

Hacia un proceso de gestión y política pública más incluyente

Sergio Parra Menchaca*

Resumen

La discriminación es un fenómeno transversal que se genera en todos los espacios. Algunas de estas prácticas son reproducidas desde distintos ámbitos, por ejemplo, desde las esferas políticas y administrativas del Estado, espacios donde pueden arraigarse y afectar a miles de personas. Debe ser prioridad para el ejercicio de gobierno el incorporar criterios de inclusión en sus acciones, el Estado debe garantizar que su propio accionar esté libre de mecanismos de desigualdad de trato. La adopción de un perfil incluyente y de no-discriminación en el proceso de la política pública debe basarse en el reconocimiento de las distintas características y necesidades de los grupos sociales, así como en la participación efectiva, protagónica y continua de los grupos sociales en la definición, ejecución y evaluación de la acción de gobierno.

Palabras clave: Discriminación, políticas de Estado, inclusión, grupos sociales, participación.

Abstract

The discrimination is a transverse phenomenon that is generated in all the spaces. Some of these practices are reproduced from different environments, for example, from the political and administrative spheres of the State, spaces where the discrimination can take root and affect many people. It should be a priority for the government's action to incorporate inclusion approaches in their tasks, the State should guarantee that its actions are free of mechanisms of unequal treatment. The adoption of a no-discrimination profile in the public policy's process should be based on the characteristics and necessities recognition of the different ones within the social groups, as well as in the effective, protagonistic and continuous participation of the social groups in the definition, execution and evaluation of government's action.

Key words: Discrimination, state politics, inclusion, social groups, participation.

La pobreza y exclusión social son resultado de la interacción de procesos políticos, económicos y sociales que usualmente se vinculan y refuerzan mutuamente; por tanto, el simple incremento en los ingresos monetarios de los individuos no reduciría la profunda pobreza que existe

*Agradezco al profesor Jesús Lechuga Montenegro, del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco, sus valiosas observaciones y aportaciones al presente artículo.

en muchas regiones y países. Es necesario promover la inclusión social de pobres y grupos históricamente excluidos, lo que implica dar a éstos el mismo acceso a oportunidades, ventajas y servicios que los demás disfrutan, al tiempo que se respeta su patrimonio cultural único, identidad y conocimiento.

Garantizar el acceso de todos los grupos sociales a la formación de capacidades productivas, así como al disfrute de los servicios públicos o al ejercicio de actividades en conjunto, es una función esencial del Estado contemporáneo, ya que una vez validado el argumento de que la pobreza genera costos altísimos para la sociedad respecto a la producción nacional, deterioro ambiental o fragmentación social, es pues ineludible para el Estado combatir todas y cada una de las causas que explican la pobreza. En el presente documento se considera que una de ellas es la discriminación, ya que deja sin acceso a su víctima de aquellas oportunidades para mejorar su calidad de vida y/o satisfacción personal, alejando a la sociedad de un desarrollo pleno.

Es generalmente aceptado que uno de los requisitos básicos para acceder al desarrollo humano y a la gobernabilidad es la garantía del ejercicio efectivo de los derechos y libertades básicas, como el derecho a no ser discriminado. La violación de este derecho no debe ser un asunto secundario para el Estado y la sociedad mexicana, ya que sus impactos son profundos y afectan a todos los actores.

El Estado tiene como finalidad principal contribuir al bienestar y desarrollo de la sociedad, objetivo que para ser alcanzado necesita superar cualquier desigualdad. Debe cerrar las brechas que existen entre los distintos grupos sociales para permitirles igualdad de oportunidades de acceso al desarrollo, una de éstas es la que surge con la desigualdad de trato.

El Estado como un actor principal en el desarrollo de una política antidiscriminatoria, debe comenzar garantizando que su propio accionar está libre de condiciones que propicien la discriminación, así como de las propias conductas discriminatorias, ya que si es condenable cualquier agente discriminador, lo es más si se trata de aquel encargado de velar y garantizar el pleno acceso a los derechos fundamentales y libertades básicas de las personas.

El objetivo de este artículo es contribuir a la adopción de nuevas formas de interacción entre el gobierno y la sociedad, para lo cual se proponen nuevos elementos.

La discriminación como tema en la agenda nacional

En los años recientes, el fenómeno de la discriminación se ha incorporado de manera vigorosa en la agenda pública de nuestro país, se han generado

los primeros esfuerzos por investigar y reflexionar de una manera más profunda y formal sobre la naturaleza y dinámica de fenómeno.¹

La discriminación puede generarse en todos los espacios, sean públicos o privados; estos actos pueden ser premeditados o involuntarios, mismos que pueden tomar formas que encubren su naturaleza perjudicial. Algunas de estas prácticas son reproducidas desde distintos ámbitos, por ejemplo, desde las esferas políticas y administrativas del Estado, espacios donde pueden arraigarse y afectar a miles de personas.

La hechura de la política pública no se puede considerar todavía como una disciplina plenamente desarrollada y formalizada, sigue siendo una especie de arte donde intervienen ampliamente la sensibilidad, conocimientos y voluntad de los responsables de diseñarla y ejecutarla. Esta particularidad puede facilitar el surgimiento de conductas discriminatorias, pero también puede brindar un espacio de oportunidad para arraigar un trato más igualitario e incluyente en las actividades de gobierno. Este último aspecto es el que se pretende aprovechar con la propuesta de acción pública incluyente aquí presentada.

Las fases iniciales de la política pública son fundamentales para la creación o eliminación de conductas y prácticas discriminatorias “institucionales”.² Tal vez por ser el origen y donde se otorga el sentido y enfoque a la política pública, el proceso de planeación podría ser el más relevante para arraigar criterios de igualdad en la esfera administrativa pública.³

¹ La discriminación como fenómeno social debe ser entendida como el trato diferenciado hacia ciertos individuos o colectividades, que genera el menoscabo del ejercicio de sus derechos y obstaculiza el acceso a las mismas oportunidades que poseen los demás. En este artículo se usarán indistintamente los conceptos discriminación y desigualdad de trato.

