La exclusión hacia las personas indígenas en México¹

Alejandro Sahui*

RESUMEN: A partir de la concepción de la injusticia planteada por Luis Villoro en términos de exclusión de las personas de una comunidad política, en relación con datos provenientes de reportes nacionales e internacionales sobre la situación de las personas, pueblos y comunidades indígenas, el presente artículo se propone clarificar el sentido en el que cabe afirmar que la desventaja padecida por este colectivo en relación con el resto de la ciudadanía refleja una injusticia social y no meramente un infortunio. En la medida en que existen patrones o sesgos que revelan una situación estructural de desigualdad que se reflejan en problemas distributivos y de bienestar; de discriminación y falta de reconocimiento cultural; o de dominación y déficit en la representación política, se verifica que la exclusión que deniega a los individuos los mismos derechos es el signo más claro de la injusticia.

ABSTRACT. *This paper analyses Luis Villoro's conception of injustice understood as exclusion from political community. It considers some data of national and international reports about the condition of indigenous peoples, and tries to argue that their disadvantages in relation with the rest of citizens constitutes a social injustice, and not merely an unfortunate situation. To the extent that there are patterns or biases that reveal a structural situation of inequality that transforms in distributive and welfare problems; discrimination and absence of cultural recognition; or domination and deficits in political representation, we conclude that exclusion which denies individuals the same rights is the most solid evidence of injustice.*

Sumario: I. Exclusión basada en el modo de vida y exclusión de participación. Sobre la necesidad de su complemento. II. Redistribución, reconocimiento y representación: dimensiones diversas de la justicia. III. Justicia como representación política: hacia una democracia de calidad.

¹ El presente estudio es un producto del Proyecto de Investigación denominado "Igualdad y calidad de la democracia: de las capacidades a los derechos", CB166870, financiado por el CONACYT a través del Fondo de Ciencia Básica, bajo la responsabilidad del autor.

* Profesor de la Universidad Autónoma de Campeche.

En 2010 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) publicaron el *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México* con el título “El reto de la igualdad de oportunidades”. Dicho informe expone ampliamente la situación de grave desventaja de las personas indígenas en la mayoría de los indicadores del desarrollo, en especial en ámbitos como la salud, educación e ingreso. Uno de sus principales objetivos es, mostrando los déficits en el desarrollo de este grupo social, significar la importancia de incorporar de manera transversal la cuestión de la multiculturalidad en las políticas públicas. Que exista algún tipo de desigualdad en todas las sociedades no es en sí mismo señal de injusticia salvo que ella acontezca de un modo sesgado o estructural. Cuando sistemáticamente determinados individuos o grupos son vulnerables a ciertos arreglos institucionales esto debería llevar a reflexionar en torno a la justicia de tales arreglos.

De acuerdo con Luis Villoro la injusticia se evidencia de modo preciso por la exclusión de las personas. El enfoque de Villoro se acerca explícitamente a la concepción de la *justicia como equidad* de John Rawls² en el sentido de considerar como prioridad la perspectiva del peor situado o menos aventajado en las prácticas sociales en curso de una comunidad.³ Para Villoro el excluido no está realmente fuera de la sociedad. De hecho coopera de manera normal con su sostenimiento y sin embargo no es reconocido como un sujeto igual en las instituciones formales o informales de las que toma parte. La mirada de quien sufre daño, dolor o privación parecería heurísticamente más fecunda para el propósito de descubrir inevitables puntos ciegos en la mayoría de las prácticas sociales y concepciones políticas.

Una intuición similar anima la reciente concepción de la justicia de Amartya Sen cuando observa que lo que nos mueve no es el ideal de un mundo perfecto sino la percepción de que hay injusticias remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir.⁴ A lo largo de la historia habrían sido las injusticias manifiestas las razones para actuar y movilizarse públicamente.

Que el daño que se padece no sea producto de la mala suerte o infortunio se puede mejor descubrir cuando prestamos atención a los reclamos de sus víctimas y estamos atentos a las circunstancias objetivas que rodean sus vidas, como señala Judith Shklar.⁵ Un terremoto, una inundación o un huracán son fenómenos naturales infortunados en el sentido de que son inevitables. Pero que sean ciertos individuos o grupos los que sufran más sus efectos que otros por estar obligados a habitar zonas de riesgo por su pobreza y marginación, eso sí es una injusticia.

El presente trabajo comparte este tipo de enfoques acerca de la justicia. Por esta razón se parte de documentar la situación especial de vulnerabilidad en la

² Cfr. John Rawls, *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona, Paidós, 2002.

³ “De hecho, desde ahora confieso mi adhesión a muchas ideas –si no a todas, como veremos– de la teoría de Rawls. Pero mi punto de partida será diferente [...] Los distintos enfoques propondrían puntos de vista alternativos que podrían presentar puntos semejantes. El mismo edificio, visto desde la azotea aparece con una traza distinta si se contempla desde la acera, pero su estructura es la misma”; cfr. Luis Villoro, “Sobre el principio de la injusticia: la exclusión”, *Isegoría*, núm. 22, enero de 2000, pp. 104-105.

⁴ Cfr. Amartya Sen, *La idea de la justicia*. México, Taurus, 2010, p. 11.

