

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 XXVIII Congreso del CLAD en relación a la conformación y desarrollo de una Administración Pública Inclusiva.

Este año contamos con siete presentaciones y una conferencia plenaria vinculadas a este eje. Asimismo, ocho países formaron parte de estos paneles, mostrando como la temática se va instalando en las agendas de los países miembros del CLAD. En las disertaciones de los paneles de Administración Pública Inclusiva hemos profundizado sobre los impactos positivos de las políticas inclusivas de género, discapacidad, víctimas de conflictos armados, población socio económica vulnerable, y diversidad étnica.

Los panelistas han compartido políticas y programas específicos aplicados en sus administraciones, notándose una mayor efectividad a partir de planes sectoriales y multidisciplinarias como salud, educación y desarrollo social.

Los factores más destacados por los panelistas como aspectos basales de éxito son los marcos normativos, las planificaciones específicas, el trabajo multidisciplinario y las transformaciones culturales, a partir de la afirmación de derechos de estas comunidades, focalizándose en la generación de condiciones de posibilidad para el ingreso, permanencia y crecimiento profesional como eslabón esencial del proceso de desarrollo humano de nuestros países.

La temática de **discapacidad** concentró dos paneles. La inclusión de personas con discapacidad en la administración pública es una de las áreas en las cuales los aspectos normativos son relevantes para lograr la plena inclusión. La normativa es propositiva tanto en materia de derechos de las personas con discapacidad, como estableciendo cupos mínimos de contratación, como en aspectos edilicios, de sistemas, horarios, etc. y como favorecedoras de una mejor inclusión en los ámbitos laborales. Las ponencias se focalizaron en los avances en Perú, Colombia, Costa Rica, Argentina, y Cuba. Los países presentaron experiencias y perspectivas para la inclusión del colectivo de las personas con discapacidad, que desde dichos países se impulsan.

En el caso de Colombia se abordaron los logros y retos de inclusión de las víctimas del conflicto armado, que a causa de minas antipersonales y de remanentes de guerra, se encuentran en situación de discapacidad. Por su parte, la experiencia de Cuba propone un análisis de los avances, retos y desafíos de las políticas de atención a la discapacidad y las desigualdades sociales que experimenta este colectivo. Costa Rica compartió su experiencia en materia de inclusión en medios digitales Argentina compartió acciones concretas que se impulsan desde el Estado y que contribuyen a facilitar el ejercicio de ciudadanía desde una perspectiva de diversidad funcional. Y Perú expuso sobre los avances a diez años de la aprobación de la ley 29.773.

Varios de los ponentes coincidieron en que las personas con discapacidad no pueden ejercer plenamente sus derechos. Suelen enfrentar una serie de barreras objetivas y subjetivas que les impiden tener las mismas oportunidades que el resto de las personas. A lo largo de la historia se los ha considerado como: sujetos de caridad, pacientes, deficientes, minusválidos, dependientes, inútiles, lisiados, etc. Este grupo ha cargado el estigma de ser diferente e incapaz de ajustarse a las exigencias de la sociedad moderna, donde priman enfoques de productividad y capacidad.

En los últimos años, se ha modificado la mirada, y lemas como “yo no soy mi discapacidad”, o contratar a partir de las posibilidades de la persona y no de sus diferencias, o contratar por el talento van tomando lugar abriendo las puertas de las organizaciones a esta comunidad.

En el caso colombiano, apoyados en la Ley 361 del año 1997 se instauraron mecanismos de integración social de las personas con discapacidad. Esta ley establece obligaciones y responsabilidades del estado para que las personas en esta situación puedan alcanzar su realización personal, acceder a educación, rehabilitación, integración social, integración laboral, bienestar social y accesibilidad plena. En el caso particular de personas afectadas por la explosión de minas provenientes del conflicto armado, el estado debe bregar por la reparación integral de las víctimas por causa de remanentes explosivos.