² Es decir, que son realizadas ya sea de manera sistemática o no, debido a la acción de gobierno.

³ A lo largo del artículo se tomarán como equivalentes los términos *perspectiva de inclusión*, o de *no-discriminación*, todos deben entenderse como la perspectiva en la cual todas las personas merecen el mismo trato basándose en los supuestos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en sus artículos 4° y 5°, que a la letra dicen:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Artículo 5. No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes: I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades; II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada; III. La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social entre sus asegurados y la población en general; IV. En el ámbito educativo, los requisitos académicos, de evaluación y los límites por razón de edad;

El concebir al Estado como promotor y garante de las condiciones de igualdad en la sociedad, supone que todas sus organizaciones y entidades deben adoptar como propio el enfoque de no-discriminación. Este proceso de cambio de enfoque en las entidades del Estado tiene que influir y modificar las estructuras, desde las formales hasta los sistemas de valores y creencias.

Un proceso de políticas públicas que reconoce la diferencia

Los procesos de planeación de las acciones de las entidades públicas se mueven en dos planos, uno en el cual interactúan con el exterior, ya sea con ciudadanos o con otras entidades; y otro donde se establecen las relaciones y formas de trabajo al interior de la organización. Este apartado está destinado a proporcionar criterios de inclusión a ese primer plano, es decir, a la vinculación que la organización tiene con los agentes externos. Para facilitar el análisis y exposición de los criterios, el proceso de planeación se ha desagregado por sus fases más elementales y clásicas, en cada una se proponen metodologías y herramientas que permiten incorporar criterios de no-discriminación a la hechura de los programas, planes o proyectos de los organismos de la administración pública.

Fase de diagnóstico participativo ⁴

Es importante hacer visibles, contabilizar y hacer medibles las condiciones específicas de discriminación que existen, para ello es indispensable buscar la información que nos muestre la situación de desigualdad de trato en el ámbito de influencia de la política pública.

La participación debe ser un mecanismo de confluencia y mutua complementariedad entre los diseñadores de políticas públicas y la sociedad. La intervención de los actores puede darse de distintas formas y en distin-

V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales; VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental; VII. Las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que se hagan entre ciudadanos y no ciudadanos, y VIII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos, y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana.

⁴ Véase Lorena Aguilar *et al.*, *Quien busca ...encuentra: elaborando diagnósticos participativos con enfoque de género*, San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza, 1999. Y Rocío Lombera, *Manual No. 1. Planeación estratégica participativa del desarrollo local*, Quito, Programa de Gestión Urbana, 2004.

tos momentos de la política, desde el diagnóstico hasta la evaluación de la política. Permite contar con la experiencia y conocimiento de los personajes más familiarizados con los problemas, así como con la ayuda en el momento de instrumentar la política, además de revestir a las acciones de mayor aceptación social.

En el diagnóstico se deberá obtener los siguientes insumos para elaborar una política eficaz y equitativa:

- a) Datos desagregados y confiables sobre la población objetivo;
- b) Los indicadores más significativos y representativos de ella, así como la posibilidad de construir nuevos;
- c) Tener otro tipo de fuentes de información como estudios antropológicos, historias de vida, juicios de expertos y demás consideraciones cualitativas;
- d) La información cualitativa que dé cuenta de las diferencias entre las condiciones existentes en los grupos sociales, así como conocimiento acerca de la dinámica de las relaciones, prácticas y costumbres sociales entre ellos.

La identificación de las prácticas que generan desigualdad debe ser el principal objetivo del diagnóstico, el cual se propone que contenga dentro de sus componentes una análisis del contexto externo e interno de la institución (u organización), una identificación plena de aliados, resistencias, y de factibilidad de alianzas y consensos, así como una revisión de la estructura del personal y otra de las posibles prácticas discriminatorias.

La forma de realizar el diagnóstico propuesta aquí, tiene como eje principal la participación con un proceso que logre mantener el enfoque de no-discriminación a lo largo de todo el diagnóstico. Para ello se tienen que cambiar el protagonismo de los actores envueltos en los procesos de diagnóstico, los líderes del proceso deben ceder esa posición a los grupos y participantes y solamente fungir como “facilitadores” del proceso. Es deseable que se integren al proceso el mayor número de grupos posibles. El análisis de la información y datos recolectados debe ser un proceso colectivo, entre los “facilitadores” y los grupos participantes. El proceso debe estar basado en procesos horizontales de comunicación, permitiendo que los grupos comiencen a involucrarse directamente con la política desde una fase temprana analizando, visibilizando y, sobre todo, tomando conciencia de las formas en las que la desigualdad de trato se manifiesta.

Se divide el proceso en dos vertientes o subprocesos que aunque tienen objetivos distintos se desarrollan paralelamente, uno enfocado en la recuperación de la información y el otro orientado a la reflexión y análisis. Se espera que cada grupo vulnerable, aporte su muy específica forma de entender las situaciones de interés, para después integrar cada visión en una

construcción grupal, que integre y comprenda los insumos de trabajo de cada grupo.

Los “facilitadores” deben escoger aquellas personas que se estimen “conocedoras” del tema relativo, pero con la precaución de no excluir a las personas, ya sea desde una posición técnica o prejuiciada, tratando de incluir posturas distintas respecto al problema. Se debe tratar de garantizar por todos los medios disponibles la participación de todos los sectores y grupos integrantes de la población.

*Pasos del Diagnóstico Participativo con criterios de inclusión*⁵

Como primer paso, el equipo debe entrar en contacto con el contexto donde se desarrolla el problema y donde será su área de trabajo. Debe establecer los primeros contactos con líderes o lideresas comunitarias, tratando de delimitar el motivo y alcance del diagnóstico. Es necesario ver más allá de las tradicionales estructuras formales de poder y organización, acercándose a los espacios informales de participación. Dependiendo del caso, se sugiere comenzar a recopilar la información de apoyo en los principales centros sociales de la comunidad como hospitales, bancos, municipios, censos, encuestas, oficinas de gobierno, etcétera, todos aquellos lugares donde se puedan encontrar datos para entender el fenómeno.

