

>> CameronPartners .

Estudio de Evaluación

Impacto y/o resultados del Código de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación

Resumen Ejecutivo

Presentado a la Dirección Nacional de Servicio Civil

Resumen

En este informe presentamos el resumen ejecutivo del estudio de impacto y/o resultados de Código de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación. En el capítulo 1 presentamos el contexto del estudio, en cuanto a los antecedentes que motivaron su desarrollo, sus objetivos y productos esperados.

En el capítulo 2 presentamos los principales resultados del análisis transversal del CBPL-ND a partir de documentos institucionales que registraron el proceso de implementación en los distintos servicios públicos participantes.

En el capítulo 3 presentamos los principales resultados de la revisión de experiencias nacionales e internacionales para el análisis comparado del proceso de implementación del CBPL-ND en base a la revisión de fuentes secundarias de información.

En el capítulo 4 presentamos los resultados de la evaluación de funcionamiento, efectos e impactos de la implementación del CBPL-ND, a partir de la información recopilada desde fuentes primarias de información a través de cuestionarios de consulta transversal, y entrevistas grupales y personales.

Finalmente, en el capítulo 5 presentamos la etapa de cierre del estudio, donde en base a todos los análisis realizados podemos concluir acerca de las principales debilidades y fortalezas del proceso de implementación del CBPL-ND y generar recomendaciones que hubiesen mejorado su aplicación en el periodo y que potencien la exitosa implementación de políticas públicas relacionadas con el tema.

Contenidos

1	Introducción	4
1.1	Antecedentes del estudio	4
1.2	Objetivos y productos del estudio	5
2	Análisis transversal del CBPL-ND 2006 – 2009	6
2.1.1	Nivel de cumplimiento	7
2.1.2	Participación	8
2.1.3	Difusión	9
2.1.4	Dificultades	9
3	Análisis comparado del CBPL-ND 2006 – 2009	10
4	Evaluación de funcionamiento, efectos e impactos de la implementación del CBPL-ND	13
4.1	Aspectos generales del marco metodológico utilizado	14
4.2	Resultados de la evaluación del funcionamiento, efectos e impactos de la implementación del CBPL-ND	14
4.2.1	Caracterización	14
4.2.2	Diagnóstico	15
4.2.3	Elaboración de planes trienales	16
4.2.4	Directrices	17
4.2.5	Evaluación	21
5	Cierre del estudio	22
5.1	Conclusiones	22
5.1.1	Fortalezas	23
5.1.2	Debilidades	24
5.2	Recomendaciones	25

1 Introducción

En este capítulo presentamos una breve introducción al estudio, presentando en la primera sección los antecedentes en los que se enmarca la implementación del CBPL-ND, para luego detallar los objetivos del estudio y sus productos esperados.

1.1 Antecedentes del estudio

El Código de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación (en adelante CBPL-ND) corresponde a un Instructivo Presidencial N° 2 dictado el 15 de junio de 2006, con el objetivo general de “dar pleno cumplimiento a las normas que rigen el sector público, precaver y erradicar todo tipo de discriminaciones, y en especial, garantizar una igualdad de trato entre hombres y mujeres y facilitar una mayor compatibilización de las obligaciones laborales y las responsabilidades familiares”. Sus objetivos específicos fueron:

- › Reafirmar la voluntad del Estado, en su rol de empleador de impulsar políticas y medidas contra la discriminación y que tiendan a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo en el sector público.
- › Generar y/o garantizar condiciones que promuevan la igualdad de oportunidades en los órganos de la Administración del Estado, asegurando la vigencia del principio de no discriminación y en especial, el de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo relativo al acceso al empleo, la retribución, la promoción, la formación profesional y las condiciones de trabajo.
- › Fomentar y favorecer el desarrollo de políticas de recursos humanos en los órganos de la Administración Central del Estado, destinadas fundamentalmente a prevenir y erradicar discriminaciones, directas e indirectas.
- › Fomentar el desarrollo o aplicación de medidas que permitan a hombres y mujeres conciliar las responsabilidades laborales y las obligaciones familiares.
- › Propender hacia el mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo.

El CBPL-ND estaba orientado a ser acogido por 171 servicios públicos, a través de la implementación de siete directrices, a saber:

- › Directriz 1. Procesos de reclutamiento y selección;
- › Directriz 2. Desarrollo de carrera y acceso a la capacitación;
- › Directriz 3. Representación equilibrada o paritaria entre hombres y mujeres en cargos de jefatura y responsabilidad directiva;
- › Directriz 4. Condiciones de trabajo;
- › Directriz 5. Protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales;
- › Directriz 6. Conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares; y
- › Directriz 7. Prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo.

El Servicio Civil desarrolló una metodología de trabajo que contempló el seguimiento estratégico y operativo de la implementación del CBPL-ND, focalizándose en registrar información de autodiagnóstico, planes trienales de implementación e informes de avance. Para diciembre de 2006, un total de 167 servicios públicos elaboraron su “Diagnóstico de Buenas Prácticas Laborales (línea base para formulación de los Planes respectivos). Para finales del 2009, el quinto informe de resultados del CBPL-ND fue enviado por 143 servicios públicos con la información completa a los 33 elementos del CBPL-ND, mientras que 21 servicios no enviaron su informe, y 7 los enviaron de manera incompleta.

En este contexto y en el marco de acuerdos sostenidos en las Mesas de Trabajo del Gobierno con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), específicamente, la Mesa relacionada con el Código de Buenas Prácticas Laborales (CBPL-ND), se hace necesario recolectar y sistematizar información respecto a lo que fue la implementación del Código de Buenas Prácticas Laborales (CBPL-ND) a diez años de su promulgación, con el propósito de, generar recomendaciones y propuestas que puedan ponerse al servicio de las decisiones de fortalecimiento y perfeccionamiento de la institucionalidad pública.

1.2 Objetivos y productos del estudio

El **objetivo general** de este estudio¹ es «Conocer el impacto y/o los resultados de la implementación del Código de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación (CBPL-ND), en el período 2006 – 2009 (desde una revisión documental, experiencias comparadas y la percepción de los principales actores vinculados al proceso) que permitan analizar y proponer recomendaciones que hubiesen mejorado su aplicación en este período y que potencien la exitosa implementación de políticas públicas relacionadas con el tema».

Los **objetivos específicos** del estudio (O1 – O3) así como los productos requeridos (P1 – P4), ajustados para asegurar la consistencia de los términos utilizados, se detallan en la Tabla 1.1 donde hemos indicado las relaciones entre ellos y definido explícitamente los productos.

Tabla 1.1. Objetivos específicos de la consultoría y productos a elaborar en este contexto

#	Objetivo específico	#	Producto
		P1	Plan de trabajo detallado del estudio (diseño metodológico, diseño de instrumentos, acciones comunicacionales y de sensibilización, y otros contenidos que contribuyan a su correcta ejecución).

¹ En el marco de este informe preferimos hablar de un estudio y no de una consultoría, como es habitual en el marco de evaluaciones de impacto, resultados, etc.