En el caso de Cuba, se le presta especial atención a la discapacidad desde 1959; sin embargo, aún son excluidos en algunos ámbitos sociales. Es un grupo clásico de interseccionalidad, sumándose a la desigualdad por discapacidad la de género y socioeconómica. Se observa en ellos una limitada participación en proyectos de desarrollo comunitario, brechas en el acceso a servicios culturales, recreativos, tecnologías, información y redes digitales. Uno de los ámbitos donde han sido más excluidos es el laboral, pues generalmente los puestos no tienen las adaptaciones necesarias y persisten estereotipos y prejuicios que limitan su acceso al empleo. Dentro del grupo de personas con discapacidad, las personas con discapacidad intelectual suelen ser más discriminadas. Asimismo, observamos que el impacto de es mayor, ya que muchas veces las madres en edad laboral terminan abandonando sus empleos para dedicarse al cuidado de sus hijos/as con discapacidad.

La presentación de Cuba correlaciona género y discapacidad, lo cual es especialmente interesante para esta área temática. Cuba ha generado mucha normativa protectora y propositiva a favor de las mujeres. Como ejemplo, el Decreto Presidencial 198/2021 “Programa Nacional para el adelanto de las Mujeres” (PAM), en el cual se expresa la voluntad política del Estado cubano de continuar desarrollando políticas que promuevan la igualdad de género en el país. Sin embargo, no se evidencia una alusión directa a las mujeres con discapacidad, - las cuales experimentan múltiples situaciones de exclusión -, y cuando se hace referencia a la condición de discapacidad se hace desde el ámbito de los cuidados fundamentalmente.

El PAM sostiene la idea que para asegurar el empoderamiento económico de las mujeres y que puedan acceder a un empleo, es necesario garantizar una serie de servicios relacionados con el cuidado de los hijos y las personas mayores o con discapacidad. También en el área de Educación, Prevención y Trabajo Social se propone incrementar los esfuerzos comunitarios e interinstitucionales en el perfeccionamiento del trabajo de prevención y atención social, dirigidos a determinados grupos sociales, entre ellos las personas con discapacidad con énfasis en el mejoramiento de su calidad de vida y el apoyo a los servicios de cuidado y trabajo doméstico.

Por su parte, la “Estrategia integral de prevención y atención a la violencia de género y en el escenario familiar” (Acuerdo 9231/2021 del Consejo de Ministros), reconoce que la violencia de género es el resultado de la conexión entre los ejes de opresión a la clase social, edad, color de la piel, ocupación, sexualidad, el territorio, y las situaciones de discapacidad, los cuales se superponen, intersecan y coexisten simultáneamente. Por tanto, las mujeres con discapacidad pueden experimentar situaciones de violencia en el ámbito familiar, y ellas deben ser atendidas de acuerdo a sus necesidades específicas. Esta norma jurídica insiste, además, en la necesidad de consolidar los mecanismos de obtención, procesamiento, análisis y sistematización de los datos estadísticos y la información desagregados, que permita realizar un análisis interseccional y deleve las múltiples desigualdades y situaciones de discriminación.

La presentación de Costa Rica fue muy interesante dado que incorpora el concepto de inclusión digital desde una perspectiva multidimensional, en la cual evalúan el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, según parámetros de brecha digital, y plantean opciones de desarrollo e inclusión a partir de la puesta en funcionamiento de soluciones integrales que combinan la inversión y el desarrollo de una infraestructura sostenible en el tiempo y que permita la apropiación y la alfabetización digital de este sector de la población.

La accesibilidad universal es posible a través de dos estrategias que están muy relacionadas entre sí como son: 1. diseño universal: es el diseño de productos entornos programas y servicios que puedan usar todas las personas en la mayor medida posible sin necesidad de adaptación ni diseño especializado, 2. ajustes razonables, se generan en estos procesos de adecuación para mejorar la accesibilidad, y entendemos estos como las medidas de modificación y adaptaciones necesarias que se determinan en cada caso particular en función de las necesidades de la persona, no implican una imposición o una carga, sirven para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones, facilitando su participación en la sociedad.