En el segundo paso, el equipo facilitador —conjuntamente con el grupo representante de la sociedad— debe definir los elementos y circunstancias que se desean diagnosticar. Una vez establecido esto último se procede a definir las técnicas e instrumentos aptos para la recolección de información, así como aquellas para su mejor análisis. Por ejemplo, si lo que se quiere es diagnosticar las condiciones de vida en la vivienda, los instrumentos más adecuados pueden ser las entrevistas o visitas domiciliarias. Existen diversas herramientas que se pueden utilizar para el proceso de recolección y de análisis, pueden ser agrupadas entre formales (tienden a ser más exigentes en términos de tiempos y recursos) y métodos informales que requieren de una inversión de tiempo y de recursos sustancialmente menor. La elección de la herramienta depende de la profundidad del análisis, así como de la cantidad de tiempo y recursos. Una característica de las herramientas formales es que se puede obtener información cualitativa y cuantitativa con un alto grado de confiabilidad; en cambio, en los métodos informales el ahorro en tiempo y recursos se ve reflejado en la profundidad de los datos, recayendo una gran responsabilidad sobre su confiabilidad en cómo se maneje el proceso de interpretación.⁶

⁵ Diversas técnicas y herramientas de trabajo para realizar diagnósticos participativos pueden ser encontrados en el capítulo VI de Rocío Lombera, *op. cit.*

⁶ Los métodos formales más comunes son: *Encuesta Formal*, utilizada para obtener infor-

El tercer paso es buscar la máxima representatividad de los sectores, sobre todo de aquellos vinculados directamente con la política. De ser necesario, se debe dar una capacitación previa a aquellos participantes que no están familiarizados con las técnicas y dinámicas de participación.

Como cuarto, la recolección de la información se trabaja con las herramientas previamente seleccionadas en grupos separados, para después hacerlo en una reunión plenaria donde se discute y concilia la información obtenida.⁷

En el quinto paso, el análisis, evaluación y devolución de la información recolectada se debe realizar conjuntamente con los participantes, tratando de fomentar un proceso de retroalimentación entre el equipo facilitador y participantes para que ambos se apropien del conocimiento generado. Se debe obtener un plan de acción concreto a partir del análisis realizado. Es fundamental entender la lógica de las relaciones de inequidad existentes, especialmente en lo relativo al acceso, uso, control, beneficio y toma de decisiones sobre los recursos existentes relacionados con la política. La devolución de la información hacia la comunidad es un elemento básico para fomentar el involucramiento de la misma en etapas posteriores del proyecto.

En el sexto paso, la obtención de conclusiones del proceso de diagnóstico sirve para elaborar un plan de acción posterior que se materializa como una base para el proceso de planificación. Las explicaciones dadas por el diagnóstico deben estar fundadas en un análisis con un abordaje situacional que busque valorar más la lógica de los problemas y sus causas, que sus reflejos en la realidad. Asimismo, posicionarse en el contexto más amplio, considerando las potencialidades y limitantes existentes en el sitio.

mación cuantitativa y precisa, que proviene de individuos, donde se utilizan cuestionarios estandarizados, puede incluir el uso de entrevistas y cuestionarios escritos y orales. *Medición Directa*: Registro de datos cuantificables o clasificables por medio de instrumentos analíticos. *Observación Participante*: Observación a profundidad de uno o unos pocos casos seleccionados. Los instrumentos informales son: *Entrevistas con informantes claves*: Proporciona información general descriptiva procedente de varios individuos involucrados. Útil para la verificación y la generación de ideas. *Entrevistas de grupo*: Genera información a nivel local, relativa a proyectos o medidas que afecten a muchas personas o grupos. *Entrevistas al grupo focal*: para el análisis de los problemas específicos y/o complejos, para identificar actitudes y prioridades en grupos pequeños (como los de vulnerabilidad). Véase Fundación Luis Vives, *Manual de ayuda para la formulación de proyectos sociales*, Unión Europea y Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales del gobierno español.

⁷ Se sugiere que en esta etapa se estructuren los horarios de trabajo del proceso de tal forma que se facilite la participación de todos los grupos involucrados en la política; para esto se deben manejar horarios diferenciados entre los subgrupos de trabajo. El grupo facilitador, además debe estar atento en ésta fase para detectar inconsistencias de los grupos, entre el discurso que manejan y su conducta; deben identificar resistencias, comentarios y participación de agentes distorsionadores del proceso, para así tratar de evitar un impacto negativo en el ejercicio.

Tratando también de visualizar y prever distintos escenarios en lo que se tendrá que trabajar, así como los distintos actores involucrados.

Para garantizar que el diagnóstico puede aportar información oportuna a las fases posteriores de la política, debe proporcionar una idea clara sobre los siguientes aspectos:⁸

- Las necesidades de los grupos sociales que son objeto de la política.
- Las condiciones de carencias y desigualdades. Todos los grupos padecen distintas lógicas de pobreza, violencia, acceso a los recursos, ejercicio de tareas cotidianas o de posibilidades de participación en la toma de decisiones.
- La existencia, disponibilidad y calidad, así como la propiedad y control de los recursos que potencien el desarrollo, quiénes toman las decisiones y quiénes tienen acceso a ellas.
- La distribución de los beneficios que generan las actividades de desarrollo entre los grupos sociales.

Fase de planificación participativa⁹

Dentro de la sociedad existen todo tipo de diferencias entre sus integrantes, esta heterogeneidad implica que las necesidades y principios de realidad de cada grupo social sean diferentes. La visión tradicional de diseñar programas o políticas públicas por un grupo de especialistas desde una posición centralizada y alejada de la población objetivo no refleja la diversidad de necesidades y opiniones existentes en el conjunto social, por tanto, no favorece el proceso de inclusión social que requiere la sociedad.

