciba también beneficios sobre una base individual, sin tener que transferir capital a quienes no han contribuido o contribuyen significativamente menos, tales como los inmigrantes.

La evaluación crítica de la evidencia empírica sobre el efecto debilitador del

multiculturalismo en el Estado de bienestar (aún debatible) es fundamental para adoptar un discurso y una actitud social y política que conserve los valores por los cuales el Estado de bienestar fue creado: la justicia, la solidaridad, la equidad, la libertad y la democracia. El prejuicio existente sobre el daño que causan al Estado de bienestar las políticas de multiculturalismo puede estructurar un discurso y una estrategia políticas dañinas, transformándolo en un mecanismo distorsionado, alejado de su finalidad. Por ejemplo, podría sugerirse que los gobiernos reduzcan los beneficios del Estado de bienestar a fin de desalentar la llegada de inmigrantes a un país que les otorgará pocos beneficios y les planteará muchas dificultades para su incorporación económica, configurando así un Estado de bienestar que actúe como frontera (Pécoud y Guchte-neire, 2005).

BIBLIOGRAFÍA

- Banting, Keith, Richard Johnston, Will Kymlicka y Stuart Soroka (2006), Do multiculturalism policies erode the welfare state? An empirical analysis. en Banting Keith y Will Kymlicka (eds) *Multiculturalism and the Welfare State Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford University Press, pp 49-91.
- Banting, Keith y Richard Kymlicka (2006), Multiculturalism and the welfare state: setting the context, en Banting Keith y Will Kymlicka (eds) *Multiculturalism and the Welfare State Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press, pp. 1-45.
- Bloemraad, Irene Anna Korteweg y Gocke Yurdakul (2008). Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State. *Annual Review in Sociology*, v. 34.,pp. 8.1-8.27.
- Entzinger, Han (2006), The parallel decline of multiculturalism and the welfare state in the Netherlands, en Banting Keith y Will Kymlicka (eds) *Multiculturalism and the Welfare State Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press, pp. 177-201.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The three worlds of welfare Capitalism*. Cambridge: Polity/Cambridge University Press; Princeton: Princeton University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer y Pontus Odmalm (2008), Going different ways? Right-wing parties and the immigrant issue in Denmark and Sweden, *Journal of European Public Policy*, v. 15. pp. 367-381.
- Hero, Rodney E. Y Robert R. Preubs (2007), Immigration and the Evolving American Welfare State: Examining Policies in the U.S. States. *American Journal of Political Science*, v. 51. pp. 498-517.
- Miller, David (2006) Multiculturalism and the welfare state: theoretical reflections, en Banting Keith y Will Kymlicka (eds) *Multiculturalism and the Welfare State Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford University Press, pp. 323-338.
- Myles, John y Sebastien St-Arnaud (2006), Population diversity, multiculturalism, and the welfare state: should welfare state theory be revised, en Banting Keith y Will Kymlicka (eds) *Multiculturalism and the Welfare State Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press, pp. 339-354.
- Navarro, Vicente; John Schmitt y Javier Astudillo (2007), Is Globalization Undermining Welfare State? The evolution of Welfare State in Developed Capitalist Countries during the 1990s, en Navarro, Vicente (ed) . *Neoliberalism, Globalization*

- and Inequalities, Amityville, Nueva York: Baywood Publishing, pp. 27-68.
- Pécoud, Antoine y Paul de Guchteneire (2005), Migration without borders: an investigation into the free movement of people, en *Global Migration Perspectives*, Global Commission on International Migration, n. 27, pp. 1-29.
- Tuori, Salla (2007), Discourses Cooking Nation: Gender Equality and Multiculturalism as Nation-Building, *European Journal of Women's Studies*, v.14, pp. 21-35
- Van Oorschot, Wim (2008), Solidarity towards immigrants in European welfare states. *International Journal of Social Welfare*, v.17, pp.3-14.