Por último, la presentación de Argentina, suma el concepto de encadenamiento de situaciones accesibles, el cual supone comprender la necesidad de la accesibilidad física, arquitectónica y comunicacional, sumadas a las buenas prácticas accesibles. Para que exista un encadenamiento de situaciones accesibles deben darse todas ellas. También resaltó la importancia de apalancar la autonomía económica y el autovalimiento de la persona con discapacidad para su desarrollo pleno como objetivo de las políticas públicas inclusivas.

Fueron muy interesantes las conclusiones de estos paneles. Los avances inclusivos requieren la transversalidad de las políticas públicas y la convicción que es necesario fomentar buenas prácticas accesibles. Las buenas prácticas consisten en la eliminación de barreras físicas, arquitectónicas y comunicacionales, la supresión de barreras culturales y actitudinales, como prejuicios, preconceptos e indiferencia. Los panelistas recalcaron la necesidad de incorporar a la agenda pública la temática de la discapacidad y tomar un compromiso sólido de desarrollo de condiciones de inclusión y permanencia laboral.

En ese sentido, retomamos las conclusiones del Congreso de Sucre del año 2022 en el cual manifestamos 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”*.

Estos paneles también mencionaron, que los avances en materia de inclusión, son aportes para el ejercicio de una ciudadanía inclusiva pero también, contribuyen a una administración pública propicia del siglo XXI, en la que es vital la profesionalización de los servidores públicos, como pieza fundamental en la construcción del encadenamiento de situaciones accesibles para la mejora continua de las prácticas institucionales, tolerante y respetuosa de la diversidad ciudadana.

El segundo eje conceptual de los paneles se basó en la **inclusión étnica y cultural** en Colombia, lo cual es novedoso para el CLAD dado que se trata de una comunidad que requiere mirada inclusiva y que no es de habitual tratamiento. Los integrantes de este panel realizaron una aproximación sobre la situación actual de los pueblos étnicos, raizales, palenqueros y culturales en términos sociales, lingüísticos y políticos, para luego compartir tres experiencias de gobiernos inclusivos en Colombia en los departamentos de Cauca, Córdoba y Vichada.

Por último, analizaron las políticas públicas en materia de inclusión étnica, racial y cultural, y la forma como han entendido los preceptos constitucionales que incorporan el *elemento* étnico en la gestión pública.

Un tercer abordaje fue el de la **población rural**, en el cual se entremezclan la actividad, la situación económica de menores ingresos que otras actividades, la geo referenciación, el envejecimiento de la comunidad, la edad (adultos mayores), y el género (mujeres), constituyendo otro caso de interseccionalidad, en los cuales la inclusión se ve afectada de múltiples formas convirtiéndose en una realidad de un entramado muy complejo.

El panel parte de la hipótesis que las zonas rurales de Colombia han sido relegadas en la provisión de bienes y servicios por parte del Estado, presentando los mayores porcentajes de pobreza (31,1%), mientras las zonas urbanas muestran un 11,5% (DANE, 2021). Asimismo, se preguntan si ¿efectivamente la población rural colombiana se encuentra en proceso de envejecimiento?, y remarcan la importancia de desarrollar las acciones de protección social rural desde una perspectiva de género como herramienta esencial que efectivamente alivie la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social que históricamente han padecido las mujeres rurales.

Una cuarta línea temática fue **género**. La cual, fue parte de múltiples conversaciones en todos los paneles dada su transversalidad en cualquier tema de administración pública que se aborde, pero en este Congreso tiene un valor extra ya que una de las conferencias plenarias "*En los Umbrales de Civilización Feminista*" a cargo de Amelia Valcárcel abordó el feminismo, nutriendo los debates desde una perspectiva mayor a la administración pública.

