



Consejo Económico y Social

Distr. general
20 de enero de 2016
Español
Original: francés

Comité de Expertos en Administración Pública

15º período de sesiones

18 a 22 de abril de 2016

Tema 3 a) del programa provisional*

De los compromisos a los resultados: transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación y la integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: asegurar que el establecimiento de prioridades y la adopción de decisiones sean justos, inclusivos, participativos, respondan a las necesidades y entrañen rendición de cuentas a todos los niveles

Diversidad y no discriminación en la administración pública: instrumentos estratégicos para el desarrollo sostenible

Nota de la Secretaría

Por la presente se transmite el artículo titulado “Diversidad y no discriminación en la administración pública: instrumentos estratégicos para el desarrollo sostenible”, que preparó la Sra. Najat Zarrouk, miembro del Comité de Expertos en Administración Pública, de conformidad con el programa provisional anotado del 15º período de sesiones del Comité (E/C.16/2016/1). El contenido y las opiniones expresadas en el artículo son responsabilidad de la autora y en modo alguno representan la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2016/1.



Diversidad y no discriminación en la administración pública: instrumentos estratégicos para el desarrollo sostenible

Resumen

La diversidad es una preocupación de larga data que afecta de manera fundamental a todas las sociedades, independientemente de su nivel de desarrollo o sistema de organización política. En la práctica, la promoción de la diversidad abarca el conjunto de iniciativas establecidas para examinar, comprender y gestionar las diferencias entre las personas y los grupos, e incluye la lucha contra todas las formas de discriminación basada en características intrínsecas o extrínsecas. Dado que presenta facetas múltiples y se enmarca en un mundo cada vez más complejo, el respeto de la diversidad entraña considerables dificultades prácticas, entre las cuales cabe destacar la de integrar los innumerables motivos prohibidos de discriminación, los diversos contextos culturales y las diferentes ideas sobre qué tipo de labor debe llevarse a cabo para promover la diversidad tanto en el seno de la administración como en la aplicación de las políticas públicas en general.

La autora recuerda que la igualdad, la no discriminación y el respeto de la diversidad son elementos fundamentales de los derechos humanos a nivel internacional y señala que se ha establecido un número considerable de instrumentos y estructuras destinados a promover esos principios, entre ellos la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Si bien reconoce que cada país es distinto, la autora describe varios modelos de gestión de la diversidad que pueden servir como ejemplo de buenas prácticas, en particular en lugares donde la administración pública es relativamente frágil.

La autora concluye con un llamamiento a que se adopte un enfoque integrado, inclusivo y progresivo de la diversidad, basado en la responsabilidad compartida respecto de la Agenda 2030 y la participación universal en la consecución de los objetivos comunes. La labor internacional debe ir acompañada de la promoción de un entorno propicio a la diversidad, así como de audaces reformas de la administración pública a nivel nacional que utilicen instrumentos estratégicos de cambio para promover la diversidad y la no discriminación.

I. Introducción

1. La cuestión de la diversidad, presente prácticamente desde que existen crónicas escritas, presenta una de las problemáticas más importantes de la historia de la humanidad. Desde el principio de los tiempos, el ser humano ha tenido que hacer frente a la complejidad de los procesos de formación de la identidad de las sociedades y las personas, y siempre ha intentado comprender sus encuentros con lo diferente¹ y gestionarlo en interés de la convivencia. La diversidad es hoy más determinante que nunca en la vida de todas las sociedades, independientemente de su nivel de desarrollo o su sistema de organización. Esta preocupación mundial, que figura en la agenda de las Naciones Unidas desde su creación, representa también un reto importante en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2. El concepto de diversidad es asimismo complejo y polisémico, ya que abarca una realidad proteiforme y todavía no se ha logrado definirlo de manera unánime, pues suele confundirse con otros conceptos, especialmente con el de no discriminación². Sobre esta base, con el presente documento se aspira a aportar respuestas a los interrogantes siguientes:

- ¿De qué hablamos cuando hablamos de diversidad y no discriminación?
- ¿Qué desafíos plantea esto para la administración pública?
- ¿Sobre qué base hay que hacerles frente?
- ¿Es posible apoyarse o inspirarse en modelos de buenas prácticas?
- En un mar de competiciones, diferencias, complejidades y limitaciones, ¿cómo puede la administración pública utilizar mejor el conjunto de las diferencias que caracterizan sus engranajes y su entorno para sustentar la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible?

II. ¿De qué hablamos cuando hablamos de diversidad y no discriminación?

3. El concepto de diversidad responde a lógicas de adaptación al entorno o al medio de trabajo y se define mediante un conjunto de características que contribuyen a la formación de la identidad de cada persona o grupo social. En la práctica, se concreta en el conjunto de iniciativas adoptadas para tener en cuenta, comprender, gestionar y maximizar³ las diferencias, consideradas legítimas, que

¹ Karina Jean, “La gestion de la diversité: caractéristiques et implantation”, Universidad de Sherbrooke, *Interactions*, vol. 4, núm. 2 (otoño de 2000). Se puede consultar en <https://www.usherbrooke.ca>.

² Aurore Haas y Sakura Shimada, “(Re)définir la diversité: de la représentativité à la gestion de l’altérité”, y Maria Giuseppina Bruna y Mathieu Chauvet, “La diversité, levier de performance... sous condition de management”, *Cahiers de recherche*, núms. 1 y 2 (julio de 2010), bajo la dirección de Stéphanie Dameron y Jean-François Chanlat, Chaire Management et Diversité, Universidad de Paris-Dauphine, se puede consultar en www.fondation.dauphine.fr.

³ Sonia Ospina, “Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations”, Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Gestión de la Diversidad en la Administración Pública, Nueva York (mayo de 2001).

caracterizan a las personas o los grupos⁴, que están vinculadas con los principios de ética, equidad, justicia, igualdad y no discriminación. Así pues, se pueden detectar dimensiones individuales y colectivas, que abarcan a la vez la alteridad y las percepciones y pensamientos individuales de cada persona, pero también las bases contextuales de cada sociedad, la relación con los demás y el modo de ver las diferencias y las relaciones interculturales.

