

INFORME DE RELATORÍA

Área temática: Administración pública inclusiva: igualdad de género, juventud e integración de la discapacidad como base del desarrollo humano

Coordinadora: Cecilia María Klappenbach. Directora General de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos. Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Argentina

En el presente documento se resumen los principales conceptos tratados durante el XXVII Congreso del CLAD en relación a la conformación y desarrollo de una Administración Pública Inclusiva.

El Congreso finalizó con la lectura y aprobación plenaria del Consenso de Sucre, en cuya cláusula novena reivindica la conformación de un estado inclusivo; y lo expresa de la siguiente manera: *"Este Congreso queremos que sea el Congreso que reivindique la diversidad, la inclusión y el diálogo entre las diversas culturas. Un Congreso que reivindique una Administración abierta a la igualdad de género y racial, a la inclusión de las personas con discapacidad, y volcada en salvar a la humanidad del colapso medioambiental que irremisiblemente crearemos si no actuamos de forma rápida y efectiva. Solo desde la incorporación de todas las personas a este proyecto colectivo de humanidad podremos salir adelante, solo desde el respeto a nuestro planeta podremos dejar a nuestros jóvenes y niños un mundo habitable. Queremos que este Congreso sea el de la construcción de un nuevo consenso, el consenso de Sucre, por una Administración más verde e inclusiva, más abierta a la diversidad y más equitativa"*. Es extraño, tal vez, iniciar un informe de relatoría con lo ocurrido al cierre del Congreso, pero en este caso, ha sido de tal relevancia y envergadura la declaración del consenso de Sucre, que ressignifica lo compartido en los paneles.

Las presentaciones sobre equidad de género se instalan en la agenda de los Congresos del CLAD en el año 2017. Es para esos años que el CLAD incluye explícitamente la agenda de género en sus actividades. Pero es en este Congreso en el cual se ha visto con mayor claridad la profunda necesidad que tenemos los países de construir estados inclusivos, que cobijen a los diferentes grupos sociales que representan la sociedad actual: género, LGBTIQ+, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos originarios, diversidad socio cultural, diversidad socio económica, y religiosa, entre los más relevantes pero no de manera excluyente. La declaración de cierre en Sucre, convalida y pone en valor las presentaciones (declarativas y de acciones concretas) que los estados habíamos realizado hasta este momento.

Las ponencias de este año han recorrido básicamente las variantes de género, discapacidad y juventud, pero ha quedado de manifiesto que el abordaje inclusivo y las metodologías y buenas prácticas compartidas en este congreso pueden aplicarse a cualquier perspectiva de inclusión que una gestión pública quisiera desarrollar.

Cabe destacar, asimismo, que en tres de las cuatro exposiciones plenarias se ha mencionado el concepto de estado diverso e inclusivo, como característica de un buen gobierno. Emerge con más claridad que en reuniones anteriores que el desarrollo del valor inclusión en el sector público, no es solo una cuestión ética, sino que es un requisito para la innovación y la cercanía. ¿Cómo podrá una institución pública comprender a la ciudadanía que representa sino contiene en su seno diversidad de miradas y multiplicidad de paradigmas de entendimiento del contexto?

La diversidad del estado nos permite profundizar el complejo entramado social actual, diseñar respuestas acorde dicha complejidad y comunicarnos en diversidad de canales y formatos, tal de responder a las necesidades de la ciudadanía.

Las presentaciones de este Congreso se han caracterizado por ser menos declarativas y más enfocadas en planes de acción concretos. La mayoría de los casos presentaron programas ya implementados o en proceso de implementación. Podríamos afirmar que la equidad de género se está haciendo realidad en nuestras administraciones públicas. Y si bien, aún no podemos desatender este eje de política pública podemos aseverar que el tema género se ha instalado en las agendas de los gobiernos nacionales, y es una variable de decisión que se considera relevante.