#	Objetivo específico	#	Producto
O1	Revisar y analizar la documentación relevante sobre el CBPL-ND para el periodo 2006 – 2009 existente en el Servicio Civil, incluyendo el análisis de resultados de la implementación del CBPL-ND (visión transversal), y de otras experiencias pertinentes a nivel nacional (visión comparada).	P2	Sistematización de la información relevante sobre CBPL-ND para el periodo 2006 – 2009 existente en el Servicio Civil y de la información documental de otras experiencias pertinentes a nivel nacional ² .
O2	Evaluar el funcionamiento y resultados del CBPL-ND en el periodo 2006 – 2009 mediante el levantamiento de información respecto de la percepción de los principales actores involucrados.	P3	Evaluación del funcionamiento y resultados del CBPL-ND en el periodo 2006 – 2009 desde la percepción de los principales actores involucrados.
O3	Identificar las principales debilidades y fortalezas del proceso de implementación del CBPL-ND y generar recomendaciones que hubiesen mejorado su aplicación en el periodo y que potencien la exitosa implementación de políticas públicas relacionadas con el tema.	P4	Principales debilidades y fortalezas del proceso de implementación del CBPL-ND y recomendaciones que hubiesen mejorado su aplicación en el periodo y que potencien la exitosa implementación de políticas públicas relacionadas con el tema.

Elaborada a partir de las Bases Técnicas de la Licitación 1750-2-LE16

2 Análisis transversal del CBPL-ND 2006 – 2009

En este capítulo presentamos los resultados del análisis transversal del proceso de implementación de CBPL-ND 2006 – 2009 en base a la revisión de documentos institucionales, donde a través del estudio de dimensiones y variables que hacen foco en las medidas implementadas para el logro exitoso del CBPL-ND, obtenemos una primera evaluación sobre el nivel de éxito de la implementación del Código.

Para obtener la información que nos permita alcanzar el objetivo específico O1 y así realizar el análisis transversal del CBPL-ND hemos considerado una revisión documental desde la información existente en el Servicio Civil para el periodo 2006 – 2009 sobre el CBPL-ND para los Servicios Públicos de la Administración del Estado, específicamente desde tres tipos de documentos, a saber: i) Planes trienales elaborados por los servicios públicos, ii) Informes de avance de los servicios públicos, y iii) Informes a la Presidenta de la República. En base a estos documentos, hemos logrado una caracterización y análisis del CBPL-ND 2006 – 2009, utilizando técnicas de análisis cualitativo de manera de poder comparar la situación final versus la situación planificada de la implementación del Código en los servicios participantes.

Así, podemos realizar algunas conclusiones con respecto a la implementación y funcionamiento del CBPL-ND en cuanto a su nivel de cumplimiento, participación, difusión y dificultades, desde lo planteado por los propios servicios que lo implementaron. Considerando que las conclusiones del análisis transversal serán contrastadas con la información recolectada desde fuentes primarias, éstas son de orden general y deben ser leídas en un tono hipotético, dado que estamos siguiendo una lógica

² Pese a ello nuestra propuesta incluye el estudio de experiencias internacionales.

deductiva, partiendo de lo general (informes de avance y final), dirigiéndonos luego a lo particular (siguientes etapas del estudio).

2.1.1 Nivel de cumplimiento

En base a lo revisado y expuesto en los documentos institucionales considerados, podemos decir que existe una correcta correlación entre el tipo de directrices desarrolladas dentro del CBPL-ND y el tipo de metas establecidas dentro de cada una. Ejemplo de esto es que para la directriz 1 (procesos de reclutamiento y selección), el mayor porcentaje de metas asociadas dice relación con la selección y el mejoramiento de carrera, así como con la elaboración de nuevos programas, manuales o procedimientos, y que para la directriz 2 (desarrollo de carrera y acceso a capacitación) la mayor cantidad de metas se asocian a actividades de formación, capacitación e inducción, y en segundo lugar medidas referidas a la difusión. Otras directrices que requieren de un trabajo integrado, como aquellas referidas al acceso de la mujer a cargos de jefatura o las referidas a la prevención del acoso laboral y el acoso sexual, también consideran metas que integran la elaboración de nuevos manuales, programas y procedimientos, y también la difusión de la información, todos estos elementos relacionados íntimamente.

Con respecto al cumplimiento de las medidas tomadas por directrices, observamos que aquellas que presentan un mayor nivel de cumplimiento son las referidas a los procesos de reclutamiento y selección (directriz 1), al desarrollo de carrera (directriz 2), y a aquellas asociadas a la protección de los derechos de maternidad (directriz 5), como se muestra en la Figura 2.1. En su mayoría, las medidas que tienen un mayor nivel de cumplimiento son las que están asociadas a actividades de difusión o de cumplimiento de la normativa actual, mientras que las que se encuentran menos desarrolladas dicen relación con la flexibilización de la jornada laboral, u otros aspectos que modifiquen la estructura laboral o integren personas discapacitadas.

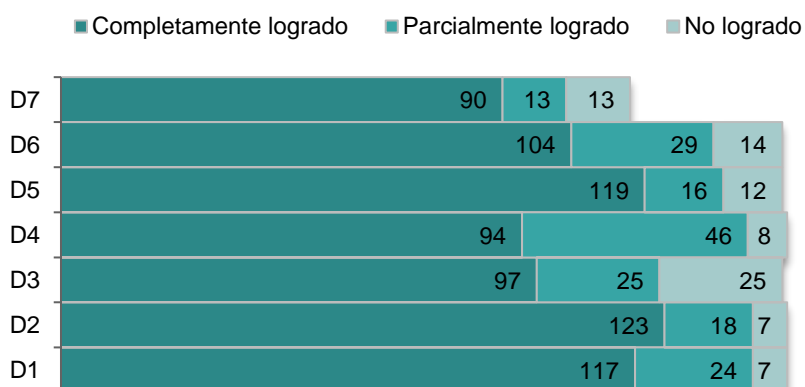


Figura 2.1. Nivel de logro por directriz. Elaborado en base a (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2009)

En contraste, las directrices que tuvieron menor nivel de cumplimiento con respecto a las medidas que las componen, son las referidas a la repartición paritaria de puestos de jefatura y cargos de responsabilidad entre hombres y mujeres (directriz 3), la referida al entorno de trabajo (directriz 4), la referida a la conciliación entre responsabilidades familiares y laborales (directriz 6), y la referida a la prevención del acoso laboral y al acoso sexual (directriz 7). Llama la atención que estas directrices presentan una relación directa con la temática de género, pudiendo resumirse como equidad de

género y cargos de responsabilidad (directriz 3), equidad de género y ambiente laboral (directriz 4), equidad de género, familia y trabajo (directriz 5), género y acoso laboral y sexual (directriz 7).

2.1.2 Participación

En base a los resultados expuestos referidos a la participación de distintos organismos dentro de la implementación y funcionamiento del CBPL-ND, podemos concluir que la forma en que se percibe la participación y el involucramiento de estos organismos resulta clave dentro del correcto funcionamiento del Código. Así, la participación de las asociaciones de funcionarios es fundamental para la correcta articulación del CBPL-ND y de los Planes Trienales, mientras que la participación de los directivos resulta clave para la consecución de las metas propuestas.

Si bien la participación efectiva de las Asociaciones de Funcionarios se mostró distribuida entre un nivel de implicación total y un nivel parcial, ésta es evaluada en términos positivos por los mismos servicios, destacando así la importancia de la participación de estos sectores dentro de la implementación del CBPL-ND y Plan Trienal, como se muestra en la Figura 2.2. En general, prevalece una evaluación positiva de esta participación, con la mayoría de los servicios calificándola entre 4 y 7 (obteniendo una nota promedio de 5,3).