⁵ Cfr. Judith Shklar, *The Faces of Injustice*. New Haven y Londres, Yale University Press, 1990, p. 126.

que se encuentran los pueblos indígenas en México —como en casi toda América Latina y muchos lugares del mundo. La desigualdad que es uno de los mejores indicadores de la injusticia se muestra con un claro sesgo en perjuicio de éstos. Sus peores logros en materia de bienestar y de desarrollo medido en relación a sus capacidades y libertades no dejan lugar a dudas de su condición de exclusión social, económica, política y cultural. Difícilmente podrían tales resultados ser vistos como un producto de la mala suerte, salvo que se esté dispuesto a otorgar algún tipo de explicación determinista de orden cultural o, incluso, biológico-racial.

Dado que el consenso mundial en torno a las diversas declaraciones sobre la cuestión racial emitidas por Naciones Unidas⁶ han desacreditado mucho todas las explicaciones apoyadas en las razas, se ha pretendido subrayar el peso del factor cultural dentro de las razones del subdesarrollo. Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington⁷ buscaron en un trabajo colectivo destacar el papel de la cultura en el desempeño societal. Colocado en favor de la verdad central del conservadurismo, que citando a Daniel Patrick Moynihan es que la cultura determina el éxito de una sociedad, Huntington descrea del poder de la política como motor del desarrollo, que sería en cambio la verdad del liberalismo.

Dejo de lado en este ensayo la cuestión de la violencia y de las inevitables tensiones que en opinión de autores como el propio Samuel Huntington propicia el multiculturalismo y el encuentro entre civilizaciones diferentes.⁸ Del lado contrario Amartya Sen⁹ y Amin Maalouf¹⁰ han criticado la visión cerrada de las culturas como inamovibles y monolíticas. En su perspectiva éstas serían las causantes principales de la violencia. Prefiero concentrarme en otro tema propiciado por el enfoque de capacidades humanas de Sen dentro del discurso del desarrollo. Me refiero al papel de la elección y la libertad respecto de la identidad humana, y posteriormente al impacto que tienen en el contexto de la reflexión sobre la democracia.

El texto se divide en tres partes. En la primera se discuten las dos principales formas de exclusión que padecen los grupos étnico-culturales en desventaja social según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* denominado “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”; a saber la exclusión *basada en el modo de vida* y la exclusión *de participación*. Asimismo se revisa si esas dos categorías de exclusión captan bien las especiales situaciones de daño, desventaja y vulnerabilidad a que están expuestos los pueblos indígenas en comparación con otros grupos sociales, y se propone añadir la exclusión por *cuestión étnico-racial* (1). En la segunda parte se significan las dos dimensiones con las que Nancy Fraser se ha propuesto complementar la idea de justicia social, que de modo normal suele estar asociada a la cuestión distributiva, socioeconómica y mate-

⁶ *Declaración sobre la raza* de 1950; *Declaración sobre la naturaleza de la raza y las diferencias raciales* de 1951; *Propuestas sobre los aspectos biológicos de la cuestión racial* de 1964; *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales* de 1967 y 1978.

⁷ Cfr. Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Nueva York, Basic Books, 2000.

⁸ Cfr. S. P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Paidós, 2005.

⁹ Cfr. Amartya Sen, *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Madrid, Katz, 2007.

¹⁰ Cfr. Amín Maalouf, *In the Name of Identity. Violence and the Need to Belong*. Nueva York, Penguin Books, 2000.

rial. Reconocimiento cultural y representación política son dos nuevos aspectos que la justicia debería considerar si se quiere atender los modos diversos en que acontece la exclusión de personas y grupos (2). Finalmente en la parte tercera se vuelve al tema de la representación política indicando brevemente propuestas relativas para conseguir una democracia incluyente y sensible al tema indígena que han sido sugeridas para no incurrir en nuevas formas de discriminación social (3).

I. Exclusión basada en el modo de vida y exclusión de participación. Sobre la necesidad de su complemento

El *Informe sobre Desarrollo Humano* de 2004 que lleva por título “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy” del PNUD aborda el tema de la diversidad cultural como uno de los principales desafíos del siglo XXI. Hace referencia como novedad a las políticas de la identidad pero desde la perspectiva del desarrollo, y mirando con preocupación todas las situaciones de persecución, limpieza étnica, exclusión y discriminación. El documento en cuestión asume el enfoque de las capacidades humanas propuesto por Amartya Sen.¹¹ En tal virtud subraya el papel de la libertad que deben tener las personas para elegir la propia identidad —“lo que uno es”. Lo fundamental es que en esta elección las personas no sacrifiquen otras alternativas disponibles socialmente. No se puede decir en serio que se posee “libertad cultural” cuando las personas se ven forzadas a optar entre su cultura y su bienestar en educación, salud, empleo, etcétera.

Merece la pena destacar que el citado *Informe* establece en este sentido una distinción de suma importancia: no es lo mismo defender la diversidad cultural por sí misma como si cada tradición fuera valiosa —asunto por el que no se pronuncia—, que defender la libertad de las personas para elegir una entre la infinidad de identidades culturales a su alcance, decidir auto-comprenderse como poseedor de una identidad múltiple o compleja, o incluso asignar distintos pesos relativos a cada una de ellas según el contexto en el que se está. Lo que el *Informe* defiende es la libertad cultural. Ésta pertenece a las personas, no a los pueblos vistos como entes unitarios y homogéneos.

