



Participación popular

La participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas (recuadro 2.1). En algunos casos la gente puede ejercer un control completo y directo sobre esos procesos; en otros casos, el control puede ser parcial o indirecto. Lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación en ese sentido es un elemento esencial del desarrollo humano.

El concepto de participación no es de modo alguno nuevo. Viene formando parte del vocabulario del desarrollo desde el decenio de 1960, o incluso antes. Pero anteriormente se refería sólo a la participación del público en proyectos o programas determinados. En el presente Informe la diferencia decisiva consiste en que se considera la participación como una estrategia global del desarrollo, centrándose en el papel fundamental que debe desempeñar la gente en todas las esferas de la vida. El desarrollo humano implica ampliar sus opciones, y una mayor participación permite que la gente pueda para sí misma acceder a una gama mucho más amplia de oportunidades.

La gente puede participar a título individual o en forma de grupos. A título individual en una democracia, las personas pueden participar como votantes o incluso como activistas políticos, o en el mercado como empresarios o trabajadores. A menudo, no obstante, participan de forma más efectiva por intermedio de un grupo: como miembros, quizá, de una organización de la comunidad, o de un sindicato, o de un partido político.

De lo que no cabe duda es de que en casi todos los países la gente exige mucho

mayor acceso a las oportunidades políticas, económicas y sociales. Quizá no esperen alcanzar jamás la "plena participación", pero sí quieren avanzar constantemente en ese sentido. Después de todo, la participación es un proceso y no un hecho aislado.

Como la participación exige más influencia y más control, también exige un mayor protagonismo en términos económicos, sociales y políticos. En términos económicos, ello significa tener la capacidad para dedicarse libremente a cualquier actividad de ese tipo. En términos sociales, significa la capacidad de intervenir plenamente en todas las formas de la vida de la comunidad, con independencia de la religión, el color, el sexo o la raza. Y en términos políticos significa la libertad de elegir y cambiar el gobierno a todos los niveles, desde el palacio presidencial hasta el consejo de la aldea.

Todas esas formas de participación están íntimamente vinculadas entre sí. Si no existe una de ellas, las demás serán incompletas y menos efectivas.

RECUADRO 2.1

Lista de preguntas sobre una participación efectiva

¿Tiene el público:

- Acceso equitativo a la salud y otros aspectos del bienestar físico?
- Acceso equitativo a los conocimientos, las aptitudes, la tecnología y la información?
- Los mismos derechos humanos?

Si existen obstáculos, ¿se deben a

- El sistema jurídico
- Las normas y los procedimientos administrativos
- Las normas y los valores sociales
- La distribución del ingreso y los activos?

¿Cuál sería la cuestión prioritaria para una estrategia encaminada a promover la participación popular?

- ¿Aumentar el gasto público en las prioridades del desarrollo humano?
- ¿Desmantelar las barreras del mercado?
- ¿Mejorar la gobernación democrática?
- ¿Reforzar los elementos de una sociedad civil, como las organizaciones populares, las ONG y una prensa libre?

La participación en la vida económica proporciona a la gente una base de autorrespeto y de dignidad social.

Toda propuesta de aumentar la participación de la gente debe pasar, pues, por la prueba de la capacidad de protagonismo: ¿aumenta o disminuye la capacidad de la gente para controlar sus vidas? Esa prueba se aplica a todas las instituciones que organizan o afectan a las vidas humanas: mercados, gobiernos u organizaciones de la comunidad. Cada una de ellas debe contribuir al progreso de la causa del pueblo.

La participación, desde la perspectiva del desarrollo humano, es al mismo tiempo un medio y un fin. El desarrollo humano hace hincapié en la necesidad de invertir en las capacidades humanas y después asegurar que esas capacidades se utilicen en beneficio de todos. En ello corresponde una importante función a la mayor participación: ayuda a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas y, por ende, constituye un *medio* de elevar los niveles de desarrollo social y económico. Pero el desarrollo humano también se ocupa de la satisfacción personal. De forma que la participación activa, que permite a la gente realizar todo su potencial y aportar su mayor contribución a la sociedad también es un *fin* en sí mismo.

Formas de participación

Como la participación puede producirse en las esferas económica, social y política, cada persona participa necesariamente de muchas formas y a muchos niveles. En la vida económica, como productora o como consumidora, como empresaria y como empleada. En la vida social como miembro de una familia o de una organización de la comunidad o de un grupo étnico. Y en la vida política como votante, o como miembro de un partido político, o quizá, de un grupo de presión. Todos esos papeles se traslapan e interactúan y forman pautas de participación que se interrelacionan y a veces se refuerzan mutuamente.

- *Participación de los hogares.* Son casi siempre las mujeres quienes crían a los hijos y llevan a casa la comida y el agua, además de asegurar una atención de salud suficiente para la familia. Y a fin de desempe-

ñar esas responsabilidades también trabajan fuera del hogar, a menudo en el sector informal.

Esa contribución de las mujeres a la sociedad sigue sin estar reconocida en las estadísticas económicas y no atribuye a las mujeres una capacidad igual en cuanto a la adopción de decisiones en el hogar. Una encuesta realizada en Uganda llegó a la conclusión de que sólo en una pequeña minoría de los hogares se compartía la administración de los ingresos. En casi todos los casos el marido no entregaba a la mujer más que una pequeña proporción de "dinero para la casa".

En los casos en que las mujeres sí controlan los recursos del hogar, por lo general los utilizan mucho mejor. En Malasia, por ejemplo, un estudio monográfico sobre los trabajadores del caucho indicó en sus conclusiones que casi todos los ingresos obtenidos por las mujeres se destinaban a satisfacer las necesidades del hogar, mientras que los hombres tendían a consagrar sumas equivalentes al 40% de los ingresos del hogar a sus propias necesidades personales, como el tabaco. Casi todas las sociedades todavía distan mucho de considerar las tareas domésticas como una responsabilidad compartida entre hombres y mujeres.