4. La discriminación se define como un tratamiento desigual y desfavorable aplicado a una persona o a grupos de personas sobre la base de criterios ilegítimos, que pueden reflejar características inherentes a la persona. El autor de la discriminación puede ser una persona física o jurídica, un agente del Estado o una institución pública o privada⁵, y puede adoptar la forma de distinción, exclusión o restricción, directa o indirecta, normativa o de comportamiento, por acción o por omisión, positiva o negativa, *de facto* o *de jure*, llevarse a cabo sobre la base de una de estas características y tener por efecto o por objetivo impedir el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o ambiental⁶.

5. Así pues, tener en cuenta la diversidad va de la mano de la lucha contra todas las formas de discriminación, que es una dimensión indispensable, aunque ni es suficiente ni garantiza el valor añadido del colectivo diversificado. Reducir la diversidad a la lucha contra la discriminación sería asignarle un sentido muy restrictivo, mientras que la asimilamos a un avance democrático y reviste un sentido positivo más amplio, que ha de abarcar el respeto, la valoración y la integración de las diferencias en la dinámica de desarrollo de cada país, en el marco de la construcción social y la convergencia hacia una visión común⁷.

6. La gestión de la diversidad se ha visto reforzada por otro concepto, próximo a ella pero con connotaciones que la trascienden, que se popularizó en la comunidad internacional a fines de la década de 1990, tras la conferencia celebrada en Beijing sobre la situación de las mujeres en el mundo, es decir, el enfoque integrado y diferenciado de la igualdad⁸.

⁴ Maria Giuseppina Bruna y Mathieu Chauvet, “La diversité, levier de performance” (véase la nota 2).

⁵ Consejo Nacional de los Derechos Humanos de Marruecos y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “Vers la mise en place de l’Autorité pour la Parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination, étude comparative sur les expériences internationales dans le domaine de l’institutionnalisation de la lutte contre la discrimination”, Rabat (noviembre de 2011), pág. 8. Se puede consultar en <http://www.cndh.ma>.

⁶ Annie Cornet y Philippe Warland, *La gestion de la diversité des ressources humaines dans les entreprises et organisations, Le Guide pratique à destination des employeurs* (Editions Université de Liège, 2008), glosario en págs. 89 a 91. Véase también la definición que figura en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 1.

⁷ M. Vatz *et al.*, *Les défis de la diversité. Enjeux épistémologiques, méthodologiques et pratiques* (París, L’Harmattan, *Espaces interculturels*, 2013), pág.13.

⁸ Consejo de Europa, *L’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes, cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques* (Estrasburgo, mayo de 1998), págs. 7 y 8, se puede consultar en <https://www.coe.int>, y Annie Cornet, “L’approche différenciée selon les sexes et le mainstreaming: quels impacts pour la gestion des organisations?”, *Revue Management International* (Montreal, HEC, noviembre de 2002).

7. Más allá de la semántica y el sentido, nos hallamos ante situaciones complejas y retos múltiples.

III. Retos inevitables para la administración pública

8. Desde hace unos años, las administraciones públicas se enfrentan a un contexto difícil y complejo, de sociedades en crisis, caracterizadas por varias mutaciones, fenómenos, flujos y turbulencias. Por un lado está el rápido auge de la mundialización como cambio económico que ha transformado la faz de la Tierra en un entorno de inestabilidad creciente y un clima internacional conflictivo; por otro está el aumento de los contactos entre las sociedades, las organizaciones, las personas o los grupos de culturas diferentes, la intensificación de la movilidad, la interconexión y los movimientos migratorios, que generan heterogeneidad en las relaciones interculturales.

9. El mundo presenta así la apariencia de una aldea formada por un caleidoscopio de sociedades compuestas y plurales⁹, de Estados, organizaciones e instituciones dirigidos e influidos por personas procedentes de los cuatro puntos cardinales, de orígenes étnicos, culturales, religiosos y políticos distintos. Se plantea, pues, un sinnúmero de retos y limitaciones cuya amplitud y complejidad jamás se había observado, especialmente en un sector tan importante como el sector público.

A. Existencia de una serie de características por las cuales está prohibido discriminar

10. Los desafíos de la diversidad son infinitos. En tanto la comunidad internacional realiza avances positivos en el ámbito de los derechos humanos y su universalidad, la democracia, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible, y en tanto los Estados y las sociedades adoptan tales avances y progresan, tener en cuenta la diversidad se está convirtiendo en una especie de evidencia generalizada, acompañada de la extensión progresiva, observada a nivel mundial, de la lista de características por las cuales está prohibido discriminar.

11. Actualmente, los motivos de discriminación que están prohibidos, a distintos niveles, abarcan una colección interminable de características. Tales características pueden ser inherentes, genéticas o adquiridas, físicas, visibles o funcionales, relacionadas con la trayectoria de vida de una persona, sociales u organizacionales¹⁰, a saber: origen, estado civil, patronímico, sexo, género, edad, color de la piel, talla, peso, preferencias, identidad u orientación sexual, estado de salud actual o futuro, discapacidad, embarazo, nacionalidad, nacimiento, origen nacional o social, situación económica, fortuna, idioma, situación familiar, tradiciones, educación, estilo de comunicación, estilo de trabajo, pertenencia o no pertenencia, verdadera o supuesta, a una nación, etnia, raza, opinión política o de

⁹ Paul Pascon, “La formation de la société marocaine”, *Bulletin économique et social du Maroc*, 1971.

¹⁰ Annie Cornet y Philippe Warland, *La gestion de la diversité des ressources humaines* (véase la nota 6).

otra índole, actividades sindicales o asociativas, e incluso convicciones religiosas, espirituales o filosóficas¹¹.

B. El desafío de la dimensión contextual

12. Cada nación, sociedad u organización se distingue por su historia, representación de su identidad y cultura en cuanto conjunto de componentes, valores, creencias y esquemas de pensamiento que aprendemos a lo largo de nuestro desarrollo en el seno de un grupo social y que determinan cómo nos percibimos a nosotros mismos y cómo percibimos a los demás. La diversidad cultural que caracteriza al mundo se ha convertido en un reto planetario¹², al mismo nivel que la diversidad económica, social o biológica. Desde el punto de vista sociológico y etnográfico, se considera también de manera generalizada que las personas, animadas por una especie de instinto gregario, suelen preferir asociarse a quienes son similares a ellas, en lugar de a quienes son diferentes, asociando lo que es familiar al bienestar y lo que no es familiar al malestar¹. Asimismo, cada día tenemos que expresar preferencias respecto de personas, grupos, productos, servicios o lugares¹³.