La consideración de las políticas de diversidad e inclusión como concepto transversal que atraviesa a las organizaciones públicas, impacta en la organización interna del sector público, la atracción de talento, la transparencia, la innovación y la cercanía. Es, por lo tanto, una política pública de abordaje múltiple, la cual puede ser definida en sí misma, con planes, objetivos de gestión e indicadores propios, o bien como una variable de análisis o indicador de evidencia para la definición de otras políticas públicas. Los panelistas de Colombia lo expresan con mucha claridad al aseverar que: *“precisamente, la diversidad e inclusión es esencial para reconocer que todas las personas son transformadoras del mundo y pueden a través de su experiencia aportar hacia el incremento del valor público, con el fin de solucionar problemas y necesidades de la ciudadanía. En este sentido, contar con talento humano diverso e inclusivo alineado con la actual era digital e inteligente requiere de la vinculación de jóvenes en el Estado y personas con discapacidad que interioricen el servicio y el compromiso con la sociedad, y manteniendo la equidad de género reconoce la importancia que hombres y mujeres construyan de manera integral una sociedad justa y en armonía con el reconocimiento de la igualdad de sus derechos sociales y profesionales”*

Los temas que se detallan en el siguiente documento son los que hemos considerado más relevantes durante las ponencias de los panelistas.

Representantes de Colombia presentaron las estrategias de reclutamiento y desarrollo de **jóvenes** que han venido implementando, según las cuales han podido contratar a 54.407 jóvenes, entre el sector público y contratistas del estado. Para ello, desde el año 2016, han adecuado normativa y trabajado conjuntamente con otros organismos del estado para hacer del sector público y de las empresas contratistas un lugar de trabajo deseable. Un dato relevante que han compartido los panelistas es el ascenso socio-económico que implica este empleo fijo para el empleado joven y su familia. El reclutamiento de jóvenes de sectores más vulnerables se convierte en un dinamizador social, aportando asimismo al mejor cumplimiento de los ODS 2030, siendo este segmento más proclive a la permanencia en el empleo público que a la rotación continua, característica de este grupo etario.

Entre las adaptaciones realizadas por Colombia se ha modificado en estilo de evaluación de ingreso, focalizándose en “Capacidades, Habilidades y Aplicación de Conocimientos requeridos para los servidores públicos frente al conocimiento específico (memorístico) del puesto de trabajo en particular”. Asimismo, crearon una Escuela Virtual, como el espacio de transferencia de conocimiento, en la cual cualquier postulante, pero los jóvenes en particular, tienen la posibilidad de mejorar el nivel de las competencias laborales requeridas.

Los panelistas de Colombia, Bolivia y España, abordaron el tema de la inclusión laboral de **personas con discapacidad**, compartiendo en sus presentaciones acciones intra y extra gobierno.

Se debatió en las presentaciones, la diferencia entre integración e inclusión. Uno de los panelistas cita en su documento de presentación que *“la integración, es el proceso por el cual las personas con discapacidad disipan y asisten a las instituciones bajo la premisa de que pueden adaptarse a los requisitos normalizados de estas entidades. Y la inclusión implica el verdadero proceso de reforma sistémica que da lugar a cambios y modificaciones renovadoras tanto en el contenido de la currícula”*.

Convocamos a un estado inclusivo, atento que son los equipos de trabajo los que deben incorporar esta dinámica sistémica y sostenida de adaptación a las condiciones de las personas, en este caso sus eventuales discapacidades.

En este sentido, cabe resaltar la normativa de la Comunidad Europea que define en relación con la discapacidad, la *"necesidad de establecer medidas adecuadas para acondicionar el lugar de trabajo a la discapacidad: adaptar instalaciones, equipamientos, pautas de trabajo, asignación de funciones o provisión de medios de formación... para que las personas con discapacidad puedan acceder a un trabajo, mantenerse en él o progresar"*.

Todos coincidieron que el trabajo permite a las personas con discapacidad tener una vida autónoma, insertarse en la sociedad desde un lugar de aporte y valor, y en muchos casos los re-construye como individuos, a partir del cambio de mirada de la sociedad; siendo por lo tanto el estado en su doble rol de empleador y de gestor de políticas públicas, quien debe incentivar y facilitar la inclusión laboral de personas con discapacidad.

Los expositores coincidieron que los denominados "apoyos específicos", no son un problema al momento de decidir incorporar personas con discapacidad al servicio público, la tecnología ha facilitado considerablemente la inclusión de personas en condiciones de discapacidad y que la condición de discapacidad no es la esencia de la persona, por lo cual, el trabajo a desarrollar en los equipos es la capacidad de mirar a la persona en toda su potencialidad y no hacer foco en sus limitaciones.