El ejemplo más flagrante de la discriminación por motivo de sexo en el seno del hogar lo revelan las tasas de supervivencia de los hijos. En Bangladesh casi un 15% más de niñas que de niños mueren en los primeros años de vida. Y entre los menores de 5 años la tasa de mortalidad de las niñas es mucho más elevada que la de los niños en muchos países: el 5% en Nepal, el 4% en la India y el Pakistán y el 2% en Bhután, cuando desde el punto de vista biológico, deberían sobrevivir más niñas que niños.

- *Participación económica.* Casi toda la gente dedica una gran parte de sus vidas a actividades económicas. En la esfera económica donde la gente tiene una oportunidad única de utilizar sus capacidades y obtener un ingreso remunerador, lo cual a su vez le permite, al aumentar su capacidad adquisitiva, ampliar su gama de opciones. La participación en la vida económica también proporciona a la gente una base de autorrespeto y de dignidad social, atributos que

forman parte integrante de la participación en todas las dimensiones de la vida

La índole de la participación económica puede variar mucho, desde formas absolutamente rutinarias hasta actividades económicas creativas, productivas o independientes. Las sociedades también varían mucho en cuanto al valor que atribuyen a las formas de trabajo, desde la identificación del trabajo manual con la servidumbre hasta un respeto por el trabajo manual en las sociedades más igualitarias. Y existe una estrecha relación entre esa gama de actitudes sociales y el carácter del ambiente del trabajo en sí, que puede ser más o menos participativo. Pero un entorno democrático es el único en el que las personas pueden lograr una satisfacción plena de su trabajo y la percepción de que están realizando una aportación valiosa al desarrollo.

- *Participación social y cultural.* Todas las personas y todas las comunidades tienen el derecho de participar en su propia cultura en la forma que deseen: sea mediante el idioma, las costumbres rituales, el arte o la música, la danza o la literatura o la narrativa, o cualquiera de las múltiples formas mediante las cuales se expresan los seres humanos de todo el mundo.

A escala mundial se ha producido sin embargo una tendencia hacia la homogeneización. En el mundo existen hoy aproximadamente 4.000 idiomas, pero en los dos últimos siglos se han perdido miles de idiomas. En el siglo XIX había en Sudamérica 1.000 idiomas indios: en la actualidad existen menos de 200. Y también la forma de vestir se ha ido haciendo más uniforme, pues casi todos los atavíos tradicionales están siendo sustituidos constantemente por un número mucho más reducido de estilos internacionalizados

Incluso la forma misma de expresión puede verse amenazada. Las que corren especial riesgo son las culturas orales, dado que actualmente se tiende a hacer menos hincapié en la memoria y más en la alfabetización y la reproducción mecánica, al sustituir la palabra hablada por libros. Esta tendencia significa, por ejemplo, que una gran parte de la sabiduría tradicional en cuanto a salud y medicina, que nunca se escribió, ya se ha perdido.

Análogamente, muchas comunidades se han transmitido de generación en generación oficios complejos como el tejido o la talla, actividades que constantemente están siendo marginadas por la producción industrial masiva.

Esos cambios son habitualmente aceptados, y a menudo celebrados, como representativos del "progreso". Hasta ahora, ante la amenaza de que determinados idiomas y determinados oficios puedan desaparecer totalmente, no se ha empezado a preocupar el mundo por la riquísima información humana valiosa que podría perderse.

Las culturas necesitan ser objeto de respeto y afirmarse constantemente, pues de lo contrario mueren. De ahí la determinación de muchos grupos, en especial pueblos indígenas, de participar activamente a fin de mantener y reafirmar su identidad. Se trata de una forma de participación cultural a la que tienen derecho y que es beneficiosa para el mundo entero.

Pero si se aspira a que esos valiosos elementos de la experiencia humana sobrevivan, entonces tienen que colaborar todos los grupos sociales, entre ellos las organizaciones populares, las ONG y los gobiernos. Los bienes culturales deben estar a disposición de todos a precios razonables y no sólo destinados a los ricos o a los turistas. Varios estudios de la UNESCO han revelado la importancia decisiva de descentralizar las instituciones culturales a fin de asegurar que ofrezcan fácil acceso al nivel local. Y si bien a menudo las nuevas tecnologías pueden ir en menoscabo de las culturas locales, si se utilizan de forma creativa también pueden ponerlas a disposición de públicos mucho más amplios.

- *Participación política.* En los últimos años la gente ha venido luchando, tanto a nivel individual como colectivo, por intervenir más activamente en la vida nacional. En muchos casos, la oposición a los regímenes ha exigido un gran valor, como ocurrió por ejemplo con quienes se opusieron a los regímenes de la Argentina, de Filipinas o de Sudáfrica, así como en Europa oriental y en la ex Unión Soviética. En otros casos, como ha ocurrido en Zambia, los propios gobernantes han reconocido que a la larga sería

La participación política no consiste sólo en emitir votos. Es una forma de vida

contraproducente seguir sofocando la expresión política y la iniciativa populares. Y las presiones internacionales también han reforzado las fuerzas nacionales en pro del cambio político a medida que las ideas acerca de los derechos humanos y la democracia se han ido difundiendo por todo el planeta.

El logro de una democracia significativa y duradera dista mucho de ser sencillo. Puede abarcar varios aspectos: garantía de los derechos humanos, incluidas las libertades de expresión y de asociación; imperio del derecho; elecciones libres, imparciales y plenamente impugnables a intervalos periódicos, un sistema multipartidista; una transición ordenada de un gobierno a otro, y unos representantes elegidos plenamente responsables ante los votantes.