13. Sobre esta base, se han elaborado numerosos escritos, paradigmas y enfoques¹⁴, en función de los contextos, las estrategias o las disposiciones organizativas, ya sea para simplificar y ordenar un entorno determinado, ya sea para mantener a distancia a personas o grupos que presenten unas características intrínsecas o extrínsecas concretas.

14. Para comprender el concepto de diversidad es necesario ante todo comprender en profundidad su contexto, las percepciones y la realidad socioculturales locales, ya que toda relación con la diferencia es una construcción social de identidades étnicas, culturales, religiosas o políticas que solo se aplica en un contexto particular, respecto de un período histórico determinado o un entorno sociocultural específico.

C. Diversidad de niveles de asimilación

15. El sector público ha experimentado importantes mutaciones que han acabado por alterar el concepto de diversidad, e incluso por ponerlo en tela de juicio. Tradicionalmente, se basaba en los principios fundamentales de la igualdad de acceso, la continuidad y la neutralidad. Con la evolución de las sociedades, han ido apareciendo otros principios, entre ellos los de proximidad, confianza, simplicidad, fiabilidad, transparencia, calidad, accesibilidad y, sobre todo, apertura, receptividad,

¹¹ El sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se puede consultar en www.ohchr.org.

¹² Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural: informe mundial de la UNESCO*, publicado en 2010. Se puede consultar en unesdoc.unesco.org.

¹³ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Consejo de Europa y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Manual de legislación europea contra la discriminación”, Luxemburgo, 2010, pág. 21. Se puede consultar en <http://europa.eu>.

¹⁴ Emmanuelle Le Texier, Olivier Esteves y Denis Lacorne, “Les politiques de la diversité, expériences anglaise et américaine”, *Presses de Sciences Po* (Paris), 2010.

inclusión, diversidad y participación de los usuarios, que generan nuevos desafíos y limitaciones.

1. Diversidad de dimensiones que hay que gestionar a la vez

16. El sector público ha de ocuparse, a menudo en forma paralela, de múltiples dimensiones e integrarlas, como:

- a) Lo que atañe a la esfera individual, la esfera colectiva, o ambas;
- b) Los aspectos políticos, económicos, sociales, demográficos, humanos, culturales, de gestión, financieros, tecnológicos, históricos y ambientales;
- c) Lo mercantil y lo no mercantil;
- d) Lo material y lo virtual;
- e) El reconocimiento de otros agentes ante el Estado: las colectividades territoriales, el mundo de los negocios, la ciudadanía, la sociedad civil, los usuarios, los clientes, los asociados, las partes interesadas, las minorías, los extranjeros y los refugiados;
- f) El reconocimiento de diversos niveles de responsabilidad, administración y gobernanza en el marco de los procesos de descentralización, de reconocimiento de diferentes estatutos para las colectividades territoriales y de promoción de la autonomía local¹⁵;
- g) El hecho de que la administración pública recurra a diversas modalidades de gestión, ya que presta ella misma servicios públicos, los delega, los externaliza, los regula o, simplemente, los privatiza.

2. Diversidad creciente de entornos del sector público

17. En las relaciones con su entorno, que abarca sociedades más complejas y heterogéneas, integradas por agentes múltiples, la administración pública ha de redoblar sus esfuerzos relativos a la protección del interés general, el respeto de la ley, y el control, la regulación y el acompañamiento de los demás agentes implicados en la dinámica del desarrollo. Y debe invertir unos recursos ya escasos para asimilar esta realidad, comunicarse efectivamente y atender y prever las necesidades. Pero con frecuencia los Gobiernos son incompetentes a ese nivel. Dejando aparte los fenómenos de la exclusión y las desigualdades sociales, en la mayor parte de los casos, las políticas públicas se elaboran, es decir, se imponen, de manera unilateral y uniforme, del centro a la periferia, sin detenerse a conocer la realidad, comprenderla e integrarla.

18. En todas partes, la administración pública debe hacer frente no solo a la aparición de crisis multidimensionales que obedecen, entre otras cosas, a las mutaciones demográficas, la urbanización galopante¹⁶, los problemas que afectan a los jóvenes, el desempleo y la discriminación que sufren todavía determinadas categorías sociales, sino también el aumento de las exigencias y la explosión de las reivindicaciones que adoptan la forma de manifestación pública.

¹⁵ Véase el sitio web de la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales, que se puede consultar en www.uclg.org/es.

¹⁶ Según el Banco Mundial, para 2050 tres de cada cinco personas vivirán en zonas urbanas.

3. Diversidad creciente de la mano de obra en el mercado de trabajo

19. Así sucede con la transformación y el aumento de la movilidad de las personas en su trayectoria profesional, la problemática de los titulados en paro, la feminización del mercado de trabajo, el éxito escolar de las jóvenes en la enseñanza superior, y las posibles aspiraciones legítimas a puestos de dirección conexas, el problema de la discapacidad y la llegada de extranjeros o refugiados.

20. También cabe señalar que, si bien los países occidentales deben tener en cuenta el envejecimiento de su población, la escasez de trabajadores cualificados y el desempleo de larga duración, en la mayor parte de los países en desarrollo, especialmente de África y el mundo árabe, los gobiernos se enfrentan al rejuvenecimiento de la población y al desempleo de los jóvenes, en general, y de los jóvenes titulados, en particular. A esto se añade la complejidad y el costo de analizar este mercado, así como de formular políticas públicas de empleo eficaces.

4. Diversidad de los agentes de la función pública

21. A imagen de la sociedad y de la composición demográfica, la función pública se caracteriza por la diversidad de su capital humano en lo que respecta a perfil, historial, cualificaciones, género, edad, orígenes, lugar de residencia, estado de salud, cultura y convicciones religiosas o espirituales. La diversidad tiene también vertientes organizativas, estructurales y funcionales. Ya sea a nivel nacional, local o extraterritorial, ya se trate de funcionarios contratados, nombrados o elegidos, hoy en día la cuestión de la diversidad se erige con claridad como una exigencia en materia de gobernanza y desempeño en la administración pública.

22. Ello entraña problemas de gran magnitud para el sector público, que en todas partes se enfrenta a la diversidad creciente de los agentes, las personas, los territorios y los intereses.¹⁷ ¿En qué medida una administración pública que se basa en modelos tradicionales fijos, es decir, conservadores, para gestionar la función pública es consciente de estos retos y en qué medida afectan a su desempeño y resultados?