La primera forma es nombrada como “exclusión *por el modo de vida*”. Ésta tiene que ver con la falta de políticas públicas de *reconocimiento* cultural. Para las personas que habitan en una comunidad es importante que algunos rasgos de sus historias, tradiciones y costumbres sean reflejados en los símbolos e instituciones del cuerpo político. De este modo se les atribuye un prestigio público que informa los sentidos de auto-respeto y auto-estima ciudadanos. En los términos de Nancy Fraser que se retomarán en el siguiente apartado, el reconocimiento cuenta como una dimensión de la justicia que ha de añadirse a la redistribución de orden socioeconómico.¹² La exclusión por el modo de vida se suele manifestar en el rechazo a las expresiones religiosas de ciertos grupos; en la prohibición o restricción de determinadas lenguas que son confinadas al ámbi-

¹¹ Cfr. A. Sen, *Desarrollo y libertad*. México, Planeta, 2000.

¹² Cfr. Nancy Fraser, “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, *New Left Review. Pensamiento crítico contra la dominación*, núm. 0, enero de 2000, pp. 126-155.

to íntimo y familiar; en la no inclusión en los calendarios oficiales de ceremonias y celebraciones indígenas; en la falta de aprecio a sus vestimentas y formas de presentarse en público; en la distorsión u olvido de su historia,¹³ etcétera. En resumidas cuentas se trata de casos de dominación, imperialismo o asimilación cultural de un grupo hacia otro.

Es difícil captar con claridad la exclusión por el modo de vida de los pueblos indígenas y más aún determinar sus efectos en el desarrollo de sus capacidades y bienestar. Por esta razón seguramente los estudios sobre estos colectivos tienden a concentrarse en otro tipo de exclusión: la “exclusión de la participación”. Para el *Informe sobre Desarrollo Humano* que ahora se expone esta segunda forma de exclusión social se traduce en déficits en materia de salud, educación e ingreso principalmente, así como en la sub-representación de estos grupos en instancias de deliberación y decisión políticas. Existen patrones de iniquidad que son recurrentes tratándose de los pueblos indígenas, como lo revela también el *Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en el Mundo* de la ONU. El mismo indica la desproporción con que la pobreza, marginación y desigualdad los afectan.

Es posible que la mayor precisión de los indicadores en esta forma de exclusión hacia los pueblos indígenas al momento de evaluar el impacto de ciertas políticas orille a dejar de un lado estrategias de reconocimiento cultural, para concentrarse en inversiones cuyo objetivo principal sea lograr la igualdad de oportunidades. Sin embargo se reconoce que “no está comprobado que la eliminación de las desigualdades económicas y políticas acabarían con las desigualdades culturales”.¹⁴

Por esta razón deben juzgarse críticamente los alcances del *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México* titulado “El reto de la igualdad de oportunidades”. Pese a que dicho documento se declara enmarcado bajo los mismos principios del enfoque de las capacidades humanas y la libertad cultural, en realidad se reduce en lo esencial a la dimensión material o socioeconómica de la justicia vista como redistribución –por decirlo con Nancy Fraser. En este sentido el informe para México sobre el tema no incorpora la clasificación del informe global de 2004 acerca de las dos formas en que puede manifestarse la exclusión: por el modo de vida, de un lado, y de la participación, del otro.

Los problemas de desigualdad que se tratan en el estudio para nuestro país reflejan sobre todo la dimensión económica del desarrollo y minimizan la simbólica del reconocimiento cultural. A diferencia de la primera de ellas que se expresa como pobreza, marginación o explotación, la segunda asociada al reconocimiento cultural se traduce en discriminación, segregación o violencia estructural. Como su título lo señala el informe se circunscribe a las estrategias públicas para igualar las oportunidades de las personas indígenas y no indígenas.

¹³ Un espléndido trabajo de desmitificación de “lo indígena” en México fue desarrollado por Luis Villoro en 1949, quien advierte que el ser indígena siempre ha sido “revelado” por los no indígenas, lo que pone de manifiesto su carácter de dominado y explotado, Cfr. Luis Villoro, *Los grandes momentos del indigenismo en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 8.

¹⁴ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. México, Ediciones Mundi-Prensa, 2004, p. 37.

Se puede afirmar la conveniencia de resolver primero los problemas económicos relativos a bienes, ingreso y riqueza, para luego atender los problemas culturales y políticos. No obstante existe evidencia contra este planteamiento. Las actitudes de rechazo social, la falta de reconocimiento y respeto hacia ciertos grupos suele generar efectos graves en la distribución económica y los mercados laborales.¹⁵ Los datos del estudio exponen las limitaciones de las políticas públicas en favor de las personas indígenas, incluidas las más focalizadas y evidencian los efectos perversos de los estereotipos culturales y raciales en la constitución de prácticas e instituciones sociales. En los principales indicadores de desarrollo humano los individuos que pertenecen a pueblos indígenas tienen peores desempeños que el resto de la población: salud, educación y sobre todo en oportunidades para la generación de ingresos. Aunque desde 2008 existe un anexo en el Presupuesto de Egresos de la Federación donde se focalizan recursos para este colectivo, no aparece una correlación clara entre gasto social y éxito en los rendimientos del desarrollo.