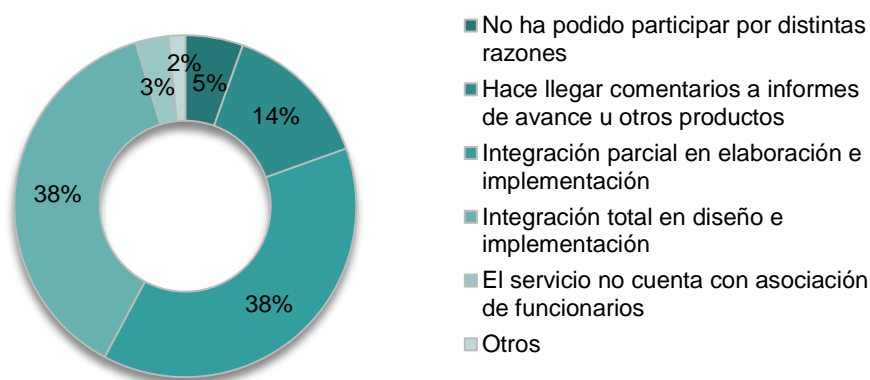


Figura 2.2. Participación de las Asociaciones de Funcionarios (o representantes) en la implementación del Plan Trienal. Elaborado en base al tercer informe de avance de los servicios públicos

Junto con lo anterior, también es relevante observar la evaluación que hacen los servicios del nivel de compromiso y participación de los puestos directivos y las jefaturas de los servicios en la implementación del CBPL-ND y Planes Trienales. De acuerdo a nuestra observación, ésta es evaluada de manera positiva, concentrando las calificaciones entre 4 y 7, de manera similar a la evaluación de la participación de las Asociaciones de Funcionarios, aunque con una tendencia a concentrarse más hacia los niveles medios. De acá, obtenemos que la mayor cantidad de notas se concentra en el 5, aunque sin variar mayormente del promedio de notas totales (5,2 puntos promedio).

De lo anterior podemos concluir que dos actores claves para el funcionamiento e implementación del CBPL-ND y de los Planes Trienales cuentan con una evaluación positiva por parte de los servicios que implementaron estos elementos, a través de lo cual se puede inferir que el nivel de involucramiento fue similar para ambos en el proceso, o al menos la forma en que este fue percibido.

2.1.3 Difusión

Otro de los elementos centrales dentro de la implementación y funcionamiento del CBPL-ND, es la difusión del mismo, del diagnóstico realizado y de los Planes Trienales, lo cual es mandatado a través de las instrucciones para la aplicación del CBPL-ND. De esta forma, nos centramos en los aspectos referidos a los hechos expuestos por los propios servicios, así como la percepción de los servicios con respecto al conocimiento que manejan los funcionarios y funcionarias de los servicios con respecto al CBPL-ND y al Plan Trienal correspondiente, expresado a través de la evaluación de estos aspectos.

Con respecto a la periodicidad con la que se han realizado actividades de difusión, identificamos que sobre un 50% del total de servicios que presentan información ha desarrollado actividades de difusión del CBPL-ND y del Plan Trienal de manera periódica. Sin embargo, un 38% de estos señala que sólo se realizaron este tipo de actividades al comienzo de la implementación, lo cual está asociado a una primera difusión del Código, así como del Plan Trienal una vez elaborado. Finalmente, hay un 11% de servicios que no realizaron ningún tipo de actividad de difusión.

Además, también es relevante considerar la percepción de aspectos asociados con la difusión, lo cual dice relación con el conocimiento que los funcionarios y las funcionarias de los servicios tienen del CBPL-ND y del Plan Trienal y la evaluación que desde los mismos servicios realizan a estos aspectos. Asociado al conocimiento que los/as funcionarios/as tienen del CBPL-ND, es posible apreciar que éste es evaluado con un nivel medio, con un promedio total de un 4,8 en calificación (en escala de 1 a 7), donde la mayor concentración se encuentra entre las notas 4 y 6. Lo que esto evidencia es parte de la periodicidad ya expuesta con que se realizaron las actividades de difusión, con la mitad de los servicios cumpliendo con realizar estas actividades de manera constante en el tiempo.

Por su parte, con respecto al conocimiento del Plan Trienal, encontramos que presenta una evaluación menos satisfactoria, con un promedio en la evaluación de su conocimiento de solo un 4,3, es decir en un nivel medio bajo reconocido por los propios servicios. En parte, esto viene a ser expresión de la periodicidad ya expresada, en el sentido que se percibe que el Código obtuvo una mayor difusión que los Planes, lo cual está relacionado nuevamente con que la mitad de los servicios declaró realizar este tipo de actividades de forma regular, concentrando el otro 50% en actividades solo al inicio del proceso, o no habiendo realizado actividades. Las dos evaluaciones de estas actividades, son la percepción de la periodicidad expuesta.

2.1.4 Dificultades

En cuanto a las dificultades encontradas por los servicios en el proceso de implementación del CBPL-ND, es posible observar que la más recurrente fue que el trabajado derivado del CBPL-ND se concentró sólo en la unidad o equipo de Recursos Humanos (representando un 30% de las dificultades manifestadas). En un segundo plano se presenta la falta de recursos humanos como una de las dificultades más recurrentes manifestadas por los servicios (22% de las dificultades manifestadas), mientras que la falta de recursos económicos y falta de formación acumulan el 11% cada uno de las dificultades más recurrentes. La falta de participación también fue considerada como uno de los obstáculos que dificultaron el proceso de implementación del CBPL-ND, distinguiéndose entre falta de participación por escaso interés de los funcionarios (9%) y escaso interés y compromiso por parte de los equipos directivos (7%).

3 Análisis comparado del CBPL-ND 2006 – 2009

En este capítulo presentamos los resultados del análisis comparado del proceso de implementación del CBPL-ND 2006 – 2009 en base a la revisión de experiencias nacionales e internacionales obtenidas a través de fuentes secundarias de información y que persiguen objetivos similares al CBPL-ND.

Para un análisis comparado del CBPL-ND con otras experiencias y modelos de buenas prácticas laborales en el sector público, hemos realizado la búsqueda y selección de estudios pertinentes a nivel nacional e internacional, así como documentos institucionales relativos al ámbito de interés a través de fuentes secundarias, mediante la técnica de la revisión documental de experiencias de buenas prácticas laborales.

En este contexto, los resultados del análisis comparado del CBPL-ND han sido en base, en el ámbito nacional, al caso del **Programa de Buenas prácticas laborales con equidad de género del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam)**, organismo público encargado de fomentar y proponer medidas tendientes a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres cuyas acciones en este ámbito han sido destacadas a nivel nacional. Además, consideramos el análisis de tres iniciativas extranjeras, a saber: i) el **Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades**, implementado por el Gobierno de España, a fin de eliminar cualquier discriminación de género para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; ii) el **Código de Conducta del Departamento de Trabajos públicos y servicios de Gobierno Canadá** (PWGSC, por sus siglas en inglés), implementado por el Gobierno de Canadá, con el fin de entregar a sus empleados lineamientos de comportamiento de acuerdo a estándares de calidad; y iii) la **Estrategia de Diversidad**, del Ministerio del Interior del Reino Unido, implementada a partir del año 2007, por periodos trianuales, con el propósito de ayudar a conducir el compromiso del Ministerio con la diversidad, y de asegurar contar con una fuerza de trabajo representativa y capacitada para llevar a cabo su misión.

En el caso del **Programa de Buenas prácticas laborales con equidad de género del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam)**, el CBPL-ND sirvió de insumo para la creación de este programa, que amplió el alcance del Código hacia las entidades del sector privado, buscando provocar así el cambio cultural necesario para favorecer el ingreso de las mujeres al mercado laboral remunerado.