D. Retos a la hora de abordar la diversidad

23. Si se niegan, se comprenden mal, se ignoran o se gestionan mal, las preocupaciones descritas pueden convertirse en un terreno abonado para que se desarrollen los estereotipos, los juicios de valor, los comportamientos excluyentes, las percepciones, las restricciones, los dobleces, las categorizaciones mutuas, las preferencias y los tratos desiguales y discriminatorios basados en alguna de las características señaladas.

24. La historia de la humanidad abunda en ejemplos recurrentes en este sentido, es decir, el efecto negativo de una opción de ese tipo que se percibe en primer lugar en el seno de la administración pública. Trasladada al entorno laboral, tal opción

¹⁷ Gérard Timsit, “La gestion de la diversité dans les pays européens. Partie II. Les stratégies”, Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Gestión de la Diversidad en la Administración Pública, Nueva York (mayo de 2001); Bélgica, “Diversité et ressources humaines: bonnes pratiques en Belgique et à l'étranger”, 2010, se puede consultar en www.fedweb.belgium.be; y Annie Cornet y Philippe Warland, *GHR et gestion de la diversité* (París, Ed. Dunod, 2008).

genera múltiples desafíos que repercuten simultáneamente en la visión, la organización, la gestión, la productividad, la competitividad y el rendimiento, y que también menoscaba la imagen de la administración: “es una administración en la que no resulta agradable trabajar”¹.

25. Por otro lado, en lo que respecta a las relaciones de la administración pública con su entorno, en la mayor parte de los casos dicha opción genera una especie de concentración de todas las desventajas¹⁸ que redundan en detrimento de las categorías discriminadas: la pérdida de confianza en las instituciones del Estado, percepciones negativas sobre la administración pública y sobre la prestación de servicios públicos¹⁹, sentimientos de humillación, alienación, desigualdad, injusticia y exclusión, la precariedad, aspectos sociales vulnerables consustanciales o adquiridos, la pobreza, la dificultad para acceder al empleo, el desempleo, el rompimiento del vínculo social o familiar, la criminalidad, la delincuencia cibernética, los servicios públicos que no funcionan como deben, que están colapsados o que son saqueados o vandalizados, la residencia de determinados grupos sociales o minorías confinada a barrios separados del resto de la población, que terminan convirtiéndose en guetos tolerados para implantar una separación y una exclusión de hecho, las viviendas insalubres, el desarrollo del sector informal, la propagación de enfermedades y pandemias, junto con otras desviaciones de todo tipo, como el encerrarse en sí mismo, el extremismo, el integrismo, el fundamentalismo, el terrorismo, etc., lo cual genera una imagen de un mundo en caos, de temor al futuro y, sobre todo, de miedo a los demás.

26. Por el contrario, una diversidad respetada, integrada y bien gestionada puede convertirse en un ideal al que se aspire²⁰, un credo para la vida cotidiana, una institución y una cultura organizativa enmarcada, por un lado, en el respeto de las diferencias, siempre que estén en consonancia con los valores y fundamentos democráticos de la sociedad de que se trate, y, por el otro, más allá de ese respeto, en el compromiso de valorar esas diferencias.

IV. Fundamentos para abordar la diversidad

27. A la hora de encarar estas problemáticas es preciso partir de múltiples consideraciones, cuya confluencia es esencial para lograr una política efectiva de gestión de la diversidad y luchar contra todas las formas de discriminación.

A. La igualdad, la no discriminación y el respeto de la diversidad, elementos fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos

28. La igualdad, la lucha contra la discriminación y el respeto de la diversidad se sustentan, en primer lugar, en los principios de los derechos humanos, que son

¹⁸ “Les États-Unis, modèle multiculturel?”, entrevista con Denis Lacorne, *Revue de la gendarmerie nationale*, 2º trimestre de 2010, págs. 45 a 50; del mismo autor, *La crise de l’identité américaine, du melting-pot au multiculturalisme* (Gallimard, 2003).

¹⁹ Dictamen del Consejo Económico, Social y Ambiental de Marruecos, “La Gouvernance des services publics”, AS núm. 13/2013. Se puede consultar en www.cese.ma.

²⁰ Véase el preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América.

reconocidos universalmente. No es posible alcanzar la democracia, el estado de derecho, la gobernanza democrática y participativa, el desarrollo, la cohesión social y la paz si no se reconocen *de jure* y *de facto*, sin una participación efectiva, sin la dignidad, inclusión e integración de todos los componentes, de todo el potencial y el capital humano de un país en su evolución, dinámica de desarrollo y progreso. La comunidad internacional ha hecho de estas preocupaciones una lucha cotidiana, una prioridad a la cual dedica una atención especial y en relación con la cual se han creado una serie de textos jurídicos de alcance internacional, múltiples estructuras, grandes conocimientos especializados, instrumentos y buenas prácticas.

29. Las distintas entidades pertinentes de las Naciones Unidas, como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) o el Alto Comisionado para los Refugiados, llevan a cabo importantes trabajos en que se despliegan esfuerzos considerables en relación con un conjunto de temas que constituyen el centro de interés de la comunidad internacional, aunque, en gran medida, entran dentro de la esfera de competencia y responsabilidad de los Estados y de las instituciones públicas, a saber: la participación en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad, la inclusión y la integración sociales, la lucha contra la discriminación de los pueblos autóctonos, las personas de edad, los jóvenes, el empleo y el trabajo decente, la condición y los derechos de las mujeres, los discapacitados, las minorías, los migrantes, los niños, los refugiados, los apátridas, los desplazados, la discriminación racial, religiosa, basada en la orientación sexual y la identidad de género, las formas contemporáneas de esclavitud, la salud, la educación, el derecho a una vivienda adecuada, la trata de seres humanos, los valores tradicionales, la vida privada y los derechos culturales.

30. Ante los retos vinculados a la diversidad cultural, que se han multiplicado y complicado en estos primeros años del siglo XXI, es indispensable seguir determinando las condiciones necesarias para hacer de la diversidad una ventaja y no una amenaza, una fuente de renovación de las políticas públicas en pro del desarrollo, de la cohesión social y de la paz²¹.