Es difícil negar que en México la pobreza se correlaciona positivamente con la apariencia de las personas. Al observarse la pirámide de ingreso y riqueza se constata un patrón de desventaja en perjuicio de las personas con rasgos indígenas: “se calcula que en México el 81 % del pueblo indígena percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza, en comparación con el 18 % correspondiente a la población en general”.¹⁶ Al ascender en dicha pirámide va ocurriendo un “blanqueamiento” gradual de la población. Lo que a primera vista luce como un problema de distribución económica revela una cuestión de orden distinto: la falta de reconocimiento y respeto por lo *étnico-racial*.

Trazar distinciones analíticas en relación con la exclusión, dominación y discriminación que padecen las personas indígenas es primordial. Muchas veces los propios individuos que se hallan en desventaja no son conscientes de las causas reales de su condición precaria. Por ejemplo, según el informe que se analiza cuatro de cada cinco indígenas afirman que no son discriminados, y dos de cada tres creen que la pobreza es más grave que la discriminación –atribuyendo a esta última la causa de su rechazo.¹⁷

La distinción es útil porque permite descubrir un tipo diferente de exclusión al lado de los dos expuestos antes con el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 2004. Junto a la exclusión *por el modo de vida* y la exclusión *de la participación* hay expresiones de discriminación y rechazo basadas en ideologías racistas que no coinciden punto por punto con la dimensión del reconocimiento propiamente cultural –aunque a menudo se superpongan y confundan.

¹⁵ Esta cuestión fue tratada por el premio nobel de economía Gary S. Becker, *The Economics of Discrimination*. Chicago, The University of Chicago Press, 1971.

¹⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Op. cit., p. 6.

¹⁷ PNUD-CDI, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México*. México, 2010, p. 23. Los datos del informe contradicen los reportados dentro de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México* de 2010, según la cual el principal problema que perciben las minorías étnicas es la discriminación, seguido de la pobreza. En cualquier caso demuestran la diferencia entre dos formas distintas de exclusión e injusticia sociales.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) ha llevado a cabo un gran esfuerzo para desacreditar la noción de “raza” como categoría relevante en el campo de las relaciones humanas. En diversas declaraciones sobre la cuestión racial en las que han participado antropólogos, sociólogos, biólogos, genetistas, etcétera, se ha insistido en que “todas las diferencias que conocemos pueden ser omitidas sin reparo para todos los fines humanos de orden ético”.¹⁸ El artículo 2 de la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Sociales de 1978 señala: “Toda teoría que invoque una superioridad o inferioridad intrínseca de grupos raciales o étnicos que dé a unos el derecho de dominar o eliminar a los demás, presuntos inferiores, o que haga juicios de valor basados en una diferencia racial, carece de fundamento científico y es contraria a los principios morales y éticos de la humanidad”.

Tal vez el éxito de estas declaraciones sobre la raza medido por el consenso internacional en su derredor haya ocasionado un desplazamiento desde ella hacia la noción de “etnia” en el discurso público. Al lado de los aspectos específicamente biológicos el concepto etnia incluiría también los culturales como lengua, religión, costumbres, etcétera. Dado que las expresiones claramente racistas habrían sido desprestigiadas y reducidas a grupos sociales radicales con poca capacidad de hacerse de un eco social mayor, muchas de ellas fueron transmutadas en manifestaciones de crítica cultural. En este sentido un efecto perverso del éxito contra las ideologías racistas esté siendo su ocultamiento discursivo, lo que las torna sumamente difíciles de detectar y desactivar. Como ser racista de un modo explícito es retrógrado uno lo es de modo inconsciente sin que se sea capaz de defender públicamente una ideología coherente y completa sobre la cuestión. De este modo en México nadie es racista, lo que sucede es que los indígenas son “flojos y borrachos”; no es que no gusten los indios sino los “feos”; no es que los negros no tengan oportunidades de empleo calificado sino que ellos son “buenos para las actividades físicas como el deporte”. “¿Cómo puedo ser racista –escuché decir a alguien– si soy moreno?” Cuando una de las primeras cosas que se miran –y señalan sin recato por amigos y familiares!– de una niña o niño recién nacidos es el tono de su piel no puede menos que sospecharse que esa característica tendrá efectos trascendentes a lo largo de sus vidas. A la manera de las sociedades pre-modernas en las sociedades étnica y racialmente estratificadas “origen es destino”. Un hecho moralmente arbitrario, el color de la piel o la apariencia más o menos indígena, se torna una desventaja estructural que pone de manifiesto la injusticia según la conocida tesis de John Rawls. A no ser que se pueda atribuir mérito moral a quienes asumen la difundida –y aparentemente divertida– expresión en México de que “hay que mejorar la raza”. Refiriéndose a la discriminación Carlos Elizondo Mayer-Serra cita la observación de un inglés: “No conozco ningún mexicano de la élite, en su sentido amplio, casado con una mujer con un color de piel más oscuro que el suyo”.¹⁹

¹⁸ UNESCO, *Cinco declaraciones sobre la cuestión racial*. París, Imprimeries Oberthur, 1969, p. 40.

¹⁹ Cfr. Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*. México, Debate, 2011, p. 71.

Quien crea que este tipo de situaciones están fuera de lugar por ser asuntos típicamente privados descuida que ellas dan pie a patrones sistemáticos de discriminación, exclusión y violencia estructural. Lo que podría ayudar a entender por ejemplo, en consonancia con la observación relatada por Elizondo Mayer-Serra, los motivos de muchas mujeres mexicanas –significativamente más que los hombres– por identificarse con tonos de piel más claros de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2010.