La democracia exige un sistema político efectivo y abierto, no sólo en el seno de los gobiernos, sino también en el de los partidos políticos, de forma que el pueblo tenga una opción real al designar a los candidatos a las elecciones. Y si se aspira a que los gobiernos estén exentos de las influencias excesivas de los intereses creados, la democracia también exige instituciones fuertes (como una prensa libre) y una diversidad de organizaciones no gubernamentales (como los grupos de defensa del medio ambiente que han tenido tanta repercusión en muchos países en los últimos años)

La democracia no es algo que se pueda lograr de un día para el otro. Igual que el crecimiento económico significa poco salvo que se refleje en una mejora de las vidas humanas, también la democracia puede constituir un ritual vacío de elecciones periódicas, salvo que el pueblo participe, plena y entusiastamente, en todas las instituciones de una sociedad civil. Las elecciones constituyen una condición necesaria, pero desde luego no suficiente, para la democracia. La participación política no consiste sólo en emitir votos. Es una forma de vida.

Nuevas aperturas

Pese a una serie de conflictos violentos, parece que el mundo está pasando efectivamente por un período de cambio positivo. Parece que aumenta la participación en to-

dos los aspectos, sobre todo en los antiguos países socialistas y en el mundo en desarrollo.

- *La democracia.* Se ha extendido a muchas partes del mundo durante el último decenio. Casi dos terceras partes de la humanidad viven hoy día en países que están avanzando hacia formas democráticas de gobierno o ya disfrutaban de ellas.

- *La transición a las economías de mercado.* También va adquiriendo impulso en todo el mundo a medida que los gobiernos desmantelan los controles estatales y abren nuevos cauces a la participación y a la actividad empresarial. Casi todos los antiguos países socialistas ya se han comprometido con estrategias que se basan más en el mercado. Y muchos países en desarrollo están liberalizando sus economías: eliminando normativas restrictivas, aportando una transparencia mucho mayor en los negocios y ofreciendo a los empresarios más oportunidades para participar en la actividad económica.

- *La privatización.* Está creando muchos cauces nuevos para la participación en las economías de muchos países. Desde 1980 se han privatizado aproximadamente 7.000 empresas estatales, de las cuales aproximadamente 1.400 corresponden a países en desarrollo.

- *La revolución en la información.* Introduce información sobre los acontecimientos mundiales en las casas de todos. En la actualidad, gracias a la radio y la televisión, la gente tiene una sensación mucho mayor de participar en los acontecimientos internacionales a medida que éstos ocurren. Y además tiene muchas formas diferentes de comunicación dentro de sus propios países, no sólo mediante la radio y la televisión, sino también por conducto de medios más recientes, desde las máquinas de fax a las videocassettes, que son mucho menos vulnerables a la censura, con lo cual a los gobiernos les resulta mucho más difícil monopolizar la corriente de la información.

- *Organizaciones no gubernamentales.* Han aumentado mucho en los últimos años. En 1990 se calculaba que había 50.000 organizaciones no gubernamentales (ONG) en los países en desarrollo, que trabajaban en muchas áreas diversas, desde la atención de sa-

lud hasta la educación no académica. Y también han adquirido un papel muy importante de promoción de cuestiones como las de la mujer, los derechos humanos y el medio ambiente

Esos cambios han sido rápidos y complejos y adoptado orientaciones distintas según los países. En algunos casos el impulso provino del propio gobierno. En otros, ha sido resultado de una rebelión popular. Y los resultados han sido tan diversos como los acontecimientos. Algunos países han logrado reforzar las instituciones democráticas y disfrutado de mejoras constantes de la eficiencia. Otros han sufrido crisis económicas, caos social, disturbios étnicos e incluso guerras civiles.

Los grupos excluidos

Pese a la acumulación de fuerzas que propugnan una mayor participación, algunos grupos siguen estando excluidos de los beneficios del desarrollo: los sectores más pobres de la sociedad, los habitantes de las zonas rurales, muchas minorías religiosas y étnicas y, en casi todos los países, las mujeres. Además, quedan excluidos los millones de personas, en especial niños, cuyas muertes prevenibles y prematuras les acortan sus vidas

Muchos de esos grupos se traslapan forzosamente, pero conviene identificar algunos de ellos concretamente.

- *Los más pobres se enfrentan con que su misma pobreza constituye un obstáculo enorme al acceso a muchos aspectos de la vida social, económica y política. En muchos países en desarrollo las disparidades de ingresos son enormes. En Indonesia, por ejemplo, el 20% más pobre de la población recibe sólo el 8,8% del ingreso nacional; en Sri Lanka recibe el 4,8%. Y en muchos casos, las disparidades entre los pobres y los ricos van en aumento: en Chile, entre 1970 y 1988 el ingreso real del 20% más pobre disminuyó en un 3%, mientras que el del 20% más rico aumentó en un 10%. Los mercados, que en teoría están abiertos a todos, en la práctica excluyen a las personas cuya pobreza hace que aparezcan como poco dignos de crédito. En Bangladesh, por ejemplo, los campesinos sin tierras constituyen aproximadamente la mitad de*

los hogares rurales, pero reciben sólo el 17% del crédito institucional.

La pobreza incide sobre todo en los niños y niega el bienestar a las futuras generaciones. Las tasas de mortalidad infantil en los países menos adelantados todavía son de 114 por 1.000 nacidos vivos, y todos los años casi 13 millones de niños mueren antes de cumplir los 5 años. La pandemia del VIH/SIDA no sólo contribuirá a una mayor mortalidad infantil, sino también aumentará el número de huérfanos, y en consecuencia la pobreza entre los niños.