En términos generales el Programa de Buenas prácticas laborales del Sernam es similar al CBPL-ND en varios sentidos: ambos programas son implementados por el Gobierno de Chile con el fin de eliminar y prevenir conductas de discriminación en los ambientes laborales, sin embargo, el programa del Sernam se enfoca en reducir brechas relacionadas específicamente a diferencias de género buscando asegurar condiciones que promuevan la igualdad de oportunidades y de trato entre hombre y mujeres en el mercado laboral. El CBPL-ND, en tanto, si bien contempla las diferencias de género y derechos parentales en cuatro de sus siete directrices, también considera eliminar la discriminación o trato injusto provocado por razones externas al género, en aspectos laborales tales como condiciones de trabajo, acceso a capacitación y procesos de reclutamiento y selección.

El CBPL-ND es de aplicación exclusiva a servicios públicos y si bien, contempla directrices y elementos que deben instaurarse, son los mismos servicios los encargados de determinar las medidas y metas para cumplir con los aspectos que el Código considera; esto da a los servicios la posibilidad de adecuar las directrices a sus realidades, a fin de establecer un plan de tres años, periodo durante el cual deberán implementarse las medidas de manera progresiva. Por otro lado, el Programa de buenas prácticas laborales del Sernam considera la creación de sellos de calidad, convenios, entre

otras acciones, y pueden acceder a estos tanto las organizaciones públicas como privadas, además no tiene el carácter obligatorio para éstas.

En el caso de las experiencias internacionales, el **Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO) de España** aborda dentro del término “Igualdad de Oportunidades” una amplia gama de temas a través de sus siete objetivos estratégicos, a saber: i) reducir las desigualdades que aún existen en el ámbito del empleo y la economía; ii) la conciliación y corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral; iii) erradicar la violencia contra la mujer; iv) mejorar la participación de las mujeres en los ámbitos político, económico y social; v) impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través del sistema educativo, vi) integrar plenamente el principio de igualdad de trato y de oportunidades en todas las políticas y acciones del Gobierno y vii) disponer de instrumentos para integrar el principio de igualdad en las distintas políticas y acciones del Gobierno. Si bien, en términos de foco temático, el PEIO de España se asemeja al CBPL-ND, éste último aborda temas de igualdad de oportunidades en un contexto amplio, ya que también considera discriminación en términos de aspectos de raza, religión, aspecto físico o cualquier diferencia entre personas que pueda generar discriminación.

La riqueza del PEIO, a nuestro juicio, radica en la definición de un plan con ejes y objetivos específicos claros, que responden a directrices priorizadas de manera participativa, integrando los cuerpos normativos y legales, y a su vez, las perspectivas de los actores relevantes frente a las problemáticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por su carácter de plan estratégico, el PEIO define líneas de acción a seguir con medidas concretas y específicas a cada eje estratégico y contempla elementos de seguimiento, indicadores de producto, de resultado y de impacto, que permiten cuantificar los resultados logrados durante el periodo. Además, este sistema de indicadores permite hacer una evaluación final ex-post, para ver la contribución de la iniciativa a la igualdad de oportunidades y la no discriminación, detectar brechas y guardar información y experiencias que sirven para el futuro. Este sistema de evaluación es estándar para todos los organismos públicos que lo ejecutan, lo que hace fácil su aplicación y comparación en cuanto a resultados, a diferencia del CBPL-ND. Si bien la iniciativa chilena realiza un seguimiento de los Planes Trienales, basado en información de autodiagnósticos y de informes de avance, cada organismo adopta sus propias medidas y establece los medios de verificación, lo que en cierta medida dificulta el proceso de seguimiento y evaluación.

En el caso de **Canadá** analizamos el **Código de conducta** para los trabajadores y proveedores de servicios públicos implementado por el **Departamento de Trabajos públicos y servicios de Gobierno Canadá** (PWGSC, por sus siglas en inglés), que busca asegurar que los servicios del gobierno sean de la más alta calidad y así asegurar una administración de los recursos públicos canadienses con excelencia. En el marco de este fin global, el Código de Conducta del PWGSC aplica a todos los empleados del departamento y busca el cumplimiento de estándares de excelencia en su desempeño. Por lo tanto, más que una iniciativa, este código rige como un conjunto de preceptos al cual los empleados se comprometen dar cumplimiento, creando una cultura organizacional orientada a la excelencia en todos los aspectos de la función pública.

Si bien el Código de Conducta del PWGSC no aborda en específico los mismos temas de las directrices del CBPL-ND, señala valores y principios que rigen la cultura organizacional del sector público canadiense. Estos valores y principios llevan a una cultura que supone la realización de las directrices chilenas, a saber, aspectos de igualdad de oportunidades, no discriminación ni acoso de ningún tipo, buen trato, conciliación vida-trabajo, desarrollo y capacitación, entre otros aspectos a los que apuntala la iniciativa chilena. De este modo, se puede señalar que la visión del organismo canadiense

es crear y mantener una cultura de bienestar, saludable y segura dentro de las organizaciones públicas para asegurar un desempeño público de excelencia, incorporando dichos valores y principios de modo transversal en su accionar cotidiano.

Finalmente, para el caso del **Reino Unido** revisamos la **Estrategia de Diversidad del Ministerio del Interior**, el cual busca apoyar y conducir adecuadamente el compromiso adquirido por el Ministerio con la diversidad, la dignidad y la igualdad de trato entre el personal, así como disponer de las capacidades que permitan su ejecución desde un enfoque sistemático e integrado. Por su naturaleza, esta estrategia se presenta de manera transversal a temáticas relacionadas con la diversidad, proporcionando un abordaje complejo integrando las variables de género, etnia y discapacidad, dentro del cual los aspectos de no discriminación son incorporados como una forma más para llegar a la integración de la diversidad como necesidad institucional.

Así como en el caso de Canadá, si bien la Estrategia de Diversidad no señala ni aborda los mismos temas que los propuestos por el CBPL-ND, sí se señalan valores y principios similares que llevarían a un cambio en la composición de la estructura y la cultura organizacional del Ministerio del Interior y sus áreas de trabajo en el Reino Unido. De esta forma, se busca la mayor representación de grupos menos representados, la creación y mantención de un ambiente de trabajo respetuoso, y la participación de los directivos como un componente esencial para el logro de los propósitos de la Estrategia. En suma, se incorporan de manera transversal temáticas relacionadas con la no discriminación, similares a las abordadas en las directrices del CBPL-ND, pero a su vez, las supera al enfocarse en la integración de la diversidad desde un nivel más amplio.

Una de las riquezas que presenta la Estrategia de Diversidad del Ministerio del Interior es su progresión en el tiempo, generando evaluaciones periódicas sobre sus rendimientos y resultados, en lo cual se asimila al trabajo realizado con el CBPL-ND con el seguimiento del mismo a partir del auto-diagnóstico, los Planes Trienales, los informes de avance e informe final, aunque la diferencia radica en que cada organismo adopta sus propias medidas con sus medios de verificación, dificultando el proceso de seguimiento y evaluación.

Otro elemento destacable de la Estrategia de Diversidad es la incorporación de una estrategia de marketing y un plan de comunicación dentro de sus medidas, facilitando la difusión de las actividades, necesidades e informaciones de la Estrategia, lo cual se diferencia del CBPL-ND, ya que acá, si bien se exige la difusión del Código y se promueven actividades de difusión para el logro de las directrices, cada servicio definirá sus propios medios, generando mayor dispersión a la hora de comunicar información.