En los paneles se disertó sobre las condiciones de posibilidad para el ingreso, permanencia y desarrollo de las mujeres para las posiciones de poder. Los países miembros del CLAD promovemos el acceso al Estado por meritocracia. La meritocracia en el sector público demanda no solo que las administraciones promuevan los concursos públicos, sino también evitar la igualdad formal. Se requiere también igualdad sustancial, de fondo, igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en los cargos públicos para hombres y mujeres.

El debate alrededor del género se concentró en los siguientes conceptos principales: Mérito vs. Paridad y el rol de las normativas en los procesos de ingreso al estado. En segundo lugar, nos preguntamos por qué importa que las mujeres ocupen puestos de poder. Se analizaron las dificultades de acceso, y para la permanencia (condiciones favorecedoras y limitantes). En tercer lugar, indagamos sobre idoneidad y capacidad de liderazgo transformacional en las mujeres (mujeres que ayudan a mujeres) y como construir transformación cultural hacia una organización de gobierno inclusiva (cambio de paradigmas, creencias, y comportamientos).

Según ONU Mujeres al 1 de enero de 2023, el 11,3 por ciento de los países tiene Jefas de Estado (17 de 151 países, excluyendo los sistemas monárquicos), y el 9,8 por ciento tiene Jefas de Gobierno (19 de 193). Esto supone un incremento en comparación con hace un decenio, cuando las cifras eran del 5,3% y el 7,3%, respectivamente. En cuanto a Ministerios: las mujeres representan el 22,8% de los Ministros de Gabinete. Europa y América del Norte (31,6%) y América Latina y el Caribe (30,1%) son las regiones con la proporción más alta de mujeres en Gabinetes. En el ámbito parlamentario el 26,5% de los escaños nacionales son ocupados por mujeres, y en las legislaturas locales el 34%. En general, estas mujeres encabezan ámbitos políticos relacionados con la igualdad de los géneros, los derechos humanos y los asuntos sociales. Según la CEPAL los datos de América Latina y el Caribe son similares 28,7% de mujeres dirigen ministerios, 34,9 % ocupan escaños parlamentarios, 10,5% de mujeres dirigen países (Perú y Honduras), 30,4% de mujeres lideran tribunales de justicia, y 15,4% son intendentas o jefas de gobierno locales.

Las administraciones deben promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como adoptar medidas en favor de la equidad de género y de los grupos discriminados o marginados. El Estado debe prevenir y sancionar los abusos y maltratos contra los desiguales o los que no están en condiciones adecuadas. Los Estados tienen la obligación de “recurrir a las medidas especiales de carácter temporal para remediar o compensar situaciones estructurales de discriminación histórica contra ciertos grupos y evitar que dicha discriminación se perpetúe.

Se le ha propuesto al CLAD la creación de un observatorio para la elaboración de diagnósticos periódicos con datos, indicadores y estadísticas desagregadas con enfoque de género, repositorios normativos y de políticas públicas, informes y estudios, para determinar el nivel de avance y los efectos de las políticas orientadas a impulsar la igualdad de género.

Las acciones del Observatorio se centrarán, en su primera etapa, en la promoción y seguimiento de la segunda recomendación de la Declaración de Lima, referida a mantener la elaboración de los diagnósticos periódicos con datos desagregados por sexo y estadísticas con enfoque de género para determinar el nivel de avance y los efectos de las políticas orientadas a impulsar la igualdad de género.

La misión sugerida para el Observatorios es “Desarrollar un sistema de seguimiento a las acciones de promoción de la presencia de las mujeres en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de intervenciones públicas en todos los sectores de los Estados.”

El propósito del observatorio sería contribuir al fortalecimiento de las acciones para la incorporación y desarrollo de las mujeres en el sector público del Estado, con énfasis en el segmento directivo, en los países que conforman el CLAD.