31. Todo este corpus normativo universal se aplica a los Estados, lo cual representa un gran desafío, dada su amplitud y la diversidad de los contextos, y ha dado lugar no solo a una intensa dinámica de armonización de las legislaciones nacionales sino también a la elaboración de numerosos instrumentos regionales, así como a diversas prácticas institucionales de lucha contra la discriminación o promoción de la diversidad.

B. Una respuesta a cuestiones de desarrollo sostenible

32. Ante todo, la administración pública, en cuanto instrumento del Estado que sirve de interfaz con la sociedad y cuya misión es estar al servicio de la población, el territorio y los intereses nacionales, ha de ofrecer unos servicios públicos que garanticen una mayor representatividad de la población reflejando la diversidad multidimensional que la caracteriza.

²¹ UNESCO, Informe mundial de la UNESCO, 2010 (véase la nota 12); Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, aprobada por unanimidad en su 31ª reunión; y M. Vatz *et al.*, *Les défis de la diversité* (véase la nota 7), pág. 11.

33. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa una nueva visión y un programa ambicioso para los próximos 15 años en ámbitos que tienen una importancia vital para la humanidad, así como para el desarrollo social, económico y ambiental. Al leer los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas conexas se observa que las preocupaciones relativas a la diversidad y sus ramificaciones, a saber, la dignidad, la equidad, la justicia, la tolerancia, la igualdad de derechos, trato y oportunidades, la inclusión, la integración y la apertura, constituyen la base y la piedra angular del desarrollo sostenible (véase la resolución 70/1, párr. 8).

C. Una respuesta a cuestiones de gobernanza pública

34. La crisis de confianza en la administración pública que afecta a todo el mundo se explica en buena medida por las deficiencias de gobernanza, entendida como el sistema de valores, políticas e instituciones mediante el cual una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales, tanto en la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, como en el interior de cada una de estas entidades²². Se considera que las instituciones sólidas, eficaces, responsables y transparentes, y la buena gobernanza a todos los niveles actúan como catalizadoras del desarrollo sostenible, hasta tal punto que la comunidad internacional les asigna la prioridad de un fin en sí mismo (véase la resolución 70/1, Objetivo 16). Además, sirven para cimentar un sistema de formulación de políticas abierto y competente, una administración exigente desde el punto de vista profesional y que actúe por el bien común, la primacía de la ley, un funcionamiento transparente y una sociedad civil fuerte, que participa en los asuntos públicos²³, a nivel de todos los agentes y partes interesadas de un país determinado, en el entendimiento de que la diversidad abarca dos niveles: entre los distintos agentes y partes interesadas, y en el seno de cada uno de ellos.

35. En efecto, la gestión de la diversidad en el seno de la administración pública consiste, por una parte, en la aplicación de una política de gestión de los recursos humanos encaminada a ofrecer a cada persona, hombre o mujer, posibilidades de empleo y de carrera que estén en consonancia con sus aptitudes y aspiraciones, respetando la igualdad de oportunidades y de trato de todos los trabajadores y combatiendo todas las formas de discriminación²⁴, y, por otra, en la aplicación de principios, políticas, mecanismos e instrumentos que garanticen un sector público abierto, inclusivo y atento a su entorno. Sin embargo, gestionar la diversidad y apoyarla no significa en modo alguno promoverla y alentarla a ultranza, hasta poner en peligro la unidad nacional y la cohesión colectiva, ni fomentar la desintegración y la atomización²⁵.

²² O.P. Dwivedi, “Les défis de la diversité culturelle pour la bonne gouvernance”, Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Gestión de la Diversidad en la Administración Pública, Nueva York (mayo de 2001).

²³ Frederickson H.G., *The Spirit of Public Administration* (San Francisco, Jossey-Bass, 1997).

²⁴ Bélgica, “Diversité et ressources humaines” (véase la nota 17); R. Roosevelt Thomas, fundador del American Institute for Managing Diversity en 1984, “From Affirmative Action to Affirming Diversity”, *Harvard Business Review*, vol. 68, núm. 2 (1990), págs. 107 a 117; Harvey C. y Allard M.J., *Understanding Diversity, Readings, Cases, and Exercises* (New York, Harper Collins College Publishers), pág. 40.

²⁵ Gérard Timsit, “La gestion de la diversité” (véase la nota 17).

36. Este elemento insoslayable de la vida de toda organización, inseparable del reto que representa el crecimiento, se ha erigido en un instrumento estratégico y un eje de progreso para responder a exigencias múltiples vinculadas con la voluntad de cambiar las cosas de forma positiva a nivel de la organización, la gobernanza y la gestión, en particular:

a) El respeto de los compromisos internacionales, el estado de derecho y la legalidad, evitando de ese modo la pérdida de reputación;

b) La consolidación de instituciones públicas receptivas, transparentes e inclusivas, así como el fortalecimiento de la buena gobernanza a todos los niveles, participativa y democrática, incluso en materia de adopción de decisiones, de conformidad con la resolución 69/327 de la Asamblea General, relativa a la promoción de servicios públicos inclusivos y responsables en pro del desarrollo sostenible, en particular los párrafos 12 y 13;

c) La actuación como organización socialmente responsable, haciendo suyo el enfoque de la responsabilidad social²⁶ y labrándose una imagen positiva, humana y ética en sus engranajes y en sus relaciones con el entorno;

d) La modernización de la función pública y la optimización de la gestión de los recursos humanos desarrollando prácticas de gestión centradas en las personas, su potencial, habilidades y aptitudes, y velando por que su heterogeneidad y diversidad socioculturales no sean un obstáculo sino un activo que posibilite el enriquecimiento mutuo, una reserva de inteligencia colectiva y una ventaja competitiva al servicio del crecimiento;

e) La mejora del desempeño en la administración pública gracias a un equipo diversificado que permite comprender mejor las expectativas de los diferentes tipos de clientes, penetrar en mercados nuevos, desarrollar la capacidad de innovación, adaptarse mejor al cambio, aumentar la eficacia y la eficiencia de las misiones de servicio público, prestar servicios públicos de mejor calidad, gestionar los conflictos y los riesgos, y garantizar la resiliencia²⁷;

f) En cuanto reto de comunicación, la mejora de la imagen y la percepción de la administración pública y de su modo de prestar servicios públicos.

37. ¿Cómo puede contribuir la integración de la diversidad a cimentar esta especie de simbiosis entre el respeto de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza a todos los niveles, la paz y la cohesión social?