Además, los niños que sobreviven se ven privados de la oportunidad de participar plenamente en el desarrollo de sus países. Unos 200 millones de los niños vivos hoy día ven aniquiladas sus posibilidades de crecimiento debido a la malnutrición. Y bastante más de 300 millones de niños que deberían estar en escuelas primarias o se-

Los mercados excluyen a las personas cuya pobreza hace que aparezcan como poco dignos de crédito

RECUADRO 2.2

Los niños de la calle

Son millones los niños que viven en los barrios de tugurios o en las calles de las ciudades del Tercer Mundo, y ese número va en aumento a diario a medida que la pobreza en las zonas rurales hace que la gente se vaya a las ciudades empujada por la esperanza de mejorar de vida. Hace 30 años la población del Brasil, por ejemplo, era rural en un 55%, y ahora es urbana en un 75%. Se cree que aproximadamente las tres cuartas partes de los niños de la calle del Brasil son inmigrantes.

Muchos niños de la calle tienen casas y padres, pero no pueden visitarlos más que raras veces, pues están obligados a ganarse la vida en las calles y huyen de la sordidez de la vida en una o dos habitaciones atestadas de gente en los barrios de tugurios. En Manila, hay tres millones de personas que viven en barrios de tugurios, y aproximadamente la mitad de ellas son niños. Menos de una cuarta parte de las familias disponen de agua en la casa y dos terceras partes no tienen instalaciones sanitarias en absoluto. Manila tiene aproximadamente 75.000 niños de la calle.

Es probable que la India sea el país en que hay más niños de la calle. Tanto Nueva Delhi como Bombay y

Calcuta tienen aproximadamente 100.000 niños de la calle, y Bangalore unos 45.000. Tanto allí como en otros países han de trabajar para sobrevivir: recogiendo trapos, limpiando zapatos, vendiendo periódicos, rebuscando en los basureros. Muchos también se dedican a la delincuencia. En la India la tasa de delincuencia entre los menores es de 3,1 por 1.000 personas.

Los niños de la calle también constituyen un problema cada vez mayor en Africa. También en ese continente la migración desde el campo está haciendo crecer los barrios de tugurios urbanos. En Nairobi, Mathare Valley es la mayor comunidad de barrios de tugurios de Kenya, con unos 200.000 habitantes; la mayoría son inmigrantes y una gran proporción son niños. Hace cuatro años había en Nairobi unos 16.000 niños de la calle; hoy día se cree que ascienden a 25.000.

Los niños de la calle son uno de los indicios más evidentes de la privación urbana. Los niños hambrientos, enfermos y a menudo sin hogar, con escasas oportunidades de recibir una educación básica, constituyen un recordatorio impactante del potencial humano que el mundo está despilfarrando.

cundarias no tienen educación, sea porque necesitan trabajar o porque no hay escuelas o éstas son demasiado caras. Muchos de ellos pasan sus días trabajando en el campo o en las calles (recuadro 2.2).

RECUADRO 2.3

La mujer: la mayoría no participante

Las mujeres, una mayoría de la población mundial, no reciben sino una pequeña proporción de las oportunidades que brinda el desarrollo. A menudo están excluidas de la educación o de los mejores empleos, de los sistemas políticos o de una atención de salud adecuada.

- **Alfabetización.** Las mujeres tienen muchas menos probabilidades que los hombres de alfabetizarse. En Asia meridional las tasas de alfabetización entre las mujeres son sólo la mitad, aproximadamente, de las de los hombres. Y en muchos países la situación es todavía peor: en Nepal, el 35%; en Sierra Leona, el 37%; en el Sudán, el 27%, y en el Afganistán, el 32%. Las mujeres representan dos terceras partes de los analfabetos del mundo.

- **Educación superior.** Las mujeres de los países en desarrollo van muy a la zaga de los hombres a este respecto. En el África subsahariana sus tasas de matrícula en la educación terciaria son sólo una tercera parte de las de los hombres. Incluso en los países industrializados las mujeres están muy poco representadas en los estudios científicos y técnicos; en España, la relación de mujeres a hombres estudiantes en esos niveles es del 28%; en Austria, del 25%, y en el Canadá del 29%

- **Empleo.** En los países en desarrollo las mujeres tienen muchas menos oportunidades de empleo: por término medio las tasas de participación de las mujeres en el empleo son sólo el 50% de las de los hombres (en Asia meridional el 29%, y en los Estados árabes sólo el 16%). Incluso cuando hallan trabajo, las mujeres tienden a cobrar mucho menos: en la República de Corea, los salarios de las mujeres equivalen a sólo el 47% de los de los hombres. La discriminación salarial también es característica de los países desarrollados: por ejemplo, en el Japón las mujeres sólo perciben el 51% de los salarios de los que perciben los hombres.

Naturalmente, las mujeres que no

tienen un empleo remunerado distan mucho de estar ociosas. De hecho tienden a trabajar muchas más horas que los hombres: el problema es que el trabajo que realizan, en tareas domésticas y el cuidado de los hijos y los ancianos, no obtiene el reconocimiento que merece en las cuentas nacionales.

- **Empleo por cuenta propia.** Las oportunidades de las mujeres de trabajar por cuenta propia pueden verse limitadas de diversas formas. En algunos países todavía no se les permite ser propietarias ni avalar préstamos bancarios, ni siquiera conducir.

- **Política.** En algunos países sigue sin concederse el voto a la mujer. Y en casi todas partes las mujeres están subrepresentadas en el gobierno: en 1980 representaban poco más del 10% de los parlamentarios del mundo y menos del 4% de los gabinetes ministeriales nacionales. En 1993, sólo seis países tenían gobiernos encabezados por mujeres.