Sintetizo con la frase de una de las ponencias sobre género aplicable a todas las diversidades **“las administraciones no podemos perder el cincuenta por ciento de los talentos del mundo”**.

Una quinta línea temática refirió a aspectos generales de los **desafíos y avances de las políticas de diversidad en el sector público** y la interrelación y vínculo entre ellos. Los panelistas alinearon sus presentaciones individuales a un análisis compartido: *“Es cada vez más urgente y necesario emprender discusiones y mejorar prácticas sobre diversidad, equidad e inclusión en la gestión pública. Las estructuras sociales, en los más diferentes países y regiones, generan desigualdades en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Como resultado, grupos sociales históricamente disminuidos también están subrepresentados en las estructuras organizativas de la administración pública. La representación burocrática en diversas organizaciones públicas puede hacer explícitas u ocultar las perspectivas de género y raza en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas. Si los puestos en la alta burocracia son ocupados casi exclusivamente por hombres blancos, las perspectivas de las mujeres y las personas de color quedan ocultas y las demandas de esta población no se satisfacen o quedan en un segundo plano. Buscar la igualdad implica reconocer las desigualdades y sus determinaciones sociales, así como la importancia de la diversidad para políticas públicas más inclusivas.”*

Se observó en esta presentación que las iniciativas para promover la diversidad racial en el servicio público brasileño están desconectadas de una estrategia amplia de gestión del talento (especialmente en puestos de alta dirección pública). En cambio, las organizaciones de la sociedad civil brasileña han asumido un papel destacado en el fomento de nuevas prácticas en la gestión de la diversidad en el servicio público. Desde el año 2017, un número creciente de organizaciones se ha destacado en la promoción de consultas políticas, en la oferta de asistencia técnica en temas de modernización de la gestión de personas en el sector público brasileño – y en la promoción de la diversidad étnico-racial en el servicio público.

Este interés de organizaciones no públicas al desarrollo de la calidad del servicio público, a partir de la mejora del servicio civil brasileño, es algo propio de Brasil, y de un impacto super interesante.

Estas organizaciones creen firmemente en mejorar el sector público brasileño a través de una red diversa de profesionales. Orientan a los gobiernos a reconocer el potencial de sus equipos, desarrollar sus habilidades, atraer nuevos profesionales capaces de atender las necesidades de la población y formar equipos diversos y de alto desempeño para generar impacto social a escala.

En particular, el programa Ubuntu busca identificar, desarrollar y multiplicar profesionales negros con las habilidades necesarias para asumir roles de alta dirección en el servicio público. A través de un programa intensivo de desarrollo, Ubuntu busca fortalecer las habilidades de liderazgo de los profesionales negros, enfatizando las habilidades blandas (liderazgo, trabajo en equipo y habilidades socioemocionales) y valores de diversidad, equidad e inclusión.

España introduce el concepto de “prevención inclusiva” cuando el estado se acerca a las comunidades con problemas, junto a actores de esa comunidad. Muchas comunidades perciben el mundo como hostil hacia ellos a partir de saberse discriminados. Por lo tanto la discriminación se constituye en una causal de la radicalización.

La intervención de España junto a Brasil, sumó una interesante reflexión al panel: *“La naturaleza y alcance de los temas a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas presentan grandes retos para el diseño e implantación de políticas públicas que aborden la complejidad de los asuntos a los que deben hacer frente. Los gobiernos se enfrentan a la necesidad de incluir enfoques de intervención que faciliten nuevas visiones de carácter más inclusivo que se hagan cargo de las características de una sociedad diversa, compleja y multicultural. Las organizaciones públicas desempeñan su actividad en contextos de incertidumbre ambiental. Un enfoque de intervención que amplíe el conocimiento respecto al entorno que permita apostar por nuevas estrategias y métodos de producción de políticas públicas que facilite la atención a la realidad compleja y que genere mayor rendimiento y confianza es necesario. Esta situación obliga a las instituciones a potenciar la capacidad de aprendizaje social, mejorando la relación con la sociedad e incorporando sus planteamientos para la identificación de problemas, la definición de objetivos y para establecer las pautas de comportamiento. En la medida en que la información se convierta en conocimiento fortalecerá los procesos de pensamiento y la capacidad de diseñar políticas inclusivas e integradoras de intereses. Se reflexionará sobre cómo abordar el diseño de estas políticas, así como se identificará qué no hacer para evitar que las propias políticas faciliten la exclusión. En el trabajo se abordará un enfoque de prevención proactiva centrado en el conocimiento institucional y la colaboración y cooperación entre actores públicos y privados y con la sociedad civil. ...”*