No se pretende sugerir que las ideologías y prejuicios racistas sean los únicos ni los principales factores de discriminación hacia las personas indígenas de México. El objetivo es complementar la clasificación contenida en el *Informe* de 2004 que aunque versa sobre la libertad *cultural* en gran parte de su contenido trata asuntos relacionados con la categoría de lo “étnico”. Lo que se sugiere es que el concepto implica a menudo veladamente aspectos raciales, por lo que conviene estar alertas sobre su posible presencia. De otro modo no podrán ser combatidos. Cada una de las formas de exclusión antes reseñadas: por *el modo de vida*, *de la participación* o por *prejuicios racistas* reflejan *injusticias* de distinto signo y demandan en consecuencia políticas públicas diferenciadas.

II. Redistribución, reconocimiento y representación: dimensiones diversas de la justicia

A últimas fechas el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha venido insistiendo en la cuestión de la desigualdad en sí misma. En su *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe* denominado “Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad” de 2010, el PNUD denuncia que a pesar del consenso mundial contra la pobreza que se ha traducido en amplios logros, no existe el mismo acuerdo sobre el tema de la desigualdad. Del mismo modo que el estudio *Nuestra Democracia* del PNUD y la OEA también de 2010, se establece una correlación clara entre la desigualdad social y la baja calidad de la democracia. En nuestra región que es la más desigual del planeta ésta sería la causa principal de la crisis de representación política.

El espacio de las libertades efectivas de las personas que el discurso de la democracia defiende, depende tanto del acceso a satisfactores que cubran las necesidades básicas como del tipo de relaciones interpersonales en una sociedad. Mientras que lo primero requiere la disposición de bienes o recursos que permitan alcanzar ciertos niveles de bienestar, lo segundo demanda igual atribución de capacidades y derechos sin atender a diferencias moralmente arbitrarias como posición social, identidad étnica, género, edad, etcétera. Asimismo solicita abolir todo tipo de estructuras y prácticas que generen dominación, explotación, discriminación y exclusión.

Nancy Fraser ha analizado la relación entre justicia y democracia recientemente. Es bien conocida su crítica a John Rawls ante lo que consideraba una reducción de la concepción de la justicia a su dimensión distributiva, económica. En el curso del debate de Rawls con el comunitarismo sobre la multiculturalidad

Fraser²⁰ sugirió añadir el tema del reconocimiento cultural como un aspecto complementario.²¹ Su propuesta actual es agregar una nueva dimensión a la noción de justicia: la representación política.²²

Distribución, reconocimiento y representación tratarían de responder a tres preguntas que considera básicas de la justicia: los *qué*, *quién* y *cómo*. Del lado de la teoría democrática estos tres aspectos también establecen las lindes de la legitimidad política: en relación con sus fines (*qué*), origen (*quién*) y ejercicio (*cómo*).

La crisis de representación que padece la democracia en México y el resto de América Latina refleja falta de equidad y asimetrías profundas en el poder de influir y controlar las decisiones políticas. No obstante sería un error reducir la desigualdad en el ámbito de la representación al tema de los derechos políticos típicos como derecho al sufragio, libertad de opinión y expresión, de conciencia y religión, o de asociación y reunión pacíficas. Hay una clara interdependencia entre aspectos socioeconómicos, culturales y políticos, que si no son tomados en cuenta distorsionan los esquemas de la representación pública.

Los obstáculos en todos estos órdenes son evidentes y afectan la capacidad personal para ejercer los derechos políticos elementales: costos de oportunidad de movilizarse, aptitud para articular las pretensiones propias, educación sin calidad y pertinencia —esto es crucial tratándose de los pueblos indígenas—, discriminación y estigma, monopolio de los medios de comunicación, falta de mecanismos de rendición de cuentas, etcétera. La gente que vive en condiciones de desventaja y vulnerabilidad no posee normalmente el poder suficiente para participar en la vida pública ni para disfrutar con equidad los beneficios de la cooperación y convivencia.

En términos de Nancy Fraser la justicia —y su contracara la injusticia— tiene dimensiones diversas: distribución, reconocimiento y representación. Pese a la distinción analítica en la práctica se hallan estrechamente relacionadas. En lo individual o juntas impactan positiva o negativamente en la calidad de la democracia, porque revelan problemas de parcialidad en las políticas públicas, así como de eventual inconmensurabilidad de sus bienes y productos: ¿cómo valorar equitativamente reivindicaciones heterogéneas? En tal virtud la importancia de lo étnico-cultural como variable a tener presente dentro de los esquemas de representación política forma parte ya de la evaluación del respeto a los derechos civiles y políticos del Índice *de Desarrollo Democrático de América Latina* de Konrad Adenauer-Stiftung-PoliLat del año 2011. De modo gradual se van construyendo los indicadores que permiten descubrir las formas de exclusión,

²⁰ Cfr. N. Fraser, “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, *op. cit.*

²¹ Merece la pena el análisis que lleva a cabo Seyla Benhabib en torno al “cambio de paradigma” de la distribución económica al reconocimiento cultural planteado por N. Fraser. Cfr. Seyla Benhabib, *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton, Princeton University Press, 2002. Asimismo conviene mirar el texto de Charles Taylor que está en el origen de la idea de las políticas de reconocimiento. Cfr. Charles Taylor, *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

²² Cfr. N. Fraser, *Escalas de justicia*. Barcelona, Paidós, 2008, pp. 113-120.

que en este caso calificaría como una exclusión *de la participación* –según la clasificación del apartado anterior.