Observamos en las presentaciones y en el debate en salas, que los países nos encontramos en diferentes estadios de desarrollo en cuanto a la discapacidad. Mientras países como Colombia ha contratado a la fecha 10.915 personas con discapacidad a partir de políticas activas de inclusión laboral, entre el sector público y las empresas contratistas, otros, como España están alineados con la Convención Internacional y cuentan con un marco legal propicio para la inclusión plena de las personas con discapacidad, un tercer grupo, aún están en proceso de brindar educación integrada y de la calidad requerida, pre requisito indispensable para que las personas con discapacidad puedan incorporarse al mundo laboral.

En este sentido, las experiencias de Cataluña y Barcelona, han sido muy interesantes. Partiendo de la convicción que la educación es uno de los requisitos indispensables para una plena inclusión laboral, Cataluña ha elegido la "escolarización diferenciada con apoyos específicos a un modelo basado en la voluntad de construir un sistema educativo verdaderamente inclusivo", en el caso de Barcelona nos encontramos con un gobierno local que ha decidido promover activamente la accesibilidad, iniciando el proceso con un modelo basado en la eliminación de barreras arquitectónicas (1997-2006), sumando actualmente un modelo de accesibilidad universal (2022-2030).

Barcelona nos aporta una nueva mirada sobre la discapacidad: la accesibilidad actúa en beneficio del conjunto de la ciudadanía, afecta a todos en diferentes etapas de la vida y, debe ser, por lo tanto, una política pública de la ciudad. Suma un concepto nuevo e interesante que es la cadena de accesibilidad, definida como el "conjunto de elementos que, en el proceso de interacción del usuario con el entorno, permiten la realización de las actividades previstas en él". Este concepto pone a la persona en el centro de las adaptaciones a realizar en todas las dimensiones de interacción (arquitectónicas, procesos, tecnología).

Bolivia incluye en sus diferentes normas y consensos de intención, el derecho de acceso a la educación y al empleo digno para las personas con discapacidad. El Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad (PNIEO), identifica tres áreas de desarrollo estratégico: políticas públicas específicas, fortalecimiento de capacidades, y educación.

Es sobre este último punto en el cual los panelistas, han manifestado que en Bolivia aún deben producirse avances significativos. Es de destacar que el PNIEO incluye en sus consideraciones las construcciones culturales como uno de los principales factores que inciden contra los derechos humanos de las personas con discapacidad. Incluye en su análisis los estereotipos, creencias, y prejuicios presentes en un modelo de sociedad que valora “lo perfecto”, “lo normal”, “lo bello”, parámetros convencionales y excluyentes. Expresamente el trabajo presentado declara: “la discapacidad se encuentra profundamente influida por las representaciones e imaginarios construidos social y culturalmente, con legados culturales que organizan los estilos de vida urbanos y rurales”. Y expresa en su plan estratégico la importancia de trabajar en la transformación de los estereotipos y estas construcciones sociales para lograr una plena inclusión de las personas en condición de discapacidad.

El tercer grupo de ponencias, abordó la temática de **género**. Salvo la experiencia de Colombia las presentaciones responden a experiencias en gobiernos locales: Sao Paulo Brasil, Universidad Estatal del Centro Oeste (Unicentro) de Guarapuava, Estado de Paraná, Brasil y Ciudad de Buenos Aires Argentina, muestran que se ha institucionalizado la implementación de políticas de equidad de género. Si bien los grados de implementación se encuentran en diferentes estadios reconocemos una agenda que ya no puede tener retrocesos y la que deberá trabajar en línea a su consolidación e incorporación como un proceso habitual en las organizaciones públicas.

Los abordajes de Colombia, Sao Paulo y Ciudad de Buenos Aires, muestran el éxito de un plan integrador, multifásico y multisectorial.

En los tres casos los indicadores de éxito concurren en igualdad global de mujeres y hombres en la administración pública, incremento de mujeres en cargos jerárquicos.

En Colombia, se incrementó la participación de la mujer en los cargos directivos, con un porcentaje de participación en 2021 del 46%, superando lo requerido por la Ley de Cuotas (30%), y la meta ODS para 2019 (44,5%).

La siguiente afirmación de los panelistas de Sao Paulo nos permite entender el marco conceptual en el cual desarrollaron su ponencia: *“Potenciar la equidad entre los géneros, no significa construir formas únicas del ser y quehacer femenino y masculino, no es establecer formas homogéneas de relación, sino propiciar el desarrollo integral del ser humano, a partir su crecimiento personal desde lo común y lo diverso”*, a partir de esta aseveración presentaron casos significativos de mecanismos institucionales que redundan en beneficio del desarrollo profesional de las mujeres dentro de la administración pública.