V. Modelos y buenas prácticas en el mundo

38. La gestión de la diversidad suele ser una preocupación esencial en los programas políticos y éticos de la burocracia representativa; sin embargo, en ocasiones se considera un lujo, sobre todo en los países cuya función pública está

²⁶ Véase la norma ISO 26000, adoptada en 2010, y la de la Comisión de la Comunidad Europea, adoptada en 2011. Se pueden consultar en www.developpement-durable.gouv.fr y www.international.gc.ca.

²⁷ Maria Giuseppina Bruna y Mathieu Chauvet, “La diversité, levier de performance...” (véase la nota 2); “Diversité, un enjeu de performance dans le secteur public”, *Perspectives-Gestion publique* (Institut de la gestion publique et du développement économique, núm. 22, febrero de 2007).

todavía en mantillas, los países pobres y los países en situación de conflicto. En otros países, se traduce en un compromiso concreto de llevar adelante procesos de reconocimiento y participación de los distintos agentes en la construcción de una convivencia más armoniosa, que tienen por objeto luchar contra las exclusiones relacionadas con las diferencias, independientemente de su naturaleza⁷. Así pues, en el mundo existe toda una gama de paradigmas y de buenas prácticas que pueden servir como modelos, teniendo en cuenta el contexto y las particularidades de cada país.

A. Modelos anglosajones

39. En el contexto de los Estados Unidos de América, donde el concepto está ya oficializado tanto en la ley como en la práctica judicial, la idea de diversidad constituye una verdadera institución que hay que tener en cuenta y hace referencia a una visión del mundo según la cual todas las personas tienen los mismos derechos, en particular disfrutan de una libertad idéntica, y toda discriminación ha sido abolida. También está vinculada a la idea de representación de las distintas comunidades en las organizaciones e instituciones²⁸, con miras a restablecer el equilibrio respecto de las poblaciones o las comunidades culturalmente, socialmente o jurídicamente discriminadas. Sin embargo, no hay que olvidar que nos hallamos ante una nación compuesta de varios pueblos²⁹ que, desde sus orígenes, está acostumbrada a acoger a poblaciones de procedencias diversas, con su idioma y cultura propios. Además, se trata de un Estado federal con varios niveles de soberanía. También ha hecho falta toda una evolución histórica, acompañada de la idea de nación en construcción, para llegar a esta etapa del reconocimiento y valoración de las diferencias, cuya efectividad, empero, todavía dista de haberse logrado (como ponen de relieve las numerosas protestas por la actuación de la policía respecto de la comunidad negra en varios estados). Así, se ha pasado de la ideología del *melting pot* que borra las diferencias a un discurso de asimilación, y luego a la teoría del pluralismo cultural, antes de optar por la diversidad³⁰.

40. En el plano institucional y jurídico, la cuestión de la diversidad ha conocido dos momentos de auge. En la década de 1960 se instituyó la igualdad de oportunidades de empleo, recogida en un conjunto de leyes que ilegalizan la discriminación a distintos niveles, la más importante de las cuales es la Ley de Derechos Civiles, aprobada en 1964 a nivel federal, seguida de la discriminación positiva, que es una suerte de política de recuperación entre grupos desiguales³¹, de trato preferencial y compensación. La discriminación positiva es un instrumento eficaz que ha permitido diversificar las empresas y ha tenido el mérito de convertir a los Estados Unidos en el país que cuenta con más mujeres directivas del mundo. Sin embargo, sigue siendo cierto que esta práctica, que tiene un carácter positivo o benevolente y es una excepción a tolerar, de aplicación en principio temporal,

²⁸ Aurore Haas y Sakura Shimada, “(Re)définir la diversité” (véase la nota 2).

²⁹ “Les États-Unis, modèle multiculturel?”, entrevista con Denis Lacorne (véase la nota 18).

³⁰ *Ibid.*

³¹ Gwénaële Calvès, “Qu’est-ce qu’une politique de discrimination positive? Que peut-on en attendre?”, *Alternatives économiques*, enero de 2005; Amanda de Montal, “Étude de benchmark sur la diversité aux USA”, Association française de management de la diversité. Se puede consultar en www.afdm.fr.

constituye una discriminación contraria al principio de igualdad ante la ley y en la década de 1980 se puso en tela de juicio y generó una gran polémica³².

41. En los años 90 surgió la idea de la diversidad como un complemento y una alternativa a la discriminación positiva que entraña un proceso conducente, por una doble vía, a que el colectivo diverso se exprese: por un lado, la promoción y los contactos con clientes y usuarios, a fin de propiciar la receptividad y de acercarse y satisfacer a una población cada vez más diversa culturalmente; por otro, la igualdad derivada de una ideología liberal e individualista, basada en el respeto de las diferencias, pero sobre todo en la meritocracia y el reconocimiento exclusivo de la competencia.

42. En otros países anglosajones, como Australia, el Canadá y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, prevalece la idea de multiculturalismo, que sustenta oficialmente la manera de abordar y gestionar las diferencias, es decir, reconociéndolas, valorándolas y alentando su conservación y celebración. Así ocurre en el caso de la inmigración, que se considera una aportación demográfica, económica y cultural importante³³, o en el de la integración de la diversidad en la administración pública. Cabe citar como ejemplo el plan de acción elaborado por el Gobierno del Reino Unido en 2004 para aumentar la presencia de determinados grupos en los diferentes niveles de la administración, en el cual se recomendaba que todos los ministerios y organismos designaran a sus defensores de la diversidad. Estos forman una red que permite optimizar, compartir y poner en común las buenas prácticas, ayudarse mutuamente para mantenerse a la vanguardia de las iniciativas y contribuir a los cambios culturales y de los comportamientos en favor de la diversidad en el seno de las organizaciones³⁴.

B. Modelos europeos

43. El derecho europeo en materia de no discriminación contempla dos variantes: la discriminación directa, que existirá cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable, y cuando esta diferencia de trato se base en el hecho de que la persona presenta una característica particular que figura entre los motivos de discriminación prohibidos; y la discriminación indirecta, que existirá cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas¹³.

44. Sobre esa base cabe distinguir al menos tres grandes modelos de tratamiento de la diversidad en el seno de la función pública europea, todos de inspiración profundamente democrática y todos sustentados en una concepción de la sociedad como un conjunto complejo. La administración es un instrumento de esa sociedad, un instrumento al servicio de todos, ya se encargue de preservar la unidad de la sociedad, ya admita la heterogeneidad, ya se abstenga de toda intervención que

³² En relación con la aplicación de esta práctica en Europa, véase Marc De Vos, *Au-delà de l'égalité formelle: l'action positive au titre des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2008).