- **Salud.** Por término medio, las mujeres tienden a vivir más que los hombres. Pero en algunos países de Asia y el norte de África la discriminación contra la mujer —manifestada en la forma de una menor atención a su salud o a su nutrición— es tal que tienen una esperanza de vida menor. De hecho, si se comparan las poblaciones que deberían estar vivas, conforme a las pautas mundiales de mortalidad, parece que 100 millones de mujeres de Asia han "desaparecido".

Uno de los mayores riesgos para la salud de las mujeres de los países pobres es el parto. Las tasas de mortalidad materna en el mundo en desarrollo son más de 15 veces superiores a las de los países industrializados

- **Estadísticas nacionales.** Las mujeres resultan a menudo invisibles en las estadísticas. Si en las cuentas nacionales se registraran como actividad productiva las tareas domésticas no remuneradas que realizan las mujeres, entonces la producción mundial aumentaría entre un 20 y un 30%.

La pobreza también puede resultar muy dura para los ancianos. En los antiguos países socialistas los jubilados figuran entre quienes más sufren debido al proceso de reforma en curso.

Para millones de personas de todo el mundo, la lucha diaria por la supervivencia absorbe tanto tiempo y energía que aunque vivan en países democráticos la participación política auténtica es, a todos los efectos prácticos, un lujo.

- **Las mujeres** constituyen el grupo excluido más numeroso del mundo (recuadro 2.3). Aunque representan la mitad de la población adulta y a menudo contribuyen mucho más, en casa y fuera de ella, que su proporción en la sociedad, suelen estar excluidas de los puestos dirigentes. Son sólo algo más del 10% de los representantes parlamentarios del mundo, e invariablemente menos del 4% de los ministros del gobierno u otros cargos con autoridad ejecutiva.

En muchos países industrializados el índice de desarrollo humano de la mujer es sólo el 80% del correspondiente a los hombres. Las mujeres participan de modo insuficiente en el empleo, y en algunos países industrializados, los ingresos de las mujeres son menos de la mitad que los de los hombres (recuadro 2.4).

Muchos países en desarrollo excluyen a las mujeres tanto de la participación política como del trabajo productivo, sea por tradición en virtud de leyes discriminatorias o mediante la privación de la enseñanza. En los países respecto de los cuales existen datos pertinentes, el índice de desarrollo humano de la mujer es sólo el 60% del de los hombres. De hecho, desde hace decenios la vida ha cambiado muy poco para los 500 millones de mujeres rurales del mundo en desarrollo.

- **Las minorías y los grupos indígenas** a menudo tienen dificultades para participar plenamente en sociedades que actúan siempre en beneficio de los grupos dominantes. A veces la discriminación está consagrada en el marco jurídico, que niega a los grupos minoritarios la igualdad de acceso a la educación, a las oportunidades de empleo o a la representación política. Pero en general, la exclusión es más bien cuestión de práctica cotidiana que de política oficial. En los

La mujer en el Japón

El Japón tiene uno de los niveles más altos del mundo de desarrollo humano, pero todavía persisten claras desigualdades de logros entre hombres y mujeres. El índice de desarrollo humano de 1993 sitúa al Japón en el primer puesto. Pero cuando se ajusta el IDH por disparidad por sexo, el Japón desciende al puesto 17. Veamos por qué:

En la educación la proporción total de mujeres matriculadas en el nivel terciario es sólo de dos tercios de la de los hombres.

Análogamente, en el empleo las mujeres están en condiciones considerablemente inferiores. El promedio de ingresos de las mujeres es sólo el 51% del de los hombres, y las mujeres están en gran medida excluidas de los puestos en los que se adoptan decisiones: sólo ocupan el 7% de los puestos de administración y gestión.

Su representación es todavía menor en el plano político. Las mujeres no obtuvieron el derecho de votar y ser elegidas al parlamento hasta después de la segunda guerra mundial. Pero todavía hoy sólo el 2% de los escaños en el parlamento corresponden a mujeres, y a nivel ministerial no hay mujeres en absoluto (frente al promedio del 9% en los países industrializados y del

13% en los demás países de Asia). Sin embargo, una o dos mujeres han alcanzado cargos políticos importantes y varias mujeres figuraron entre los fundadores del Partido Socialdemócrata.

En cuanto a derechos legales en general, el carácter patrilineal de la sociedad japonesa no está cambiando sino gradualmente para brindar a las mujeres un reconocimiento y una independencia mayores. Hasta 1980 no aumentaron los derechos de las mujeres japonesas a la herencia de un tercio a la mitad de las propiedades de sus maridos difuntos (el resto pasa a los hijos). Y en otros aspectos la ley sigue sin ser neutral en cuanto al sexo. Así, la edad legal de matrimonio es de 18 años para los hombres, pero de 16 para las mujeres. Y después de un divorcio un hombre puede volverse a casar inmediatamente, pero una mujer ha de esperar seis meses.

Ahora existen en el Japón varias organizaciones políticas y no gubernamentales que propugnan el cambio. Por ejemplo, la Liga de Mujeres Votantes, está haciendo presión en pro de que se introduzca una corrección en la disparidad de la distribución de los escaños en el parlamento y de una mayor participación de las mujeres en la formulación de políticas.

Estados Unidos, donde todo el mundo ha sido "creado libre e igual", existe una diferencia clara entre la población blanca y la negra. Como ya se indicó en el capítulo 1, si los Estados Unidos se dividieran en dos "países" entonces el que no tuviera más que habitantes blancos ocuparía el primer lugar en el índice de desarrollo humano, mientras que el habitado sólo por negros ocuparía el puesto 31 (recuadro 2.5). En Guatemala la población india tiene una tasa de mortalidad infantil superior en un 20% a la del resto de la población. Y en Sudáfrica, los negros constituyen una mayoría marginada (recuadro 2.6).