La planificación participativa está principalmente orientada hacia políticas o proyectos directamente vinculados con la sociedad, este apartado está dispuesto en ese sentido. En la tercera parte del documento se abordará la planificación institucional, es decir, aquella que se realiza al interior de las organizaciones y que tienen relación con las formas de organizarse y de tomar decisiones internas.

Concluida la etapa de diagnóstico es necesario mantener la perspectiva de inclusión en las fases posteriores del proceso, en esta parte y sobre la base de la información generada y analizada en la fase previa se debe contestar a cuestiones básicas en cada acción que se realice:

⁸ Cecilia Alfaro, *Si lo organizamos, lo logramos, planificación de proyectos desde la equidad*, en el Módulo 3 de la Serie "Hacia la equidad", San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1999.

⁹ Identificación entre todos de los cauces de acción e instrumentos que podrían solucionar de mejor forma los problemas.

• ¿Cómo se construye el desarrollo? ¿Cómo participan los grupos sociales, así como los equipos técnicos en el proyecto? ¿Cómo el proyecto puede ayudar a mejorar la calidad de la persona y de la comunidad mediante la satisfacción de las necesidades humanas? ¿Cómo hacer de las relaciones sociales (familiares, ciudadanas, económicas, laborales, públicas, etcétera) relaciones de respeto y pluralidad?¹⁰

Las condiciones que asegurarían la adopción del enfoque de no-discriminación en proceso de planeación son:

a) Hacer un reconocimiento expreso de la discriminación, donde es necesaria la voluntad y decisión política de la institución responsable de la política para reconocer las desigualdades y desventajas encontradas durante el diagnóstico, así como adoptar el compromiso de intentar eliminarlas a través del proyecto en la medida de lo posible. Esta voluntad política debe encontrarse principalmente en los responsables de las políticas, pero también es básico para todas las personas participantes, desde directores hasta técnicos, para lo cual se debe implementar una etapa previa de sensibilización e información sobre el tema;

b) Identificar que existe un aporte pedagógico que debe ser aprovechado e incorporado en el proceso de planificación, ya que en todo el proceso de la política, desde la etapa de diagnóstico hasta su evaluación, genera conocimiento y ofrece conocimiento acerca de las condiciones sociales desiguales, que a su vez fomenta en cierta medida la concientización de los involucrados;

c) La ubicación de los grupos sociales como protagonistas del proceso, reconociendo sus particularidades, necesidades, puntos de vista, y fomentar en ellos la participación dentro de las fases de la política;

d) La capacidad de responder a una necesidad asumida como problema, las personas deben identificar alguna necesidad propia que pueda ser resuelta por la política, es decir, que el proyecto sea importante para los grupos sociales porque resolverá necesidades propias. Este reconocimiento es fundamental para lograr su participación a lo largo del proceso de política;

e) Determinar con precisión el espacio y/o población objetivo; el reto consiste en determinar con precisión sus características económicas, ambientales y políticas que brindan particularidad al proceso y afectan diferencialmente a grupos sociales;

f) Contar con una determinación del tiempo, ya que este factor determina el orden y ritmo que deben seguir las actividades a realizar, así como la factibilidad de hacerlas. Se debe considerar que bajo una lógica de parti-

¹⁰ Véase Cecilia Alfaro, *op. cit.*

cipación en el proceso, es necesario considerar la disponibilidad de tiempo de los grupos participantes;

g) Identificar las relaciones de discriminación que existen dentro del entorno y que son factibles de ser modificadas por la naturaleza misma del proyecto;

h) Asegurar la suficiencia de recursos, deben estar disponibles las habilidades y capacidades grupales e individuales, que contengan la voluntad, compromiso, imaginación, solidaridad, sensibilidad y cierta familiaridad, tanto con el tema "técnico" del proyecto como con el enfoque de inclusión;

ï) Los productos a lo largo del proceso en el corto, mediano y largo plazo, tienen que ser concretos y mensurables, lo que da credibilidad y consistencia a la política. Cada producto debe servir a la consecución de un objetivo superior, es decir, que estén relacionados entre sí y que se complementen. En este sentido deben incluirse productos que muestren avance en los temas de inclusión y erradicación de conductas de discriminación. Así mismo, cada producto realizado debe reconocer la importancia de todos los participantes en su consecución.¹¹

Para garantizar que el enfoque de equidad de trato hacia todos los grupos sociales se mantenga a lo largo del proceso de la política y no sólo permanezca en la letra, las acciones y proyectos deben considerar siempre, dentro de su propia naturaleza:¹²

- Favorecer la superación de prejuicios, mitos o creencias, que impiden el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo.
- Generar condiciones que faciliten el acceso a la toma de decisiones informada, por parte de los grupos participantes.
- Dar prioridad de los beneficios a los grupos menos favorecidos y más vulnerables socialmente.
- Plantear estrategias diferenciadas que consideren la heterogeneidad de necesidades, inquietudes e intereses de los grupos sociales.
- Favorecer la construcción de las acciones concretas que impactan directamente en las condiciones de desigualdad.

Fase de implementación participativa

En esta fase se actúa directamente sobre la realidad, sobre la base de la acción planificada de pasos anteriores. Se debe definir una forma de ges-

¹¹ Véase en Cruz Prado y Francisco Gutiérrez, "Todos son procesos", Módulo II de *Pedagogía para la educación en derechos humanos*, San José de Costa Rica, ILPEC, 1997.

¹² En Cecilia Alfaro, *op. cit.*

tionar el plan, lo que significa conocer los alcances que tienen los participantes y el equipo para garantizar la ejecución de las estrategias propuestas. Previamente se deben evaluar los procesos de toma de decisiones, mecanismos de conducción, flujo de información, estructura organizacional y coordinación, que serán utilizados en la gestión de la política.

Se deben diseñar e implementar los instrumentos claves para la ejecución de lo planeado; para lograrlo se recomienda centrar la atención en la gerencia de operaciones del proyecto.¹³

En esta gerencia se busca la construcción de un sistema que garantice una conducción estratégica, que favorezca la descentralización de las acciones, y de este modo promover la participación activa de los grupos sociales. Esta fase se subdivide en dos principales pasos:¹⁴

1. *Organización y Coordinación.* Aquí se debe llegar a la construcción de decisiones estratégicas, las cuales deben tener la capacidad de promover el consenso, concertar intereses, articular esfuerzos y recursos. Se tienen que nombrar las responsabilidades de cada actor para cubrir los objetivos y líneas estratégicas, estructurando un plan de trabajo basado en funciones, más que en tareas.