³³ Bélgica, "Diversité et ressources humaines" (véase la nota 17).

³⁴ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Oficina Nacional de Auditoría, *Equality, Diversity and Inclusion in the Civil Service*, 2015. Se puede consultar en www.nao.org.uk.

pueda parecer que favorece a alguno de los grupos que constituyen la sociedad³⁵. La adhesión de los distintos países europeos a uno u otro de estos modelos obedece principalmente a su cultura o a la naturaleza de la diversidad de que se trate.

1. Modelo de la no diferenciación

45. Este modelo se sustenta en el principio de la unidad de la colectividad social y, por tanto, rechaza el reconocimiento de la diversidad que contiene. Es el caso de Francia, donde, partiendo de una tradición política y sobre la base del concepto de una nación indivisible³⁶, la cuestión de la diferencia se inscribe en la búsqueda de la igualdad y la integración, y la lucha contra la discriminación. La historia de Francia exige que, en nombre de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, no se tenga en cuenta ninguna diferencia entre las personas que no sea la relativa a su competencia. Esto se materializa claramente en la administración pública, cuyo credo consiste en la indivisibilidad de la República, la soberanía nacional y la igualdad ante la ley³⁷. Si bien las políticas francesas sobre diversidad han integrado varias iniciativas (el sello de la diversidad en 2008 y medidas de discriminación positiva o de compensación), la obsesión por la unidad todavía es patente³⁸, puesto que se reconoce la discriminación pero no la identidad comunitaria.

2. Modelo de la diferenciación

46. En los países donde domina la cultura liberal, como en los del norte de Europa, la heterogeneidad de los grupos constitutivos de la colectividad se toma en consideración mediante modelos de diferenciación generalizada y tratos diversificados de tales grupos, en función de su posición y de su situación particulares en el seno de la colectividad. La integración de la diversidad se observa a nivel de territorios, intereses y personas, y existen múltiples iniciativas y buenas prácticas en la materia, por ejemplo en Dinamarca y Suecia³⁹.

3. Modelo de la separación

47. Este modelo, que responde a una lógica completamente diferente, consiste en levantar una especie tabique entre los grupos del Estado, que, en principio, no interviene en modo alguno en su gestión y se limita a garantizar el respeto de su autonomía y libertad de funcionamiento. Como muestra de ello cabe citar el principio de la laicidad, es decir la disociación total entre la afiliación religiosa y la ciudadanía⁴⁰, que se considera un método de gestión de la diversidad religiosa, casi sinónimo de pluralismo, compartido hoy en día por la práctica totalidad de los

³⁵ Según la clasificación de Gérard Timsit (véase la nota 17).

³⁶ Francia, *Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano de 1789*, y de la *Constitución de 4 de octubre de 1958*, artículo 1.

³⁷ Aurore Haas y Sakura Shimada, “(Re)définir la diversité ...” (véase la nota 2).

³⁸ En su decisión núm. 91-312, de 9 de mayo 1991, relativa al estatuto de la colectividad territorial de Córcega, el Consejo Constitucional de Francia rechazó la identificación de un pueblo corso distinto del francés argumentando que, si bien podían existir particularidades, no existía más que un pueblo, el pueblo francés. Véase también “Les États-Unis, modèle multiculturel?”, entrevista con Denis Lacorne (véase la nota 18); Gérard Timsit, “La gestion de la diversité” (véase la nota 17) y Carta de la diversidad de 2004, que se puede consultar en www.chartediversite.com.

³⁹ Bélgica, “Diversité et ressources humaines” (véase la nota 17).

⁴⁰ Gérard Timsit, “La gestion de la diversité” (véase la nota 17).

países europeos. No obstante, su aplicación en el sector público dista de ser evidente. En efecto, ¿cómo conciliar la libertad de conciencia, el pluralismo de convicciones, la indiferencia, la discreción y la voluntad de hacer visible la religión propia, que se considera una prueba de compromiso y representa una dimensión esencial de la identidad? Actualmente diversos sectores de la administración pública, a nivel central o territorial, están haciendo frente a problemáticas y limitaciones relacionadas con esta cuestión, es decir, los riesgos de que se utilicen en detrimento del respeto de los demás, la paz, la buena convivencia y la cohesión social⁴¹.

C. Un modelo mixto árabo-africano

48. De entrada, es preciso señalar que la sociedad africana es muy diversa, a todos los niveles. El equilibrio social se construye sobre la base de estas características, al menos en la sociedad tradicional africana, favoreciendo así una especie de armonía y tolerancia que no se cuestionan ni se quiebran cuando se cuestiona la propia diversidad o la discriminación adquiere proporciones alarmantes. Si era habitual en la época colonial, con frecuencia también lo será luego, especialmente cuando los líderes intenten imponer, de manera unilateral o por la fuerza, determinadas prácticas discriminatorias, favoreciendo a su etnia, su familia, su idioma, sus creencias, su religión o su visión política, lo cual genera los problemas y repercusiones negativas indicados, o puede degenerar en conflictos o genocidios⁴².

49. Entre los países que han sabido gestionar la diversidad cabe citar a Marruecos, nación compuesta y plural que ha recibido igualmente la influencia de varios pueblos, culturas y civilizaciones, y donde el concepto de diversidad pasó a ser un principio de la Constitución de 2011. En su manera de gestionar las diferencias que lo caracterizan en todos los planos, Marruecos procura integrar, aparte de a todos los agentes, componentes de la sociedad y partes interesadas de un Estado moderno que se sustenta en los principios de la participación, el pluralismo y la buena gobernanza⁴³, todas las dimensiones de las personas, los intereses y los territorios.

50. No obstante, es preciso evitar todo intento de uniformización y generalización en el trato, y toda transposición exacta de prácticas, que pueden resultar aventuras peligrosas, sembradas de trampas, sin resultados ni efectos concretos.