El Congreso finalizó con la lectura y aprobación del Consenso de La Habana, en cuya cláusula DECIMOQUINTA se solicita al CLAD la constitución de un Observatorio de Género en la Administración Pública que permita contrastar los datos de todos los países miembros, así como transversalizar el enfoque de género en todas sus reuniones.

Conclusiones

En temas de diversidad, equidad e inclusión el concepto de interseccionalidad está presente en cada dimensión analizada. Las transformaciones requieren un impulso normativo pero no pueden prescindir del cambio cultural que modifique estereotipos, sesgos y comportamientos. 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. Los mapas mentales y los comportamientos deben modificarse en pos de una administración pública más equitativa e inclusiva en todas sus dimensiones.

En materia de género los desafíos de la agenda pública 2024 en nuestros países miembros versará sobre la permanencia y participación de mujeres en la alta gerencia pública, con programas de desarrollo de liderazgos que fortalezcan sus capacidades de conducción, y el desarrollo de condiciones que les permitan acceder y sostenerse en los cargos.

Destacamos el recorrido que ha realizado el CLAD desde el Congreso de Guadalajara en el año 2018, en cuya declaración se establece realizar una reunión internacional anual sobre género en las administraciones públicas, la cual tiene lugar en Madrid en el año 2019 y se plasma en la Declaración de Alcalá de Henares, y que se continua con la reunión de Lisboa en el 2021 y en Lima en el 2023 con sus respectivas declaraciones; las que se suman a las conclusiones de los congresos de Sucre y La Habana, manifiesta explícitamente un creciente compromiso con la diversidad, la equidad y la inclusión en las administraciones públicas.

Y, si bien el foco se ha puesto, acorde la agenda prioritaria internacional, en la equidad de género, se han compartido experiencias de diferentes experiencias inclusivas. El CLAD nos convoca al **desarrollo de una administración pública abierta a la diversidad e inclusiva**.

El propósito convocante en los diferentes paneles es que las administraciones públicas no se pierdan el talento existente en las comunidades constituidas según género, LGBTIQ+, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos originarios, diversidad socio cultural, diversidad socio económica, y religiosa, entre los más relevantes pero no excluyente.

El estado cercano y ágil requiere comprender profundamente el complejo entramado social actual, y para comprenderlo, y diseñar respuestas con sentido para la ciudadanía requerimos contener diversidad de observadores en las administraciones públicas.

Gestionar la diversidad es parte del liderazgo de los equipos y la seguridad psicológica es clave para lograrlo. Los servidores públicos necesitamos incorporar la perspectiva de diversidad, ética y derechos humanos para favorecer la inclusión, la innovación y la transformación profunda.

Retomo la conceptualización realizada en el año 2022 por panelistas de Colombia, quienes expresan con mucha claridad el recorrido de esta área temática en los Congresos: *“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”*.

No ser inclusivo implica perder más del 60% del talento existente. 50% de la población mundial son mujeres y no menos de un 20% de los varones pueden ser excluidos por algún otro motivo (color de piel, discapacidad, religión, edad, etc.). Las administraciones públicas necesitamos ese talento para poder responder con calidad y agilidad a las necesidades de la ciudadanía, en un entramado cada vez más complejo y diverso.