Los elementos clave de la etapa son conocer cuál será el proceso de aprobación de la política, cómo se desarrollará y quiénes participarán en el visto bueno. También es importante conocer cómo se difundirá, tratando de asegurar que llegue a todos los grupos sociales involucrados. Por otra parte, se debe conocer quiénes y cómo se tomarán las decisiones clave en la ejecución de la política, tratando de continuar con el enfoque participativo. Para la organización de grupos de trabajo, comisiones, etcétera, orientados a la ejecución, seguimiento y evaluación, deben conocerse sus responsabilidades, funciones y objetivos, así como quiénes serán los integrantes, siempre asegurando la pluralidad. Para los mecanismos de coordinación e información, se debe encontrar la manera de asegurar un flujo permanente y oportuno de la información, que permita un buen seguimiento y los ajustes necesarios. Al igual que una selección adecuada de los mecanismos de administración y rendición de cuentas que garanticen un buen control y transparencia del uso de recursos. Asimismo, un oportuno diseño del sistema de capacitación para las distintas instancias, que debe considerar las necesidades y especificaciones de los participantes.

Se debe fortalecer el desarrollo político y administrativo de los actores, ya que para tomar decisiones eficaces y con un enfoque plural, se debe tener la capacidad de encarar la diversidad de visiones, la incertidumbre, el conflicto, la complejidad del contexto, las relaciones de poder. Perma-

¹³ Rocío Lombera, *op. cit.*

¹⁴ Rocío Lombera, *op. cit.*

nementemente se tiene que vincular el corto, mediano y largo plazo en las acciones, así como generar condiciones para el consenso, concertación y negociación.

2. *Formulación y Gestión de Proyectos.* Esta etapa se divide en tres partes. La primera es la formulación de perfiles del proyecto, donde cada comisión responsable de cada línea estratégica definirá con todos los demás actores (grupos sociales, institucionales, técnicos y políticos) el grupo de proyectos correspondiente a cada línea. Básicamente cada proyecto debe tener una justificación plena, identificación de beneficiarios, objetivos y metas precisas, las correspondientes estrategias, metodologías, cronogramas, ubicación geográfica-espacial y cálculo de los costos.

La segunda parte consiste en la formulación Técnica-financiera, en la cual se consideran únicamente los aspectos de factibilidad técnica, económica, social y financiera del proyecto.

Y como última parte, la política de gestión de los proyectos debe ser fundamental para consolidar el alcance de los objetivos; esta gestión debe procurar allegarse recursos extras que provengan de fuentes distintas a las originales. Pueden gestionarse en los tres ámbitos de gobierno, con actores privados que puedan interesarse en el tema y con entidades multilaterales. Esta gestión debe promover la negociación y el compromiso de los actores participantes, con la finalidad de que destinen todos los recursos a su alcance, para la eficiencia y efectividad de los proyectos.

Estrategias de implementación con criterios incluyentes¹⁵

Para garantizar la transversalidad de la perspectiva de inclusión en los proyectos, es necesario que en cada uno de ellos se establezcan responsabilidades para promover la equidad, dentro de las funciones del personal permanente, así como los respectivos recursos para su cumplimiento.

Las actividades a desarrollar deben tener mecanismos que aseguren la participación y visibilidad de los grupos que tradicionalmente han permanecido ocultos en los procesos productivos y sociales. Se deben implementar sistemas que generen a lo largo de la fase, información y datos que permitan estimar y valorar la presencia de los criterios de no discriminación que se está tratando de introducir (por ejemplo, estadísticas desagregadas por población vulnerable). Las tecnologías, tiempos, sitios de trabajo y formas de comunicación a utilizar, deben ser convenientes y apropiados a las particularidades de los grupos participantes.

¹⁵ En Lorena Aguilar, "Lo que comienza bien, termina mejor: elaboración de propuesta con enfoque de género", Módulo 1 de la serie *Hacia la equidad*, San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1998.

En la medida de lo posible es deseable que exista una persona responsable de la asistencia técnica, monitoreo del seguimiento y la evaluación del enfoque de no-discriminación; asimismo, debe poseer disponibilidad de tiempo, autoridad, poder de decisión y manejo de recursos. Con la existencia de esta figura no debe asumirse que es la única con responsabilidad en la política, todos los participantes deben asumirse como responsables de ella.

En el manejo o gestión interna del proyecto se debe contar con innovadoras formas de ejercer la administración, el poder y la gerencia de los proyectos; en este sentido, deben instrumentarse continuamente procesos de sensibilización y capacitación dirigidos hacia el personal.

Fases de monitoreo y evaluación participativas

Para evitar que los esfuerzos de incorporación de criterios incluyentes en las acciones y en la propia vida de las instituciones se debiliten, es indispensable que los resultados estén visibles a todos los participantes de la política. Por tanto, es indispensable la existencia de un sistema de monitoreo y de evaluación que contenga un enfoque incluyente en su construcción y desarrollo.

El monitoreo y la evaluación, como procesos institucionales fundamentales para la elaboración de políticas públicas contemporáneas, no pueden estar exentos de incorporar una perspectiva de no-discriminación, deben ser capaces de generar información entorno al tema, tanto de como se conduce la gestión, como de los cambios graduales que se generen en el entorno social.