Una forma extrema de discriminación y exclusión es la que se realiza mediante la violencia. Desde la segunda guerra mundial se ha perseguido o asesinado colectivamente a aproximadamente 40 grupos étnicos de todo el mundo, con el resultado de millones de muertes.

- *Los habitantes de zonas rurales* tienen una participación muy limitada en la vida económica y social en el mundo en desarrollo. En muchos países el ingreso rural per cápita es aproximadamente la mitad del correspondiente a las ciudades y los pueblos. Y los habitantes de zonas rurales tienen mucho menos acceso a los servicios públicos. Pese a representar aproximadamente las dos terceras partes de la población, por término medio reciben menos de una cuarta parte de los servicios de educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento. En Etiopía el 87% de la población vive en zonas rurales, pero sólo el 11% tiene acceso a agua potable, frente al 70% de la población urbana. En Bangladesh el 84% de la población es rural, pero sólo un 4% tiene acceso a servicios de saneamiento, frente al 40% de la población urbana. Y en la India la asistencia a la escuela de los niños entre los 5 y los 14 años de edad es mucho más baja en las zonas rurales: el 55% en el caso de los muchachos y el 35% en el de las muchachas (frente al 74% y el 52%, respectivamente, en las zonas urbanas).

El sesgo favorable a las zonas urbanas constituye un rasgo predominante en casi todas partes. Pero incluso cuando los parlamentos de algunos países en desarrollo están dominados por élites rurales, ello no

significa que esas élites actúen en pro de la gente del campo. Casi siempre se trata de terratenientes absentistas que viven en las ciudades y tienen poco interés personal por los servicios públicos en las zonas rurales: pueden asegurar su propio acceso a la electricidad o al agua mediante generadores o pozos privados, y envían a sus hijos a educarse en el extranjero. Entretanto, la gente rural de los países en desarrollo sigue constituyendo una minoría marginada y que sufre privaciones.

- *Los discapacitados* constituyen por lo menos el 10% de la población mundial. Son todos los que han sufrido lesiones, traumas o enfermedades que a largo plazo originan alteraciones físicas o mentales.

La discapacidad existe tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, pero las causas tienden a ser di-

Un país, dos naciones

En casi todos los países hay uno o más grupos étnicos cuyo nivel de desarrollo humano es muy inferior al promedio nacional. Uno de los casos más claros y mejor documentados es el de los negros de los Estados Unidos.

Su desventaja se inicia en el momento de nacer. La tasa de mortalidad infantil de los blancos es de 8 por 1.000 nacidos vivos, pero entre los negros de 19. Y los niños negros tienen muchas más probabilidades que los blancos de crecer en hogares monoparentales. En 1990, el 19% de los niños blancos crecían en hogares monoparentales, pero la cifra correspondiente a los niños negros era del 54%.

Los niños de las familias negras también tienen más probabilidades de crecer en la pobreza. El PIB real per cápita de los blancos en 1990 era de aproximadamente 22 000 dólares, pero en el caso de los negros era de unos 17.000 dólares.

Como dice gráficamente Andrew Hacker, autor de *Two Nations* (1992):

Las estadísticas son desalentadoras. Casi dos tercios de los niños negros nacen hoy día fuera del matrimonio, y más de la mitad de las familias negras están encabezadas por mujeres. La ma-

yoría de los niños negros viven sólo con sus madres, y en más de la mitad de esos hogares, la madre nunca ha estado casada. Conforme a las cifras más recientes, más de la mitad de las mujeres negras solteras ya han tenido hijos, y entre las mujeres entre los 30 y los 40 años, menos de la mitad mantienen sus matrimonios intactos. Esas cifras son de tres a cinco veces superiores a las correspondientes a los hogares blancos y muy superiores a las registradas respecto de los estadounidenses negros hace una generación. Los estadounidenses negros son estadounidenses, pero subsisten como extranjeros en el único país que conocen. Otros grupos pueden quedar fuera de la corriente principal —por ejemplo, algunas sectas religiosas—, pero lo hacen voluntariamente. En cambio, los negros han de soportar una segregación que distan mucho de haber elegido libremente. De forma que es posible considerar a los Estados Unidos como dos naciones separadas.

De hecho, si los Estados Unidos se dividieran en dos "países", el que estuviera habitado por blancos ocuparía el primer puesto del mundo, según el índice de desarrollo humano, mientras que el habitado sólo por negros ocuparía sólo el lugar número 31.

ferentes: en los países industrializados las principales causas son las enfermedades degenerativas relacionadas con el envejecimiento, mientras que en el mundo en desarrollo es más probable que las causas sean las enfermedades, la malnutrición y la guerra. De los 8,5 millones de habitantes de Camboya, 150.000 se han visto discapacitados por explosiones de minas.

La discapacidad, incluso en los países industrializados, guarda estrecha relación con la pobreza. Por ejemplo, en los Estados Unidos los negros y los amerindios tienen el doble de probabilidades de sufrir discapacidades que los blancos. Y los hijos de familias pobres tienen un 13% más de probabilidades de sufrir retrasos mentales que los de las familias de ingresos medianos y altos.

En los países en desarrollo la discapacidad es más frecuente en las zonas rurales que en las urbanas, y entre los pobres. En Bangladesh, los que tienen más probabilidades de sufrir discapacidades son los jornaleros sin tierras.