En la misma línea de lo mencionado, también hay que destacar que para la implementación de la Estrategia de Diversidad se disponen de las capacidades especializadas necesarias para asegurar la consistencia en la implementación y su correcto funcionamiento. Para esto se han creado una serie de instancias que fomentan el diálogo y la vigilancia constante, ya sean equipos de acción, distintos tipos de consejos asesores, grupos externos de apoyo y encargados para llevar a cabo la estrategia. Esto es una diferencia clara con respecto al CBPL-ND, principalmente por el nivel de especialización de los grupos e instancias creadas para el seguimiento e implementación de las estrategias, ya que para la implementación del CBPL-ND se crearon grupos o mesas de trabajo (mesa de género, o mesa de CBPL-ND) pero en un nivel de mayor generalidad.

En resumen, luego de la revisión de las experiencias nacionales e internacionales, podemos identificar algunos factores de éxito preliminares, los cuales pueden servir de recomendación para iniciativas futuras, a saber:

- › **Perspectiva de largo plazo:** dado que las temáticas de las iniciativas buscan generar cambios en las culturas organizacionales de las instituciones, resulta fundamental concebir el diseño e implementación de ellas con una mirada de largo plazo, ya que los efectos generados se manifiestan en el mediano a largo plazo y requieren de una acción sostenida en el tiempo.
- › **Participación efectiva:** en las experiencias revisadas se vela por la participación transversal en la implementación de las iniciativas y el cumplimiento de las metas definidas, desde los directivos hasta el personal incorporado al servicio público en cuestión, integrando también a los representantes de las asociaciones de empleados públicos y a los/as funcionarios/rias a través de diálogos abiertos, consejos participativos, integración de asociaciones y redes de funcionarios de diversos grupos para aconsejar y ayudar en la implementación.
- › **Capacidades especializadas:** contar con profesionales que cuenten con los conocimientos y las capacidades para llevar a cabo las medidas y actividades propuestas en las iniciativas, así como que velen con su cumplimiento consistente en el tiempo, se presenta como un aspecto clave para el éxito de las iniciativas, sobre todo si estas son mantenidas en el tiempo.
- › **Indicadores estandarizados:** contar con un sistema de indicadores estándar facilita el seguimiento y evaluación continua del proceso hacia el logro de los objetivos propuestos para las iniciativas y disminuye la probabilidad de generar una excesiva dispersión en las fuentes y tipos de información requerida para la evaluación, sobre todo cuando se trata de iniciativas cuya implementación es de amplio alcance.
- › **Estrategia de monitoreo:** para el éxito de las iniciativas, es necesario contemplar el seguimiento y las evaluaciones constantes, a través de una estrategia impulsada desde el nivel central que logre aunar los criterios para evaluar los procesos y resultados de las iniciativas desarrolladas. De esta manera se pueden proponer medidas de mejora que sean pertinentes para reforzar los resultados positivos y reencausar las desviaciones negativas.
- › **Plan de comunicación común:** contar con un plan de comunicación común impulsado desde el nivel central hacia los distintos niveles en los servicios, departamentos o agencias siguiendo criterios y formas en común para la difusión de las iniciativas, así como la disposición de canales de información institucionales, facilitan el traspaso de información referida a medidas, actividades y metas perseguidas, mejorando la comprensión y los conocimientos necesarios que propendan a la instalación de las temáticas no sólo con un sentido normativo sino también en las prácticas laborales cotidianas.

4 Evaluación de funcionamiento, efectos e impactos de la implementación del CBPL-ND

En este capítulo presentamos los resultados de la evaluación del funcionamiento, efectos e impactos de la implementación del CBPL-ND en el periodo 2006 – 2009 desde la perspectiva de los principales actores involucrados en el proceso. La primera sección presentamos los principales elementos del marco metodológico del estudio, mientras que en la segunda sección presentamos los resultados generados a partir de la revisión de la información levantada.

4.1 Aspectos generales del marco metodológico utilizado

Para la realización del estudio hemos trabajado con una metodología que ha combinado técnicas cualitativas y cuantitativas, tanto para la recolección, así como para el análisis de la información. Producto que el enfoque del estudio ha sido uno exploratorio y descriptivo, hemos seguido una lógica secuencial que nos permita pasar de un nivel general de información, a uno con mayor profundidad y detalles. De esta manera, recolectamos información partiendo con una entrevista grupal a participantes³ seleccionados de manera intencionada en conjunto con la Contraparte Técnica asegurando la heterogeneidad interna para recoger distintas perspectivas de información. Acto seguido, aplicamos un cuestionario de consulta transversal para identificar la percepción de los principales actores involucrados en el funcionamiento del CBPL-ND 2006 – 2009, recolectando así información de carácter general para caracterizar el proceso de elaboración, implementación y evaluación del CBPL-ND. Finalmente, aplicados los cuestionarios e identificados los aspectos claves relacionados con la percepción de los actores, recolectamos información a través de entrevistas individuales semiestructuradas para profundizar sobre las experiencias y percepciones de los actores relevantes que tuvieron un rol clave dentro del funcionamiento y los resultados de la implementación del CBPL-ND y su evaluación. La muestra de participantes⁴ fue seleccionada de manera intencionada en conjunto con la Contraparte Técnica.

Posteriormente la información fue analizada desde técnicas cualitativas de análisis textual, para el caso de las entrevistas grupales y semiestructuradas, y desde técnicas cuantitativas de análisis estadísticos descriptivo para la información obtenida desde el cuestionario de consulta transversal.

4.2 Resultados de la evaluación del funcionamiento, efectos e impactos de la implementación del CBPL-ND

En esta sección presentamos los resultados obtenidos a través de la aplicación de todas las técnicas de recolección mencionadas, abarcando la etapa de diagnóstico previa a la implementación del CBPL-ND en el periodo 2006 – 2009, la elaboración de planes trienales, desarrollo de las directrices y la evaluación de la implementación.

4.2.1 Caracterización

El cuestionario de consulta transversal fue enviado a una muestra de 74 personas, integrada por responsables de la implementación del CBPL-ND en determinados servicios públicos durante los años 2006 – 2009, además de una selección de Coordinadores Ministeriales que participaron en el proceso durante el mismo periodo. De estos, sólo 25 personas (34%) lo completaron satisfactoriamente, mientras que 10 personas (13%) lo dejaron incompleto y 39 (53%) no respondieron ninguna

³ Participantes de la entrevista grupal: José Pérez, Dirección General de Aeronáutica Civil; Leslie Ford, Secretaría General de Gobierno; Lorena Pérez, Subdirección de Desarrollo de Personas; Juan Francisco Cantillana, Superintendencia de Valores.

⁴ Participantes de las entrevistas semiestructuradas: Clara Olivares, Representante de la ANEF – La Serena; Juan Rozas, Representante de la ANEF – Rancagua; José Pérez, Dirección General de Aeronáutica Civil; Gloria Fuentes, Servicio Nacional de la Mujer; Pamela Farías, Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer; Ana Belle, Dirección del Trabajo; Juan Francisco Cantillana, Superintendencia de Valores; Sonia Rivera, Representante de la ANEF – Temuco.

pregunta. Para efectos del estudio, consideramos las respuestas de las personas que completaron el cuestionario, como aquellos que lo hicieron de manera parcial, sólo para las preguntas que efectivamente respondieron.