VI. Por una visión y un proceso holísticos, integrados, inclusivos, progresivos y duraderos

51. Para gestionar la diversidad en el sector público existen tres enfoques posibles, que son acumulables y fruto de la evolución de la sociedad: la estrategia de negación del problema; la estrategia reactiva para tratar determinados problemas que crean tensiones o conflictos puntuales, como el hostigamiento o la exclusión; y una verdadera estrategia voluntarista, proactiva, abierta, inclusiva, integradora y

⁴¹ La Ligue de l'enseignement, "La laïcité pour "faire société", 6 de abril de 2012. Se puede consultar en www.laligue.org

⁴² Mamosi Lelo, "La prise en compte de la diversité dans la fonction publique africaine".

⁴³ Preámbulo de la Constitución de Marruecos.

federativa, en el espíritu y la letra de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, centrada en el ser humano e impulsora del cambio.

52. Puesto que, a partir del momento en que los desafíos tienen dimensiones múltiples y la diversidad se considera un fenómeno social que debe tratarse globalmente, hay que cambiar el talante, el clima y la cultura organizativa a todos los niveles, es preciso instaurar otro modo de pensar, de concebir y de gestionar las diferencias, de convertir la cuestión de la diversidad en el núcleo de toda transformación organizativa, optando por enfoques holísticos, sistémicos y progresivos, conectando varios pilares y niveles de participación, responsabilidad y reforma, y movilizándolo al mismo tiempo los medios necesarios.

A. A nivel internacional

53. Es necesario velar por que el nuevo programa de desarrollo sostenible se comparta, difunda, divulgue, apoye y acompañe en beneficio de todos los agentes y todas las partes interesadas, de modo que deje de ser un ámbito reservado de ciertos engranajes administrativos centrales, mediante programas de información, sensibilización, acompañamiento, formación y refuerzo de la capacidad, a fin de favorecer la creación de una cultura de la diversidad y el intercambio de buenas prácticas en la materia⁴⁴, reconociéndolas y celebrándolas.

B. Creación de un entorno que propicie la integración de la diversidad en el plano nacional

54. La creación de un entorno de esta índole exige, en particular, un marco institucional y jurídico sólido a todos los niveles para asegurar la integración de la diversidad, una gobernanza responsable, democrática, inclusiva y participativa, políticas públicas, procesos de adopción de decisiones, estructuras y mecanismos de integración, coordinación y coherencia eficaces, inversión en la participación de los ciudadanos, una dirección sólida, competente y ética a todos los niveles, compromiso y responsabilidad al más alto nivel de la jerarquía o la dirección, los cambios necesarios, diagnósticos, cuantitativos y cualitativos, del contexto interno y externo y de las percepciones de todo sector o característica, el establecimiento de sistemas de información, estadísticas, indicadores y bases de datos fiables, la concepción de estrategias y planes de acción específicos, la creación de estructuras exclusivas⁴⁵, la multiplicación de los espacios de información, diálogo, concertación y negociación, la normalización, la estandarización y el reconocimiento, el seguimiento, el control, la evaluación, la rendición de cuentas, planes de

⁴⁴ Véanse los proyectos que han recibido el Premio de Administración Pública de las Naciones Unidas desde 2003; los proyectos que han obtenido el Premio del Sector Público Europeo; Neil E. Reichenberg, “Best Practices in Diversity Management”, Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Gestión de la Diversidad en la Administración Pública, Nueva York (mayo de 2001); Amanda de Montal, “Étude de Benchmark sur la diversité aux USA” (véase la nota 31); Bélgica, “Diversité et ressources humaines” (véase la nota 17); Banque royale du Canada, informes sobre la diversidad y la integración.

⁴⁵ Véase la recopilación y el análisis comparativo de las principales experiencias internacionales en materia de institucionalización de la lucha contra la discriminación, Consejo Nacional de los Derechos Humanos y ONU-Mujeres, “Vers la mise en place de l’Autorité pour la parité” (véase la nota 5).

comunicación interna y externa, y garantías para asegurar la capitalización, duración y sostenibilidad del conjunto de estas orientaciones y reformas.

C. Reformar, modernizar y mejorar la administración pública integrando la diversidad

55. Ya es hora de que en la mayor parte de los Estados el sector público deje de ser el pariente pobre, una obra de caridad o una oportunidad de enriquecimiento injustificado, de terminar con los modelos obsoletos y emprender con decisión una reforma a fondo de la administración pública a nivel de principios, organización, estructuras e infraestructuras, recursos humanos, gestión, procesos de adopción de decisiones, relaciones con el entorno y manera de prestar los servicios públicos. Bien gestionadas e integradas, la diversidad y la lucha contra todas las formas de discriminación pueden contribuir en gran medida a convertir este sector en un verdadero impulsor del cambio, del desarrollo y del desempeño, como se desprende del *Reporte mundial del sector público 2015*⁴⁶. Con tal fin, el sector público debe extraer energía del capital humano, de lo que tiene en común y de lo que lo hace único.

56. Para reactivarse y ganar eficacia y competitividad, el sector público debe tratar de ofrecer a sus agentes un entorno de trabajo humano, acogedor, amigable, atractivo, motivador, donde los directivos den ejemplo e impulso y transmitan esperanza y confianza, que libere en lugar de reprimir el talento, y donde sea posible ejercer las aptitudes, innovar, hacer efectivo todo el potencial, al objeto de generar valor añadido interno, pero sobre todo en beneficio de todos aquellos a quienes ha de servir.

57. Recae en el sector público una gran parte de la responsabilidad de ofrecer un entorno beneficioso, sano, que funcione bien para todos, propiciar la aparición de sensaciones de justicia, equidad y pertenencia, y crear oportunidades de expansión, crecimiento, desarrollo y progreso. A este nivel existen diversas buenas prácticas: una sociedad participativa, la responsabilización de los ciudadanos, mecanismos innovadores como la creación y la producción compartidas, la inversión en tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar la prestación de servicios públicos y la comunicación, la reducción de la brecha digital, la inclusión digital, la normalización, la estandarización, entre otras cosas, dando prioridad a las mujeres, las personas de edad, los jóvenes, los discapacitados y los demás grupos desfavorecidos.

58. En conclusión, es preciso recordar que la cuestión de la diversidad solo constituye una parte del todo, lo importante es saber hacer de ella una ventaja, un activo. Sin duda se trata de una labor a largo plazo que tiene su precio, si de verdad se aspira a mejorar la realidad y a convertirla en un eje estratégico y una preocupación fundamental.

⁴⁶ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, *Reporte mundial del sector público 2015: Gobernanza pública sensible y responsable*, 2015.