Los discapacitados se enfrentan con muchos obstáculos a la participación. Tienen, por ejemplo, a tener menos acceso a la educación: en 1981, en Hong Kong, más del 25% de la población discapacitada entre los 15 y los 24 años de edad no estaba escolarizada. Y también tienen más probabilidades de estar desempleados: en 1980, en el Japón, cuando el 62% de la población estaba empleado, sólo lo estaba el 32% de los discapacitados.

Algunos países han adoptado medidas para dar más oportunidades a los discapacitados. Así, Alemania tiene un cupo del 6% para los discapacitados, tanto en el empleo público como en la empresa privada. Y los Estados Unidos tienen una legislación muy amplia en la materia. La *Americans with Disabilities Act* (Ley sobre estadounidenses discapacitados), de 1992, establece un gran número de normas que deben cumplirse en la vida laboral.

Los discapacitados del mundo en desarrollo tropiezan con problemas mucho más esenciales. Por ejemplo, en 1982, se calculaba que el 10% de la población de Zimbabwe estaba discapacitada, pero sólo el 2% tenía acceso a algún tipo de servicios de rehabilitación. Para la mayor parte de

Los negros de Sudáfrica siguen siendo un pueblo aparte

Oficialmente, en Sudáfrica se ha abolido el *apartheid*. Pero los negros del país siguen viviendo en un mundo aparte.

- **Activos.** El 5% más rico de la población, que es fundamentalmente blanco, posee el 88% de toda la propiedad privada.
- **Pobreza.** La mitad de la población, sobre todo negra, vive por debajo del umbral de la pobreza.
- **Infancia.** Muchos niños negros pobres sufren raquitismo debido a la malnutrición: el 40% de los niños del campo y el 15% de los niños de las ciudades.

- **Alfabetismo.** Una tercera parte de la población negra de más de 15 años (tres millones de personas) es analfabeta.

- **Educación.** Las tres cuartas partes de los profesores negros no están cualificados, o están subcualificados, para su trabajo. Así, el sistema de educación perpetúa un círculo vicioso de privación y discriminación.

Para los negros sudafricanos, el logro de plenos derechos políticos sería un paso vital hacia una mayor participación. Pero la eliminación total del *apartheid* será una tarea difícil y compleja para los próximos años.

los discapacitados del mundo, la plena participación sigue siendo un objetivo muy remoto.

- *Las naciones pobres* no pueden participar en igualdad de condiciones en los mercados internacionales ni brindar oportunidades de mercado a sus propios habitantes. La pobreza constituye un obstáculo enorme a la participación, sea en el interior de cada nación o entre naciones. La misma pobreza de las naciones pobres les cierra el crédito internacional, y las barreras a los movimientos tanto de mercaderías como de personas reducen sus ingresos potenciales. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1992* se calculaba que a las naciones pobres se les niegan al año 500.000 millones de dólares en oportunidades de mercado: aproximadamente 10 veces más que la corriente anual de ayuda externa que reciben. El 20% más pobre de la población mundial recibe en la actualidad sólo el 0,2% del crédito mercantil mundial, el 0,9% del comercio mundial y sólo el 1,3% del ingreso mundial (cuadro 2.1).

Sería miope suponer que las exigencias cada vez mayores de un aumento de la participación se van a detener en las fronteras nacionales. Millones de trabajadores de los países en desarrollo ya han votado con los pies y emigrado, tanto legal como ilegalmente, a países industrializados y a países en desarrollo vecinos. Y el proceso no ha hecho más que empezar. Si no se puede lograr que más personas empiecen a participar en las oportunidades económicas mundiales, el siglo XXI puede presenciar unas migraciones sin precedentes por encima de las fronteras internacionales.

El aumento de la participación a nivel mundial exigirá un reajuste radical del orden internacional, y en particular un desmantelamiento de las trabas al comercio internacional y un sistema mucho más democrático de gobernación mundial

CUADRO 2.1
Participación del 20% más pobre de la población mundial en las oportunidades mundiales (% de la actividad económica mundial)

	1960-70	1990
PNB mundial	2,3	1,3
Comercio mundial	1,3	0,9
Inversión interna mundial	3,5	1,1
Ahorro interno mundial	3,5	0,9
Credito comercial mundial	0,3	0,2

Si se suman éstos y otros grupos excluidos, parece probable que menos del 10% de la población mundial puede participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural. Para la inmensa mayoría, el logro de una participación auténtica exigirá una lucha larga y persistente.

Obstáculos

La participación es una planta que no crece fácilmente en el medio humano. Unos intereses creados muy poderosos, impulsados por la codicia personal, erigen múltiples obstáculos a fin de bloquear las vías de acceso popular al poder político y económico. Entre esos obstáculos figuran los siguientes:

- *Los sistemas jurídicos.* A menudo las leyes son arbitrarias y caprichosas y favorecen a quienes tienen influencia política o poderío económico. En demasiados países la legislación no se corresponde con los ideales de transparencia, responsabilidad, imparcialidad e igualdad ante la ley. Por ejemplo, las leyes de algunos países excluyen la participación de la mujer o de minorías religiosas o étnicas, o niegan determinados derechos a los trabajadores.

- *Limitaciones burocráticas.* Muchos países en desarrollo han maniatado a sus pueblos con innumerables reglamentaciones y controles que exigen todo género de licencias y permisos incluso para la iniciativa empresarial más modesta. Afortunadamente, muchos gobiernos han empezado a desmantelar los controles más asfixiantes y están abriendo nuevos cauces a la actividad empresarial.

- *Normas sociales.* Incluso cuando cambian las leyes, persisten muchos valores y prejuicios arcaicos, sea contra las mujeres o contra diferentes tribus, castas o grupos religiosos, que a menudo están muy arraigados en el idioma y el comportamiento cotidianos. Las leyes pueden promover la igualdad, pero por lo general es el grupo discriminado el que tiene que combatir los prejuicios. Así, por ejemplo, incluso cuando las trabajadoras demuestran que lo hacen mejor que los hombres, no son objeto de un trato igual.