Tipos de monitoreo y evaluación¹⁶

Básicamente son tres formas de concebir el proceso de evaluación y monitoreo. La primera, donde básicamente se involucra activamente todo el personal del proyecto, se busca identificar los criterios de ejecución y alcance de los productos y resultados de las acciones físicas y presupuestarias como un interés común del personal. La segunda tiene como característica principal que es realizada por un grupo especializado, siendo una actividad casi exclusivamente de supervisión o control por parte de especialistas. Y para la tercera, en espacios participativos, los grupos involucrados deben participar desde la instrumentación del sistema, el cual, si bien supone mayo-

¹⁶ Guiselle Rodríguez *et al.*, "Tomándole el pulso al género: sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al género", de la serie *Hacia la equidad*, San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1999.

res esfuerzos en materia de inversión de recursos, trae ventajas en materia de inclusión social.

Este último tipo es el que se propone en este documento, ya que se asume que poner el control de la construcción y análisis de la información generada por el monitoreo a disposición de los grupos sociales involucrados en la política, es una forma de empoderamiento que les permite apropiarse del proceso, desarrollar conocimiento sistematizado de su entorno, aprender acerca del uso de los recursos, tener más control sobre el proceso de cambio; también puede facilitar que los grupos logren una mejor negociación al identificar y explicitar sus necesidades e intereses frente a grupos ajenos, como autoridades u otras instituciones.¹⁷

*Pasos para la instrumentación del sistema*¹⁸

Se proponen los siguientes pasos para la implementación de un sistema de monitoreo o evaluación que incorpore la perspectiva de no-discriminación, cada uno de ellos debe ser flexibilizado dependiendo de la naturaleza de cada proyecto.

Definición del perfil de participación: Una vez que se asume el compromiso de los niveles directivos con el perfil de no-discriminación del sistema, se debe definir el grado de participación que va a contener. Este paso es importante en la consideración de que la decisión tendrá implicaciones metodológicas y conceptuales, a nivel presupuestal y de tiempo. Se debe considerar que la participación de los grupos involucrados en el diseño, operativización e interpretación de los indicadores y demás unidades de análisis, supone un esfuerzo previo de capacitación y de desarrollo de capacidades y destrezas para integrar un sistema confiable.

Selección de los participantes: Para hacer factible y viable una participación efectiva, el sistema debe contar al menos con dos tipos de participantes, para el montaje del sistema y la recopilación de la información. Para el primer tipo se debe generar un grupo representativo que otorgue viabilidad operativa. Se propone promover la participación de los grupos más involucrados en la política pública, es decir, sobre los que se pretende impactar. Y para recopilar la información, se necesita identificar el tipo de participantes, se debe evitar la concentración de "poder", pasando de una participación centralizada en algunos pocos grupos, a una amplia donde las personas tengan opiniones distintas, y que tradicionalmente son aquellos que han sido relegados.

Variables e indicadores: Es indispensable que se tenga que priorizar y

¹⁷ Guiselle Rodríguez, *op. cit.*, 23 pp.

¹⁸ *Idem.*

enfocar la atención del sistema en un número razonable de variables e indicadores a monitorear, para así garantizar su viabilidad. Se sugiere que no predomine demasiado un monitoreo cuantitativo, donde una gran cantidad de cifras haga prácticamente imposible su análisis e interpretación. Los indicadores seleccionados deben tener estrecha relación con el objetivo que se pretende alcanzar para así poder seleccionar las actividades que den mejor referencia del avance. El sistema de monitoreo debe tener el ritmo adecuado para generar la información de manera oportuna y en cantidad suficiente.

Se deben incorporar variables e indicadores que hagan posible monitorear, y después evaluar el impacto que se está logrando diferenciadamente entre los grupos sociales involucrados, así como otros que permitan identificar el grado de avance en la modificación de las relaciones de poder y en las percepciones sociales respecto al tema de no-discriminación. Para incorporar la perspectiva de no-discriminación dentro del sistema, se pueden tomar como referencias los siguientes elementos: división del trabajo y roles de los grupos sociales, reconocimiento de las desigualdades etarias, impacto diferenciado por grupo, el acceso-uso-control sobre los recursos-beneficios, condiciones de vida de los grupos sociales, niveles de participación-empoderamiento, etcétera.

Escalas de desempeño: Con el objetivo de evitar la incorporación de criterios de medición y evaluación desprovistos de una adecuada contextualización, que no se ajusten a las necesidades y realidad específica, se propone el uso de escalas de desempeño que hayan sido construidas tomando en cuenta las realidades del entorno. Su utilización se recomienda sobre todo en proyectos que intentan incorporar aspectos poco conocidos y novedosos, como el caso de un enfoque de no-discriminación. Este tipo de referencias tiene ventaja sobre aquellos estándares y sobre los elaborados en otros contextos. Esta escala implícitamente supone el uso de un indicador que se mueva dentro de ella; los valores más utilizados para la construcción de la escala son las metas planteadas en la etapa de planificación.¹⁹

Herramientas de recolección: La elección de los instrumentos de recolección de la información depende casi exclusivamente de los indicadores seleccionados, tiempo disponible, habilidad del grupo, recursos y tecnologías disponibles. Para avanzar en un sistema de monitoreo que incorpore el perfil de no-discriminación, es necesario modificar los elementos utilizados, o que vayan a serlo, dentro de la propia gestión del proyecto; por ejemplo, los formatos de planes, informes, reportes, fichas, controles de visita, memorias y todo aquel mecanismo que tenga como fin el registro de datos e informa-

¹⁹ Se recomienda consultar el documento sobre escalas de desempeño: Lorena Aguilar *et al.*, *Nudos y desnudos*, San José de Costa Rica, UICN, 1997.

ción. En este sentido, las modificaciones en los formatos deben darse tratando de hacer visibles las características de los usuarios en su calidad de integrantes de un grupo social, con necesidades y preferencias. También es importante analizar y dar seguimiento a los procedimientos de captación, procesamiento, sistematización y redacción de los documentos vinculados con la información del proyecto, ya que es en esos procedimientos donde se pueden encontrar limitaciones y potencialidades para una incorporación efectiva de la perspectiva de no-discriminación por parte de los encargados.