No deja de llamar la atención que las políticas públicas contra la pobreza que tienen que ver con la *redistribución* de bienes y riqueza gocen de tan amplio consenso, mientras que la desigualdad en sí misma, aún la más extrema, concite tanto desacuerdo y malestar. Pese a ser verdad que casi todas las personas se declaran en favor del ideal de igualdad no resulta claro en relación con qué dicho ideal debería realizarse. Lo dijo hace un tiempo con precisión Amartya Sen: igualdad sí, pero ¿de qué?²³

Una de las resistencias comunes contra la noción de igualdad radica en una confusión conceptual. Se tiende a asimilar igualdad e identidad. Sin embargo las personas pueden ser iguales y diferentes entre sí sin ningún problema, pero no idénticos y diferentes. Porque el antónimo de igualdad no es diferencia sino desigualdad, mientras que el de identidad es diferencia. Si el primero resuena negativamente el otro no connota ningún desvalor. En opinión de Jesús Rodríguez Zepeda²⁴ la discriminación es un tipo de dominación que acontece cuando se convierte la diferencia en desigualdad.

Como sugiere el *Informe sobre Desarrollo Humano* sobre “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy” la pluralidad étnica no es sólo un hecho por constatar en el mundo sino que ha de ser apreciada como un valor. En sus propios términos esto no se debe leer como una defensa del conservadurismo cultural sino de la libertad personal para elegir la propia identidad en medio de la pluralidad: “Si bien es cierto que dar lugar a la diversidad en las prácticas culturales puede resultar muy importante, puesto que el ejercicio de la libertad cultural depende de esa diversidad, ello no equivale a defender la diversidad cultural por su propio mérito”.²⁵

En el ámbito de la filosofía política ser conscientes de este tipo de cuestiones llevó a replantear la idea de justicia distributiva, no por errada sino por insuficiente. Comúnmente ésta se asoció a la *Teoría de la justicia* de Rawls.²⁶ Debe empero reconocerse que *justicia como equidad* fue revisada en el curso del debate con el comunitarismo, que condujo al filósofo de Harvard a tener presente la pluralidad de creencias comprensivas y tradiciones como condición de las sociedades modernas. El resultado de tal revisión es *El liberalismo político*.²⁷

Un defecto de las concepciones distributivas de la justicia consiste en ignorar los efectos prácticos de la idiosincrasia e imaginario cultural: los llamados y casi siempre ignorados prejuicios. Éstos desempeñan un papel importante en el orden social porque suelen servir de criterios que orientan el actuar cotidiano de las personas. Dado que nadie es capaz de reflexionar continua y permanentemente sobre todos los aspectos de la vida, los prejuicios sirven como respuestas automáticas que descargan del peso de evaluar una a una las situaciones

²³ Cfr. A. Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza, 2004, pp. 25-43.

²⁴ Cfr. Jesús Rodríguez Zepeda, *Iguales y diferentes: La discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 14.

²⁵ Cfr. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Op. cit., p. 22.

²⁶ Cfr. J. Rawls, *Teoría de la justicia*. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1995.

²⁷ Cfr. J. Rawls, *El liberalismo político*. Barcelona, Crítica, 1996.

y relaciones humanas que enfrentamos. No obstante, hay que distinguir —como lo hace Hannah Arendt— entre auténticos y falsos prejuicios. Los prejuicios auténticos, a diferencia de los falsos, no afirman ser juicios. Es decir, cuando se manifiestan uno es consciente de no contar con mayor evidencia que el común “se opina”, “se dice”. Pero los falsos prejuicios, que son los más peligrosos, se reconocen porque la gente que los expresa suele ser reacia a afrontar los datos de la realidad. Es entonces cuando los prejuicios se convierten “en esa especie de teorías perversas que comúnmente llamamos ideologías”.²⁸ En relación con el tema la filósofa observa: “El racismo, a diferencia de la raza, no es un hecho de la vida, sino una ideología, y las acciones a las que conduce no son acciones reflejas, sino actos deliberados basados en teorías pseudocientíficas”.²⁹ Por esta razón debe corresponder a la política la crítica y disipación de los prejuicios, ya que éstos no son asuntos meramente subjetivos sino que son típicamente sociales.

En el mismo sentido Jesús Rodríguez Zepeda señala que los prejuicios y estigmas que causan la discriminación son conductas culturalmente fundadas que tienen “por efecto (intencional o no) dañar los derechos y libertades de personas y grupos, así como su acceso a las oportunidades socialmente relevantes de su ambiente social”.³⁰ La respuesta ha de venir del orden institucional. La discriminación no se combate efectivamente con sólo promover la tolerancia a título individual como una virtud privada o un asunto de buena voluntad.³¹

Cuando se tiene esto en consideración se descubre que la solución desde las políticas públicas no debe consistir simplemente en “nivelar el terreno de juego”, idea que subyace al discurso de la *igualdad de oportunidades*. Amartya Sen ha mostrado que la capacidad de las personas para generar aspiraciones y proyectos de vida valiosos depende de su contexto social. Políticas neutrales en relación con la cuestión étnica podrían contribuir a ampliar y profundizar la brecha de la desigualdad.