- *Distribución desigual de los activos.* En

La participación es una planta que no crece fácilmente en el medio humano

El cambio de la ecuación del poder exige la organización de una fuerza de contrapeso

los países en desarrollo uno de los activos más importantes es la tierra. Una gran proporción de la población lucha por ganarse la vida en la agricultura. Pero a menudo sus esfuerzos se ven frustrados por la prepotencia de unas élites feudales que ejercen un control abrumador sobre la tierra. En casi todos los países latinoamericanos los sistemas de tenencia de la tierra están notoriamente sesgados en beneficio de los ricos (cuadro 2.2). La desigualdad se expresa convencionalmente por el "coeficiente Gini" que varía entre cero (activos iguales para todos) y 1 (una sola persona lo posee todo). En casi todos los países latinoamericanos el coeficiente Gini de distribución de la tierra es de alrededor 0,8: en Panamá, 0,84; en el Brasil, 0,86, y en el Paraguay, 0,94.

La desigual distribución de la tierra no se limita en absoluto a América Latina. En Egipto, por ejemplo, el 20% más rico de

los terratenientes sigue controlando el 70% de las tierras agrícolas. Y en Bangladesh los pequeños agricultores (que poseen menos de una hectárea) representan el 70% de las explotaciones, pero sólo poseen el 29% de la superficie agrícola.

En esos países nunca puede existir una auténtica participación en las zonas rurales si no se llevan a cabo reformas agrarias de gran alcance, además de suministrar servicios de extensión, capacitación y crédito para los pequeños agricultores que puedan contribuir a que sean productivos y autónomos.

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, los intereses creados que gozan actualmente del poder económico, financiero, político o social suelen estar decididos a defender su posición, sea individualmente o mediante asociaciones muy estructuradas, grupos de presión bien financiados, o incluso la violencia.

El cambio de la ecuación del poder exige la organización de una fuerza de contrapeso o incluso una revolución. Las organizaciones populares, trátese de cooperativas de agricultores o asociaciones de vecinos, o grupos de consumidores, representan algunas de las fuentes más importantes del poder de contrapeso. Y a menudo lo ejercen muy eficazmente al compartir información e ideas; son las ideas y no los intereses creados las que dominan el mundo, para bien o para mal.

Estructura del Informe

La participación es un elemento importante de esos y otros muchos aspectos de la vida humana. El Informe se centrará en la participación en el desarrollo, concretamente por intermedio de los mercados, el gobierno y las organizaciones de la comunidad.

El Capítulo 3 se centra en unos mercados libres y abiertos como forma dinámica de participación, tanto para los productores como para los consumidores, y evalúa la medida en que los mercados están abiertos a una participación popular general, es decir, si son "favorables al público". También analiza la participación de este último mediante el trabajo, en especial su participa-

CUADRO 2.2
Desigualdad en la distribución de tierras en determinados países

Países	Año	Coefficiente Gini*
<i>Desigualdad muy alta (Gini superior a 0,75%)</i>		
Paraguay	1981	0,94
Brasil	1980	0,86
Panamá	1981	0,84
Uruguay	1980	0,84
Arabia Saudita	1983	0,83
Madagascar	1984	0,80
Kenya	1981	0,77
<i>Desigualdad alta (0,51 a 0,75)</i>		
Colombia	1984	0,70
República Dominicana	1981	0,70
Ecuador	1987	0,69
Granada	1981	0,69
Chile	1987	0,64
Honduras	1981	0,64
Yemen	1982	0,64
Sri Lanka	1982	0,62
Perú	1984	0,61
Nepal	1982	0,60
Uganda	1984	0,59
Turquía	1980	0,58
Jordania	1983	0,57
Pakistán	1980	0,54
Filipinas	1981	0,53
<i>Desigualdad intermedia (0,40 a 0,50)</i>		
Bahrein	1980	0,50
Bangladesh	1980	0,50
Marruecos	1982	0,47
Togo	1983	0,45
Ghana	1984	0,44
<i>Desigualdad baja (inferior a 0,40)</i>		
Malawi	1981	0,36
Mauritania	1981	0,36
Egipto	1984	0,35
Niger	1981	0,32
República de Corea	1980	0,30

* El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad de la distribución. Varía entre 0 y 1: cuanto más se acerque el valor a 1, mayor es la desigualdad.

ción en los mercados de trabajo. Demuestra cómo las estrategias actuales llevan a un aumento de la producción sin empleo y propugna un cambio fundamental en el pensamiento sobre el desarrollo. En ese capítulo también se examina la experiencia obtenida hasta la fecha en la liberación de la empresa privada y se estudia cómo el desarrollo humano participativo exige un nuevo equilibrio entre el sector privado y el público.

El Capítulo 4 está dedicado a la participación del pueblo en la gobernación. Examina la participación política y cómo pueden atender los gobiernos al público, y en especial la descentralización como técnica para abrir la gobernación a una mayor participación popular: estudia las condiciones

para que la participación tenga éxito además de poner de relieve los posibles peligros, incluido el riesgo de crear unas bases de poder todavía más firmes para unas élites locales bien arraigadas.

En el Capítulo 5 se examina la participación popular en la sociedad civil, en especial el papel de las organizaciones no gubernamentales. Examina éstas desde una perspectiva tanto nacional como internacional e indica cómo esas organizaciones se pueden oponer a las estructuras existentes del poder y organizar cambios prácticos y, mediante sus actividades de promoción, introducir a millones de los habitantes marginados del mundo en la corriente general de la vida social y económica.