Surge de este panel, que haber tenido una presidenta mujer (Dilma Rousseuff) entre 2011 y 2016 impactó positivamente en el rol de las mujeres en la administración pública brasilera, si bien no se han producido aun cambios disruptivos.

El trabajo presentado profundiza también la temática de violencia de género en la sociedad. Si bien en general, en los paneles de este eje temático no se han priorizado este año las cuestiones de violencia, es muy interesante el trabajo presentado por los panelistas de Sao Paulo, quienes describen con mucho detalle el entramado social. En el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) de Argentina, una de las panelistas desarrolla el impacto de la Ley Micaela, sobre capacitación de todos los servidores públicos. Dicha ley es nacional y establece la capacitación obligatoria en materia de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, y observa que el conocimiento por parte de las trabajadoras de sus derechos, generó más confianza para denunciar casos de violencia intralaboral.

A partir de estas capacitaciones, líderes de alto rango también tomaron conciencia y asumieron compromisos con los casos particulares que ocurrían en su ámbito de gestión.

El GCBA también presentó su Protocolo de actuación para la prevención, tratamiento y erradicación de la violencia de género en el ámbito laboral. El trabajo sobre violencia de género en la administración pública muestra una evolución más lenta que otros indicadores pero se ven avances en la presentación de denuncias y en su tratamiento.

La presentación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de Argentina, tuvo un enfoque pragmático, descriptivo de los planes de gobierno de los últimos años, incorpora indicadores de evaluación y éxito. El punto relevante del GCBA es el desarrollo de una cultura organizacional para la equidad de género, enfoque que le ha permitido en el 2022 que el 35% de mujeres ocupen cargos jerárquicos (desde Ministras hasta Directoras Generales) vs el año 2018 en el cual el 28% de los cargos eran ocupados por mujeres.

Los pilares de esta mejora son: programas de transformación cultural, abordaje transversal de la temática de género, fortalecimiento de las habilidades de liderazgo de las mujeres, capacitación en áreas de tecnología favorecedoras de un cambio de perfil profesional, comunicación interna y sensibilización, nuevo esquema de licencias por maternidad –paternidad tanto para el gestante como para el no gestante, y, por supuesto la decisión política del Jefe de Gobierno.

El caso de la Universidad Estadual do Centro Oeste es sumamente interesante dado que plantea una metodología de trabajo con la comunidad en la que se inserta. La presentación de la universidad como actor relevante de transformación de la ciudad de Guarapuava es novedoso y dinamizador del desarrollo local. La presentación excedió la agenda de género, pero muestra un centro educativo que tuvo un rol trascendental en pandemia, en la vacunación y ahora en este proyecto que inician para rescatar a niñas y jóvenes que se introducen en el entramado de la prostitución local. Si bien, se trata de una prueba piloto, los ejes conceptuales rectores de este programa se asemejan a los programas de mentoreo implementados en otras iniciativas, y pueden considerarse para sus diseños.

Esta presentación fue la que más se introduce en temas comunitarios, de la ciudadanía, y de la construcción social por fuera de la administración pública. Es un claro ejemplo de asociación estado (asociaciones civiles) comunidad en un rol altamente participativo. La escucha de la presentación en vivo, alienta la continuidad de la etapa II de esta presentación para conocer resultados precisos e impactos sociales. El perfil de universidades locales que aportan al desarrollo de su comunidad es un eje sumamente interesante para abordar otras temáticas vinculados con la administración pública.

Se ha conversado con el público en varios de los paneles la tendencia en varios países a conformar ministerios o secretarías de equidad de género. Los países más avanzados han dado un paso más constituyendo estas áreas para el tratamiento de las diferentes diversidades, aprovechando la sinergia de trabajo multisectorial, y colaborativo con otros sectores.

Me parece propicio cerrar esta relatoría con esta frase de la ONU Mujeres 2015: *“Cuando las mujeres hablan, se escuchan diferentes voces. Cuando muchas mujeres entran en política, la política cambia y se avanza hacia un mejor gobierno. Las mujeres han sido las impulsoras del cambio estructural para garantizar que más mujeres participen en la vida pública; y que las instituciones promuevan la igualdad de género”*.

Resumen – Punteo de Ideas Destacadas

En las tres dimensiones (jóvenes, discapacidad y género) se destaca el trabajo intersectorial para el logro de los objetivos de inclusión y desarrollo planteados.