A modo de caracterización, cerca de tres cuartas parte de quienes respondieron el cuestionario de consulta transversal ocupaban cargos directivos y profesionales durante el periodo de implementación del CBPL-ND, mientras que alrededor de una cuarta parte de ellos ocupaban cargos de dirigentes sindicales, técnicos o administrativos⁵. Con respecto al género de los participantes, cerca de dos tercios del total de encuestados/as fueron mujeres (68%), y el otro tercio lo fueron hombres (32%). Finalmente, con respecto al alcance de las medidas implementadas por cada una de las directrices en los servicios participantes de la consulta en el período de interés, un 81% de los participantes señaló que las medidas implementadas tuvieron un alcance nacional, seguidas de aquellas implementadas en el nivel local (13%) y el regional (6%).

4.2.2 Diagnóstico

En relación al estado inicial de desarrollo de las directrices del CBPL-ND, hemos logrado observar que en las directrices 7 (Prevención y sanción del acoso laboral y del acoso sexual) y 6 (Conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares), es donde existe un consenso en que no tenían un desarrollo importante en los servicios antes de la implementación del CBPL-ND. En contraste, la Directriz 5 (Protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales), se manifestó como una de las directrices con mayor desarrollo previo a la implementación del CBPL-ND. Las directrices 1 y 2 presentan un grado de desarrollo ambivalente lo cual interpretamos como diferencias en que estas directrices eran altamente consideradas en algunos servicios, y en otros no lo eran.

Dentro de algunos factores explicativos, los participantes mencionaron la falta de herramientas y personal calificado, falta de comunicación con niveles jerárquicos, y rigidez de normas legales y resistencia administrativa para explicar el menor desarrollo de las temáticas relacionadas con las directrices; y aspectos como la existencia de buenas condiciones de trabajo, acceso a la capacitación y buen trato por parte de cargos directivos, para explicar el buen desarrollo de aquellas temáticas asociadas a las directrices revisadas.

Dentro del diagnóstico otro aspecto relevante fue la participación que tuvieron las distintas asociaciones de funcionarios en su elaboración. Desde acá, la mayoría de los servicios acusaron una participación alta y media, en base a la percepción de los participantes del cuestionario de consulta transversal, así como en las entrevistas, destacando que fue en esta etapa en donde se hizo más manifiesta la participación de las asociaciones de funcionarios, decayendo en las siguientes etapas de implementación del CBPL-ND. De todas maneras, la evaluación general sobre la participación de asociaciones de funcionarios tiende a ser positiva, al igual que la difusión de los resultados del diagnóstico a los funcionarios/as de los servicios una vez elaborados, mostrando así resultados positivos en esta etapa.

⁵ El total se encontró compuesto por: 16 Directivos, 11 Profesionales, 6 Dirigentes sindicales, 1 Técnico y 1 Administrativo.

4.2.3 Elaboración de planes trienales

Para identificar los aspectos claves referidos a la elaboración de los planes trienales, y su implementación, trabajamos en base a las temáticas de nivel de implementación, participación, y principales medidas elaboradas por directriz.

Sobre el nivel de alcance de la implementación de los planes, se aprecia que estos quedaron en el nivel más general y de mayor cobertura de los servicios de la administración central del Estado, siendo la misma naturaleza del CBPL-ND una de las variables que dificultó la cobertura de aquellos servicios que se encontraban descentralizados a nivel regional y local, centrandose en el mejoramiento de las prácticas laborales en la administración central del Estado, dificultando la participación regional producto de un nivel importante de centralización de gran parte de los servicios. De esta forma la concentración en el nivel nacional significó pasar por alto algunas necesidades particulares propias de la realidad regional de los servicios, lo cual repercutió en la forma en que éste fue aplicado⁶. Desde las entrevistas con funcionarios/as de los servicios, así como con miembros de las asociaciones de funcionarios, observamos que el CBPL-ND fue un elemento que quedó instalado principalmente a nivel discursivo en las regiones del país.

Con respecto a la participación por estamentos, la evaluación tiende a ser negativa, con sobre un 50% de los participantes de la encuesta respondiendo en que esta fue baja en la elaboración de los planes trienales, sumado a un 6% que responde que no existió ningún tipo de participación (un 23% lo percibe a nivel medio, y un 15% en un nivel alto). En base a la información que hemos recolectado desde las entrevistas, esta baja participación se encuentra asociada a que en algunos servicios la elaboración de los planes trienales se concentró solo en las áreas de personal, recursos humanos o de gestión de personas, mientras que la relación con otros estamentos dentro de los servicios y con las asociaciones de funcionarios fue solo a un nivel consultivo o informativo, quedando la participación efectiva relegada solo a la etapa de diagnóstico.

Finalmente, sobre las medidas abordadas en los planes trienales, las directrices que se perciben con mayor cantidad de medidas desarrolladas son 1 (procesos de reclutamiento), 5 (derechos de maternidad) y 7 (prevención del acoso sexual y laboral). Con posterioridad siguen las directrices 2 (desarrollo de carrera y capacitación), 4 (mejoramiento de condiciones de trabajo) y 6 (conciliación trabajo familia). En el último lugar se encuentra la directriz 3 (representación paritaria entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de jefatura), y si bien contó con la menor cantidad de medidas desarrolladas, uno de los efectos logrados, es la apertura a la temática de la equidad de género dentro de los servicios de la administración del Estado, visibilizando el tema e instalándolo para construir a futuro. El número de medidas desarrolladas se aprecia en la Figura 4.1.

⁶ Existieron excepciones en servicios como el SII y el Sernam, los que tuvieron un mayor y mejor nivel de despliegue regional, logrando una cobertura nacional incluyendo así a todas las regiones en donde sus servicios se encuentran descentralizados, esto gracias a una buena comunicación y una buena articulación entre los responsables y directores del nivel central, junto con los directores y jefaturas a nivel regional.

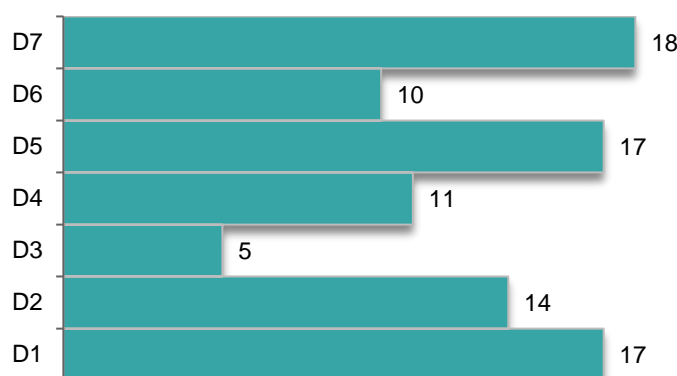


Figura 4.1. Nivel de relevancia de las directrices en la implementación de los planes trienales (N=34). Elaboración propia.

4.2.4 Directrices

Con respecto a las directrices del CBPL-ND, revisaremos cada una con sus principales resultados. Para este análisis consideramos 31 casos de análisis, que corresponden a aquellos cuestionarios con respuestas para cada pregunta de la sección respectiva, en conjunto con la información de las entrevistas grupales e individuales.