La noción de igualdad de oportunidades ha estado presente en los informes de desarrollo humano desde 1990. No obstante, el informe de 2010 denominado “La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano” es enfático al señalar que el desarrollo trasciende la igualdad de oportunidades, debiéndose frenar además la injusticia y la opresión estructurales. Ángel Puyol³² ha subrayado la necesidad de ocuparse no sólo de las oportunidades sino también de los resultados. A menudo dichos resultados son la única medida cierta de la autenticidad de las oportunidades. En su opinión cabe sospechar de todas las políticas cuyas consecuencias normales no se traducen en ventajas para las personas y grupos a quienes se dirigen. La baja movilidad social o de plano su ausencia demuestra que muchas oportunidades son aparentes cuando se mantienen vigentes prácticas de dominación, explotación o exclusión. El pronóstico pesimista para las nuevas generaciones, su percepción de que no lograrán me-

²⁸ Cfr. Hannah Arendt, *¿Qué es la política?* Barcelona, Paidós, 1997, p. 98.

²⁹ Cfr. H. Arendt, “Sobre la violencia”, *Crisis de la república*. Madrid, Taurus, 1988, p. 175.

³⁰ Cfr. J. Rodríguez Zepeda, *Iguals y diferentes*. Op. cit., pp. 75-76.

³¹ *Idem.*, p. 121.

³² Cfr. Ángel Puyol, *El sueño de la igualdad de oportunidades*. Barcelona, Gedisa, 2010.

jorar su condición de vida respecto de la de sus padres pone de manifiesto el deber de fijarse metas mínimas sustantivas para la calificación de las políticas pro-igualdad.

En virtud de lo anterior se puede juzgar las políticas públicas en favor de las personas indígenas con base en sus resultados. Para el caso de México de acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas* de 2010 tales resultados son bastante pobres en la mayoría de indicadores cuando se los compara con la población no indígena. Lo mismo sucede a nivel global de acuerdo con el *Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en el Mundo* también de 2010: en ingreso, educación, salud, vulnerabilidad en relación con el medio ambiente, respeto de derechos humanos, los indígenas están peor que el resto de las personas. Esto revela las insuficiencias de concepciones de la justicia y del desarrollo apoyadas en la dimensión de la distribución de bienes, recursos y riqueza. Mientras persistan otras causas estructurales de la exclusión: que puede ser cultural (por falta de reconocimiento del modo de vida), basada en ideologías racistas, o política (por inequidad en los mecanismos de deliberación y decisión colectivos) la sola provisión material no conducirá a una igualación real entre las personas.

III. Justicia como representación política: hacia una democracia de calidad

En esta sección se llamará la atención acerca de la dimensión de la justicia que Nancy Fraser ha incluido al lado de la redistribución material y el reconocimiento cultural: la representación política. La medida de la justa representación sería la paridad participativa que se traduce en la igual capacidad de las personas para participar en la deliberación y toma de decisiones colectivas. Lo político se asocia a las nociones de autogobierno y no dominación, y trata sobre una dimensión muy específica y constitutiva:

Remite a la naturaleza de la jurisdicción del Estado y a las reglas de decisión con las que estructura la confrontación. Lo político, en este sentido, suministra el escenario en donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento. Al establecer los criterios de pertenencia social, y al determinar así quién cuenta como miembro, la dimensión política de la justicia especifica el alcance de las otras dos dimensiones.³³

Sobre el tema de la representación política el estudio *Nuestra democracia* citado al inicio del apartado anterior muestra el modo en que ha venido ganando terreno la cuestión de la democracia en la discusión pública sobre el desarrollo. Máxime porque ha puesto de manifiesto que el crecimiento económico e incluso índices elevados de desarrollo humano pueden perfectamente existir en sociedades autoritarias y no democráticas.

³³ Cfr. N. Fraser, *Escalas de justicia*. *Op. cit.*, p. 41.

Además de la discriminación entendida como ausencia de reconocimiento cultural, falta de respeto hacia la diferencia o trato desigual, las personas indígenas en México padecen serias desventajas en la participación y deliberación políticas. Su déficit de representación es resultado de que los mecanismos institucionales no consideren la dimensión étnica ni cultural como aspectos relevantes. Por ejemplo, en el año 2003 en México el porcentaje de personas indígenas en la Cámara de Diputados fue 1.20 % y en la de Senadores 0.78 %.³⁴

Este fenómeno es nombrado por Nancy Fraser “representación fallida” (*misrepresentation*). Se refiere a las alternativas entre sistemas electorales (esquemas mayoritarios, de representación proporcional o cuotas); entre formas de organización de los partidos políticos (si deben o no incluir en sus estatutos y programas cuestiones étnicas o de género); o entre tipos de instrumentos de control y rendición de cuentas.³⁵

Se suele de hecho considerar como una virtud del paradigma democrático dicha ceguera: la igualdad bajo este enfoque equivale al anonimato: “En democracia todos somos iguales porque el voto de cada ciudadano tiene el mismo valor” promociona el Instituto Nacional Electoral. Sin embargo Adam Przeworski observa que si las instituciones democráticas son ciegas a la identidad de las personas entonces “quienes dispongan de mayores recursos tendrán más posibilidades de imponerse”.³⁶ En la medida en que el éxito en la competencia por los bienes públicos dependa de la agregación mayoritaria de las preferencias se producirá formas de dominación carentes de relevancia moral, pero que son signos importantes de reconocimiento: etnia, género, territorio, etcétera. Dicho de otro modo: poseer los mismos derechos políticos que el resto de la población no es suficiente porque su representación puede ser muy baja o perder siempre las elecciones, teniendo en consecuencia una incapacidad permanente de incidir en el gobierno.