Emerge con mayor claridad que en otros Congresos, las implicancias de las construcciones culturales, que se manifiestan en los estereotipos y los sesgos vigentes. Es evidente que el ambiente de trabajo es un espacio social que reproduce las desigualdades de la sociedad. Trabajar por lo tanto, en la transformación cultural, es un eje estratégico ineludible. Esto incluye, la necesidad de trabajar previamente con los equipos, facilitando la incorporación de las personas con discapacidad, ya que una de las causales de los fracasos de desempeño de personas con discapacidad es la falta de inclusión en dichos equipos.

Todos los panelistas aportaron datos para el sostén de sus ponencias, y tablero de indicadores de evaluación. Exteriorizando que el manejo de datos y evidencias también se ha instalado en las agendas gubernamentales.

El impacto de la interseccionalidad, fue mencionada en las ponencias presenciales, especialmente en aquellas las vinculadas a jóvenes y discapacidad, aunque el tema no ha sido desarrollado en los documentos de trabajo.

Varios de los trabajos son minuciosos, y listan taxativamente las variables de éxito de estos procesos de cambio: declaración política, adecuación normativa, transversalidad, asociación público – privada, asociación gobierno – sociedad civil, oferta de capacitación, asociación inter gubernamental, facilitación de los procesos de incorporación, trabajo en estereotipos y sesgos, comunicación interna, medición de variables, tablero de seguimiento.

El rol de los centros educativos locales, como dinamizadores para la construcción de nuevas realidades sociales para las tres dimensiones jóvenes, discapacidad y género.

Incorporar la perspectiva de género en todas las instituciones educativas, especialmente en las de formación profesional. Las cuestiones de género pueden desarrollarse de manera transversal en la formación profesional de manera de generar nuevas actitudes y comportamientos con valores basados en principios éticos y de equidad.

La dinamización social que genera el estado inclusivo favorece la implementación de los ODS 2030, y el desarrollo económico social de las comunidades.

Institucionalización a través de la modificación de las estructuras organizacionales, incluyendo ministerios o secretarías cuya misión principal es el tratamiento de las diversidades con perspectiva de estado inclusivo.

Conclusiones

La primera conclusión es casi evidente pero no por ello menos importante. Los aprendizajes en cualquiera de las tres dimensiones son aplicables al abordaje de otros públicos. Es decir, que los lineamientos estratégicos recorridos a lo largo de todas las ponencias son extrapolables, adaptación mediante, para abordar la inclusión de otros grupos.

En segundo lugar, el trabajo sobre transformaciones cultural, estereotipos y sesgos habilita la transformación general en pos de una administración pública más equitativa e inclusiva en todas sus dimensiones.

El entramado social actual es complejo, rico en variables, con multiplicidad de actores e interrelaciones. Este mismo entramado se repite puertas adentro de la administración pública, y requiere para su entendimiento un análisis profundo y una mirada abierta, libre de estereotipos e idealizaciones, con capacidad para ver oportunidades y potencialidades donde otros ven limitaciones.

Los sesgos y los estereotipos socio culturales son nuestras limitantes de transformación y sobre ellos debemos trabajar para cambiar los mapas mentales con los que abordamos estas temáticas.

El año pasado manifestamos en las conclusiones que “Todos los países miembros del CLAD hemos instalado la agenda de género. Si bien tenemos diferentes niveles de desarrollo y/o avance, todos somos conscientes de la necesidad de profundizar la participación de las mujeres en el sector público, la demanda social de participación y jerarquización de las mujeres en el sector público está instalada, y ya no tiene marcha atrás”. Con el consenso de Sucre, esta afirmación se expande y aplica a todas las diversidades, y podemos afirmar que la convocatoria desde el CLAD al **desarrollo de una administración pública abierta a la diversidad e inclusiva** es la mejor conclusión que esta área temática pudiese tener.

A partir de las ponencias escuchadas durante este Congreso y del consenso de Sucre podemos afirmar que los desafíos de la agenda pública 2022-2023 en nuestros países miembros versará sobre diversidad e inclusión: consolidación de la participación de mujeres en la alta gerencia pública, programas de desarrollo de liderazgos inclusivos, convocatoria de talento joven, políticas de transformación cultural para el desarrollo de administraciones públicas inclusivas, innovadoras, y flexibles, con foco en las personas que consoliden un estado fuerte, eficaz, cercano y ágil para responder las demandas ciudadanas.