A. Directriz 1: Proceso de reclutamiento

Con respecto a los cambios generados en los procesos de reclutamiento, uno de los aspectos positivos logrados dice relación con las exigencias de información solicitada durante un proceso de reclutamiento y selección de personal⁷, ya que todas estas redujeron su nivel de solicitud una vez aplicado el CBPL-ND, a excepción del caso de la solicitud de examen médico, donde la frecuencia aumentó, aunque en una proporción menor. En la misma dirección, también se valora positivamente la elaboración e implementación de perfiles de cargo como parte fundamental de los procesos de reclutamiento y selección, con cerca de tres cuartas parte del total de participantes respondiendo favorablemente en la consulta transversal realizada, apoyado también por la información recogida a través de las entrevistas, donde se manifiesta que estos aspectos produjeron avances sobre los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, especialmente con respecto a la igualdad de oportunidades en relación al mérito e idoneidad profesional. En cuanto al Reglamento sobre Concursos del Estatuto Administrativo, según el Decreto Núm. 69 del Ministerio de Hacienda, la mayoría de los servicios declarantes manifestaron haberlo aplicado, en el marco de la implementación del CBPL-ND en el período 2006 – 2009. En contraste, más de la mitad de los participantes respondió que no se han adaptado las herramientas de postulación para personas con algún grado de discapacidad lo hace pensar que la temática de la incorporación de discapacitados a la administración pública requiere de mayor atención, sensibilización y difusión.

Finalmente, en cuanto a la contribución del CBPL-ND a lograr procesos de selección y reclutamiento igualitarios y sin sesgos, la percepción tiende a ser desfavorable, en donde más de la mitad del total

⁷ Estas son: i) solicitud de fotos en el Currículum Vitae; ii) señalar género en el Currículum Vitae; iii) señalar estado civil en el Currículum Vitae; iv) señalar edad en el Currículum Vitae; v) señalar domicilio en el Currículum Vitae; vi) exigir pruebas de embarazo; vii) exigir algún otro examen médico.

de participantes considera que los cambios sobre este aspecto fueron menores, mientras cerca de un tercio del total responde que no existieron cambios notorios.

B. Directriz 2: Desarrollo de carrera y acceso a capacitación⁸

Partiendo con la difusión de los procesos de promoción, cerca de dos tercios de los participantes de la encuesta (61%) manifestaron una opinión favorable con respecto a la difusión oportuna de dichos procesos, destacando la utilización de los correos electrónicos como el mecanismo principal para realizar esta difusión, por sobre otros mecanismos de distribución física, plataformas Web u otros.

La dimensión de participación fue abordada desde la participación que tuvo el Comité Bipartito de Capacitación en los servicios públicos en el diseño e implementación de capacitaciones, así como las asociaciones de funcionarios dentro del Comité. En general, los servicios públicos consideran que el Comité tuvo una participación importante (sobre un 50% del total de respuestas se concentra en la opción de alta participación), fundamentando en que éste es el organismo a cargo de aprobar el programa de capacitaciones y ejecutarlo, aunque es importante mencionar que esto se atribuyó a exigencias del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) y no necesariamente a la implementación del CBPL-ND. De la mano, la participación de las asociaciones de funcionarios en los Comités Bipartitos de Capacitación también se percibe de manera favorable, con cerca del 90% de las respuestas planteando que hubo una participación activa en este sentido. De esta forma, la percepción se muestra favorable al tratarse esta directriz en particular, evidenciando de esta forma una mayor focalización, así como la combinación con otras estrategias en ejecución (PMG).

Finalmente, podemos concluir que el aporte del CBPL-ND para lograr oportunidades igualitarias para capacitarse y desarrollarse en los servicios públicos tiende a evaluarse de forma positiva. Esto se condice con la opinión vertida en las entrevistas (individuales y grupales) donde se manifiesta que esta directriz fue una de las que se abordó de mejor manera dentro de la implementación del CBPL-ND, en la medida que, en su mayoría, no implicó realizar nuevos procedimientos, sino que regularizar los que ya estaban puestos en marcha.

C. Directriz 3: Representación paritaria entre hombres y mujeres

En relación a la generación de modalidades amplias de difusión en igualdad de condiciones para la promoción de cargos directivos, más de dos tercios de los participantes de la consulta transversal opina que esto sí fue llevado a cabo, muy de la mano con la opinión respecto a la igualdad de condiciones para postular a cargos de jefatura, en donde también más de dos tercios de los participantes se inclinó por una respuesta favorable. Por tanto, difusión de los procesos de promoción y oportunidades para acceso a cargos de jefatura son aspectos que van de la mano, siendo este un aspecto en donde concuerdan tanto hombres y mujeres en las respuestas al cuestionario de consulta transversal.

Al contrastar esta percepción con el ingreso de las mujeres a puestos de jefatura con motivo del CBPL-ND, nos damos cuenta que los resultados se presentan inversos, con cerca de dos tercios de los participantes manifestando que las mujeres no lograron aumentar su participación concreta en los puestos de jefatura, siendo una opinión compartida entre hombres y mujeres dentro de los servicios públicos. Consideramos que esto está en estrecha relación con la opinión vertida a través de las entrevistas, donde se manifiesta que el CBPL-ND sirvió para avanzar en temáticas asociadas a

⁸ Con respecto a los montos destinados por servicio público a jornadas de capacitación durante la implementación del CBPL-ND, no es posible establecer una conclusión en este punto, ya que la gran mayoría de participantes de las encuestas responde no saber o no recordar información con respecto a los montos destinados, esto considerando ya 10 años desde el inicio del CBPL-ND.

aspectos de la cultura organizacional, del lenguaje y para iniciar el debate sobre aspectos de equidad de género dentro de la administración central del Estado, pero que en el acceso concreto de mujeres a puestos de jefatura se presentaron mayores dificultades, producto de la rigidez en la estructura jerarquizada de los servicios.

Producto de esto último, se entiende que la percepción asociada a los cambios en esta materia tiende a moverse entre el fracaso y la consecución de logros menores, con cerca de un 90% de las opiniones repartiéndose entre quienes perciben que hubo cambios menores en esta materia y entre quienes perciben que no hubo cambios notorios dentro de los servicios públicos, siendo esta una percepción se presenta de forma transversal, con hombres y mujeres percibiendo de manera similar el nivel de logro con respecto a la representación equilibrada entre hombres y mujeres en puestos de jefatura y puestos directivos dentro de la administración central del Estado.

D. Directriz 4: Condiciones de trabajo

En cuanto a las medidas implementadas, la mayoría de los participantes manifestó que medidas como el resguardo por el trato respetuoso entre jefaturas y funcionarios, las mejoras en las condiciones de higiene y seguridad en los lugares de trabajo y mantener un ambiente de trabajo de respeto mutuo entre hombres y mujeres, fueron las principales. En términos generales, la frecuencia con la que se realizaron estas actividades se concentra entre quienes manifiestan que se realizaron en pocas oportunidades (1 vez al año) y entre quienes manifiestan que se realizaron con frecuencia (entre 2 y 3 veces al año), concentrando más del 80% del total de respuestas en la consulta.

Respecto al nivel de satisfacción de éstas, cerca del 90% del total considera que éstas medidas no fueron suficientes. Consideramos a este un factor clave, ya que, con relativa independencia de la cantidad y frecuencia de actividades realizadas, si estas son percibidas como suficientes por los/as funcionarios/as, generarán un mayor impacto sobre los servicios, lo cual no fue el caso para esta directriz. Además, uno de los aspectos claves para evaluar los impactos del CBPL-ND sobre esta directriz, es observar la prevalencia de actitudes prepotentes, irrespetuosas o discriminatorias observadas por los/as funcionarios/as de los servicios tras su implementación. Desde acá, sobre un 50% del total de participantes de la consulta manifestó que esto ocurrió pocas veces, en tanto que otro grupo que representa poco más de un tercio del total señaló que dichas actitudes se observaron en repetidas ocasiones.