Se proponen una serie de preguntas claves que orienten la recolección de la información en el sistema:²⁰

¿Cómo sabe Ud. si las cosas están mejorando o empeorando? (la respuesta se vincula directamente con los indicadores seleccionados), ¿De dónde se obtendrá la información?, ¿Quién tiene la información?, ¿Qué se necesitaría observar para obtener la información?, ¿Cómo se recogerán los datos?, ¿Con qué frecuencia y quién los recolectará?, ¿Cómo y dónde se anotarán los datos?, ¿De qué manera se fortalecerá la participación y empoderamiento de los grupos sociales involucrados en la política?, ¿El sistema promueve el empoderamiento, si no, cómo podría hacerlo?

Para generar la información que alimente al sistema se pueden utilizar diversos instrumentos, que dependen invariablemente de las decisiones sobre el diseño de la política y su manera de monitorear y evaluar. Entre ellos se encuentra el “Barómetro de la sostenibilidad”, el cual pretende facilitar a la población participante el análisis sobre su calidad de vida.²¹ Otro instrumento es la llamada “Matriz de planificación de monitoreo y evaluación”, con la cual se pretende resumir las acciones a realizar en el proceso participativo, asignando las responsabilidades y elaborando el cronograma.²² Los instrumentos más comunes son los informes o reportes de labores; para este caso, la recomendación es que se diseñen de manera que muestre de una forma desagregada la información relevante sobre el estado, necesidades y preferencias de los grupos sociales involucrados. Una herramienta sugerida para el ámbito de proyectos locales es la recolección de información comunitaria a través de cuestionarios ilustrados con eventos sobre las relaciones sociales entre los grupos.²³

Procesamiento de la información y elaboración de informes: En esta parte del sistema se debe tener presente la diferenciación entre la infor-

²⁰ Guiselle Rodríguez, *op. cit.*, p. 35.

²¹ Para mayores detalles revisar el texto de Lorena Aguilar *et al.*, (1997), *op. cit.*

²² Véase Frans Geilfus, *80 herramientas para el desarrollo participativo*, San Salvador, IICA/Laderas CA y PROCHALATE, 1997.

²³ Guiselle Rodríguez, *op. cit.*, p. 42.

mación generada para monitorear y aquella destinada a evaluar el impacto de la política o proyecto.

Elaborar informes que presenten juicios y valoraciones usualmente sesga la información hacia la visión particular de quien los elabora. Los informes de monitoreo deben precisar los cambios analizados y las tendencias solamente vinculadas al cumplimiento de las metas establecidas.²⁴

La institucionalización de los criterios de inclusión en la gestión interna de las organizaciones

Arriba se indicó que la propuesta para el diseño de políticas, proyectos o programas, se enfocaría en dos vertientes: la primera, y que ha sido objeto del tratamiento más extenso en este artículo, son aquellas políticas que intentan modificar la realidad para resolver los problemas de la sociedad. La vertiente que resta, y que será objeto de propuestas para su diseño en este apartado, se enfoca a la gestión y organización interna de las instituciones. Se considera que la forma en que una institución se relaciona y se conduce a su interior, determina en gran medida el éxito de sus políticas para con el exterior. Por esto, la adopción de un enfoque de no-discriminación en las formas de gestión y organización internas, de las entidades públicas, es una tarea fundamental para la construcción de la ciudadanía plena y fortalecimiento del tejido social.

Para que la perspectiva de no-discriminación se arraigue de manera permanente al interior de una organización, se debe incidir en lo que se conoce como “cultura institucional”.²⁵ Considerando que básicamente es la manera mediante la cual se interrelacionan las personas, con sus valores y creencias, esta cultura establece referentes acerca de lo que se considera correcto, o no, en las áreas informales de la entidad, tales como reglas, convenciones no escritas, normas de cooperación, etétera.²⁶ La cultura institucional es un reflejo del contexto social, generalmente los valores y creencias adoptadas por la institución son casi los mismos que los existentes en la sociedad. Si la sociedad no tiene desarrollados valores

²⁴ Para más detalles consultar el texto de Guiselle Rodríguez, *op. cit.*, pp. 43-44.

²⁵ Según la definición de Hola y Todaro: “Designa un sistema de significados compartidos entre los miembros de la institución que produce acuerdos sobre lo que es un comportamiento correcto y significativo”, que incluye, “el conjunto de las manifestaciones de poder, de características de interacción y de toma de decisiones y de los valores que surgen al interior de las organizaciones que, a lo largo del tiempo, se convierten en hábitos y en parte de la personalidad o ‘forma de ser’ de éstas”, en Eugenia Hola y Rosalba Todaro, *Los mecanismos del poder. Hombres y mujeres en la empresa moderna*, Santiago de Chile, CEM-Centro de Estudios de la Mujer, 1992.

²⁶ INMUJERES, *Cultura Institucional y Equidad de Género en la Administración Pública*, México, Inmujeres, 2002, p. 13.

de equidad, tolerancia y pluralidad, seguramente sus organizaciones e instituciones tampoco los tendrán. Son recurrentes los casos donde los valores discursivos de la organización (aquellos explícitos en su misión o visión), no necesariamente coinciden con los valores practicados en sus relaciones cotidianas.

La incorporación de un enfoque de no-discriminación que incida en la cultura institucional de las organizaciones públicas debe contar con una estrategia que impacte las arenas tanto formales como informales de la entidad. Dicha estrategia deberá contar con acciones de corto, mediano y largo plazo. Entre algunas de éstas se encuentran la formulación de políticas, leyes, normas o actividades que se enfoquen a la protección de los derechos de sus integrantes. Asimismo, se deben desarrollar instrumentos técnicos y metodológicos que sean capaces de incorporar el enfoque en sus procesos de política. La innovación en los diseños de las estructuras administrativas y de gestión es un área de posibilidades enormes para incorporar la tolerancia y equidad como valores. Los esfuerzos para la sensibilización y capacitación de los integrantes deben ser de largo aliento, ya que se consideran básicos para modificar la escala de valores y creencias. También se requieren de la implementación de un sistema efectivo de resolución de conflictos, que sirva de contención en el corto plazo para las conductas discriminatorias o violatorias de derechos. Otra acción, que es más una condición necesaria para la incorporación del enfoque, es la voluntad política y disposición efectiva del líder de la entidad, la cual debe traducirse en recursos económicos, materiales y humanos suficientes para sostener el esfuerzo en el largo plazo.