La cuestión de la representación política no es tratada por el *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México*. Pero vale la pena revisarla. Algunos autores han señalado que en México existe una “trampa de la desigualdad”.³⁷ La trampa consiste en el hecho de que la desigualdad social reproduce la pobreza, que se suele confundir con la escasez. Si esto es verdad en el ámbito económico, sus efectos perversos se multiplican cuando nos referimos a grupos políticamente sub-representados por razón de sus identidades, género, creencias o condición. Se habla así de la captura del Estado y de la política por parte de los grupos de poder. Más allá de las medidas de acción afirmativa como pueden ser las cuotas en parlamentos y otros órganos deliberativos y decisorios, se puede pensar en estrategias institucionales tales como la redistribución electoral sensible a variables culturales o étnicas. Esto daría cuenta de lo que

³⁴ Cfr. PNUD-OEA, *Nuestra democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 67.

³⁵ Cfr. N. Fraser, *Escalas de justicia*. *Op. cit.*, pp. 43-44.

³⁶ Cfr. Adam Przeworski, *Democracia y mercado*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 16.

³⁷ Cfr. Isabel Guerrero, *et al.*, “La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento económico en México”, 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/SPANISH/Resources/walton-espanol-24-11.pdf>

Nancy Fraser ha identificado como problemas de enmarque de la justicia como representación política (*misframing*), donde el trazado de las fronteras suele obedecer a criterios convencionales, pero que son tomados normalmente por naturales.³⁸

Rodolfo Stavenhagen ha subrayado el hecho de que muchas de las demandas de los pueblos indígenas no son económicas, ni siquiera de reconocimiento cultural, sino sobre todo demandas específicamente políticas relacionadas con la igual atribución y garantía de derechos fundamentales.³⁹ Lejos de pensar en una ciudadanía “diferenciada” como la que propone Will Kymlicka⁴⁰ para atribuir derechos distintos a sujetos que normativamente deben ser vistos y tratados como iguales, el objeto de la justicia pública debe ser revisar las asimetrías y exclusiones que el sistema institucional vigente crea y reproduce. Una mirada crítica y con sentido histórico seguramente habría de descubrir que los países, estados o municipios, junto con el diseño de sus formas de gobernación, son muchas veces producto de acuerdos políticos nada inocentes de los que se excluyó a grupos minoritarios y débiles.

En la medida de lo posible, siempre también con un sentido de prevención, es preciso explorar la idea de una ciudadanía “restringida” similar a la sugerida por Luis Villoro.⁴¹ Un tipo de ciudadanía donde la atribución de derechos no dependa de la identidad nacional territorial. Lo que Jürgen Habermas⁴² ha dado en llamar el “patriotismo de la Constitución” y Benjamin Barber “fe constitucional”.⁴³

Idea complementaria de las anteriores de ciudadanía –diferenciada o restringida– que atañe a la dimensión de la representación política, basada en criterios territoriales, es el “federalismo *asimétrico*”. Esta propuesta que ha sido recogida en el *Informe sobre Desarrollo Humano* sobre la libertad cultural sugiere definir áreas diferenciadas de autonomía local y regional. El diseño debe fomentar la lealtad hacia instituciones comunes y no reducirse a pactos de conveniencia entre repúblicas exclusivas y mono-nacionales.

La cuestión indígena es un magnífico ejemplo para documentar la complejidad de la idea de justicia que Nancy Fraser desagregó en tres dimensiones: distribución, reconocimiento y representación. La desigualdad que el caso de los pueblos indígenas muestra puede ser entendida como injusta porque revela deficiencias en el diseño institucional que sitúan a determinados grupos y personas en desventaja respecto de otros. La perspectiva situada que arroja luces sobre estas deficiencias ha sido propuesta –como se dijo al inicio– por Luis

³⁸ Cfr. N. Fraser, *Escalas de justicia. Op. cit.*, pp. 120-130.

³⁹ Cfr. Rodolfo Stavenhagen, “¿Asimilación o pluralismo? El fin de la asimilación”, en *Memoria del Primer Encuentro Internacional sobre Filosofía de la Cultura y Multiculturalismo*. Campeche, 2004, pp. 67-77.

⁴⁰ Cfr. Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona, Paidós, 1996.

⁴¹ Cfr. Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*. México, Paidós, 1998, p. 104.

⁴² Cfr. Jürgen Habermas, *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid, Tecnos, 2002.

⁴³ Cfr. Benjamin Barber, “Fe Constitucional”, en Martha C. Nussbaum (ed.), *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*. Barcelona, Paidós, 1999, pp. 43-50.

Villoro:⁴⁴ en sociedades “desordenadas” como las nuestras la reflexión teórica ganaría en perspicacia observando los desarreglos institucionales que las teorías normativas pensaron para escenarios ideales y sus consecuencias. Dar cuenta de las circunstancias de exclusión y dominación permite identificar la injusticia con más claridad. Esta perspectiva puede contribuir a juzgar mejor las políticas *pro*-igualdad y medir con ellas la calidad de la democracia existente.

⁴⁴ Cfr. Luis Villoro, “Sobre el principio de la injusticia: la exclusión”. *Op. cit.*