Para incorporar, transversalizar e institucionalizar perspectivas similares, se ha sugerido seguir un “mapa de ruta”, el cual en su primera etapa requiere un mandato y liderazgo político comprometido con el esfuerzo, que esté respaldado por recursos y que incorpore explícitamente en los documentos rectores de la organización el enfoque de no-discriminación. También es necesaria una identificación previa de restricciones y oposiciones al cambio (así como sus probables causas) e igual de importante es la ubicación de aliados potenciales. Es una etapa básicamente para el diagnóstico institucional, para conocer el estado interno de los ámbitos formales e informales de interrelación y organización. Para identificar las prácticas que generan desigualdad y discriminación, el diagnóstico debe considerar en su constitución los siguientes elementos: contexto externo e interno de la institución, identificación de aliados y posibles consensos, conformación de la estructura del personal y sus fallas, así como las propias prácticas discriminatorias.

La segunda etapa está enfocada al análisis del diagnóstico institucional, y a la construcción de hipótesis y propuestas acerca de cómo debe darse

el proceso de cambio. Se busca identificar qué tipo y a qué niveles se requiere.²⁷

La siguiente etapa es la de planeación estratégica, donde se consulta e involucra a todo el personal de la institución en la definición y fundamentación del cambio, así como en la elección de la forma en que se realizará.

El grupo facilitador del cambio debe valerse de los aliados identificados para promover la construcción de consensos y de estrategias de acción. En esta misma etapa se diseña el sistema de monitoreo y evaluación adecuado para visibilizar y determinar si se está incidiendo en la cultura institucional.

En la cuarta etapa se concretiza lo planeado, es la instrumentación del proceso, el cual requiere del desarrollo profesional y técnico del personal, que debe contar con capacitación en habilidades de planificación y en políticas de igualdad de trato. Se debe contar también con un esquema de incentivos positivos (o negativos) para asegurar el compromiso de los integrantes de la organización, además se debe llevar a cabo en este momento la revisión y, en su caso, la modificación de las estructuras de capacitación, reclutamiento y promoción del personal.

En la quinta etapa se monitorean y evalúan los efectos de la política, y dado que se pretende incorporar una perspectiva, deben existir los indicadores y referencias que reflejen los avances en esa materia.

Conclusiones

Este artículo ha intentado proponer algunas medidas y criterios que hagan de la acción pública una labor más incluyente para todas las personas y grupos sociales. El trato desigual debe ser erradicado de todos los ámbitos nacionales; sin embargo, es imperativo erradicarlo de la entidad que debe ser garante del ejercicio de los derechos y libertades de las personas: el Estado. Las organizaciones y entidades de gobierno deben ser ejemplo de trato igualitario, tolerancia e inclusión, ya que además de ser el responsable directo del bienestar social, es el actor que mayor daño puede hacer a la sociedad al conducirse con actitudes y acciones discriminatorias.

La incorporación de criterios de igualdad de trato al interior de una institución y en sus formas de relacionarse con la sociedad, supone una transformación total de sus prácticas y cultura. La aceptación de este enfoque implica diseñar y establecer nuevos criterios para la generación de políticas públicas.

Un proceso de cambio que institucionalice nuevos enfoques y perspectivas debe tratar de hacer rutinarias formas de interacción social caracteri-

²⁷ INMUJERES, *op. cit.*

zadas por principios de igualdad y tolerancia, al mismo tiempo que tiene que deslegitimar las formas de organización social contrarias a la dignidad de las personas.

La institucionalización del enfoque pretende resolver asimetrías asimiladas estructuralmente que existen en el acceso a los recursos y beneficios que generan las organizaciones y entidades públicas, así como las situaciones de desventaja de grupos dentro de normas, prácticas, ordenamientos, distribución y presencia de los actores en las organizaciones. También busca incrementar las probabilidades de acceso, en términos equivalentes, a los bienes y servicios públicos que garantizan el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

Es necesario replantear las formas de interacción entre el gobierno y la sociedad. La participación activa de los ciudadanos en los procesos de la política y gestión pública que les afectan cotidianamente ayudará a la reconstrucción de la imagen de lo público, la cual necesita reposicionarse como un aspecto prioritario en la vida de las personas.

Bibliografía

Aguilar, Lorena *et al.*, *Nudos y desnudos*, San José de Costa Rica, UICN, 1997.

————— *et al.*, *Quien busca... encuentra: elaborando diagnósticos participativos con enfoque de género*, San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza, 1999.

Aguilar, Lorena, "Lo que comienza bien termina mejor: elaboración de propuesta con enfoque de género", Módulo 1 de la serie *Hacia la equidad*, San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1998.

Alfaro, Cecilia, "Si lo organizamos, lo logramos, planificación de proyectos desde la equidad", en el Módulo 3 de la Serie *Hacia la equidad*, San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1999.

Fundación Luis Vives, *Manual de ayuda para la formulación de proyectos sociales*, Unión Europea y Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales del gobierno español.

Geilfus, Frans, *80 herramientas para el desarrollo participativo*, San Salvador, IICA/Laderas CA y PROCHALATE, 1997.

Hola, E. y Todaro, R., *Los mecanismos del poder. Hombres y mujeres en la empresa moderna*, Santiago de Chile, CEM-Centro de Estudios de la Mujer, 1992.

INMUJERES, *Cultura Institucional y Equidad de Género en la Administración Pública*, México, Inmujeres, 2002.

Lombera, Rocío, 2004, *Manual No. 1. Planeación estratégica participativa del desarrollo local*, Quito, Programa de Gestión Urbana.

Prado, C. y Gutiérrez, F., "Todos son procesos", Módulo II de *Pedagogía para la educación en derechos humanos*, San José de Costa Rica, ILPEC, 1997.

Rodríguez, G. *et al.*, "Tomándole el pulso al género: sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al género", de la serie *Hacia la equidad*, San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1999.