Finalmente, sobre la contribución del CBPL-ND a la mejora de las condiciones de trabajo de los servicios públicos, en términos de respeto, no discriminación, higiene y seguridad, la mayoría de los declarantes manifestaron que hubo cambios, pero éstos han sido menores, seguido por quienes no perciben cambios. De esta forma, el logro sobre los aspectos que componen esta directriz se muestra ambivalente, con opiniones separadas entre quienes perciben logros menores, y entre quienes no perciben mayores logros sobre las condiciones de trabajo.

E. Directriz 5: Protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales

En relación a la protección de los derechos de maternidad, logramos identificar que uno de los aspectos críticos eran los permisos de amamantamiento para madres con niños/as pequeños/as. Dentro de los/as funcionarios/as que participaron en la consulta transversal, la opinión mayoritaria, con cerca de dos tercios de las respuestas, es que no se presentaron problemas u obstáculos dentro de los servicios de la administración pública del Estado para ejercer este derecho. En parte, esto se presenta de manera positiva ya que, incluso antes de la implementación del CBPL-ND, este tipo de permisos se venía otorgando en bastantes servicios de manera favorable, lo cual entregaba un buen piso para el desarrollo de las medidas contempladas en los planes trienales. Sobre otras actividades,

se contemplaron algunas de difusión de los derechos de padres y madres en el cuidado de los hijos, aunque estas se realizaron en pocas oportunidades (1 vez al año). Además, los participantes manifestaron que no se realizaron actividades que instaran al ejercicio de estos derechos, seguidos por quienes manifiestan que al menos se realizó una actividad durante todo el periodo de implementación⁹.

Con respecto a la satisfacción de los/as funcionarios/as, podemos señalar que más de dos tercios del total considera que éstas fueron insuficientes para abordar la protección de los derechos de maternidad y las responsabilidades parentales. Por lo tanto, aunque hayan existido condiciones de base que hayan favorecido la realización de actividades, no se logró una percepción de suficiencia por parte de los/as funcionarios/as de los servicios de la administración central del Estado. Así, con respecto al impacto que el CBPL-ND tuvo en relación a la protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales, hay una mayoría que percibe que existieron cambios en su protección, pero también existiendo una porción importante que manifiesta que no hubo cambios notorios. Sobre este último aspecto, volvemos a hacer énfasis en las condiciones previas a la implementación del CBPL-ND, las que pueden influir en la no visualización de cambios, en la medida en que el proceso de implementación significó formalizar y regularizar procedimientos o cumplir estatutos administrativos.

F. Directriz 6: Conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares

En relación al tipo de medidas que se promovieron durante la implementación del CBPL-ND para compatibilizar las responsabilidades laborales y familiares, las que fueron más mencionadas fueron: la flexibilidad de horarios de trabajo, la facilidad de entrega de permisos laborales y la coordinación de horarios de capacitación que no restrinjan el cumplimiento de las responsabilidades parentales, en general medidas que buscan flexibilizar la jornada laboral para compatibilizar el cumplimiento de ambos tipos de responsabilidades. Además, estas medidas son interpretadas como facilitadores a la conciliación entre trabajo y familia por la mayoría de los participantes, mientras que una porción menor percibe como que facilitó la conciliación solo a las madres. De hecho, cerca de dos tercios de los participantes considera que se lograron cambios en esta materia, ya sea entre quienes consideran que se lograron cambios significativos y quienes perciben cambios menores.

En términos generales, de la mano de las entrevistas (individuales y grupales) realizadas, es posible apreciar que la implementación de las medidas presentaron ciertas dificultades, principalmente asociado al hecho que la conciliación trabajo – familia requiere lidiar con asuntos de la cultura organizacional de la institución, donde se considera, por una parte, que las nuevas prácticas tendientes a proteger los tiempos personales van en desmedro de la productividad de la jornada laboral, así como también presentando dificultades producto de la falta de un sistema que de soporte a la implementación de las medidas y el desarrollo de actividades relacionadas. A pesar de esto, a nivel de logros, se percibe de manera más bien positiva.

⁹ Entre las actividades realizadas que fueron consignadas, se encuentran: Inclusión de Normas de protección a la maternidad en Manual de inducción; Charlas y talleres; Actividades de difusión sobre al ejercicio de derechos reconocidos por ley a padres y madres; Actividades de difusión sobre flexibilidad horaria y de permisos; Distribución de correos masivos al personal; Entrega de información a solicitud del funcionario; Actividades para el cuidado de hijos enfermos.

G. Directriz 7: Prevención y sanción de acoso laboral y sexual

En relación a las actividades, la mayoría de los/as funcionarios/as consideran que las actividades comunicacionales asociadas al entendimiento del acoso laboral se realizaron en pocas oportunidades (1 vez al año) en sus servicios. Desde el análisis del discurso de las entrevistas podemos rescatar que la temática del acoso laboral y sexual fueron una de las que presentó bastantes dificultades en su desarrollo, sobre todo por la estructura jerarquizada de algunos servicios públicos, así como al desconocimiento de los procedimientos habilitados para canalizar casos de abuso laboral. Teniendo esto en cuenta, consideramos que la realización de actividades comunicacionales una vez al año es una frecuencia baja.

Sobre el total de actividades, en la mayoría de los servicios se realizó 1 actividad de prevención durante todo el periodo de implementación, seguido de quienes plantean que se realizaron entre 1 y 3 actividades en el periodo de implementación, lo que deja que en la mayoría de los servicios públicos de la administración central del Estado se realizó menos de una actividad de prevención al año durante el periodo de implementación. Las actividades fueron principalmente de tipo informativa (como charlas, volantes con información y correos electrónicos). En relación a la percepción sobre estas actividades, cerca de tres cuartas partes (para el acoso laboral) y dos tercios (para el acoso sexual) del total de participantes del cuestionario consideran que estas medidas fueron insuficientes, lo cual consideramos que es una cantidad bastante alta. Al diferenciar por género, encontramos que tanto hombres como mujeres perciben como insuficientes las medidas desarrolladas, quedando en claro en que esta percepción sobre la cobertura de actividades dentro de los planes trienales para prevenir el acoso laboral es transversal también por género, lo cual es apoyado desde las entrevistas, al señalar que fue una de las directrices que presentó mayores dificultades.

Uno de los puntos a destacar, es que, si bien el nivel de logro concreto y percibido fue bajo, se valora el hecho que el CBPL-ND haya servido para instalar temáticas en el debate dentro de los servicios de la administración central del Estado, así como para regularizar procedimientos establecidos con anterioridad con respecto al acoso. Además, estas medidas también fueron valoradas en la medida en que sirvieron para fomentar las confianzas dentro de los servicios al fomentar su correcto uso, lo cual hizo aumentar el número de denuncias, tanto de acoso sexual como de acoso laboral.

Para cerrar, con respecto a la percepción asociada a si el CBPL-ND ayudó a mejorar la prevención y sanción de acoso laboral y acoso sexual, en general, existe una percepción de haber logrado cambios menores en relación a estos tipos de acoso, seguido por una percepción de que no hubo cambios notorios, entre ambas abarcando más de dos tercios del total de opiniones. Todos estos elementos logran dar cuenta de lo revisado a lo largo de esta sección, reafirmando nuestras conclusiones sobre los logros y fallos en el abordaje de estos tipos de acoso.

4.2.5 Evaluación

Con respecto a la evaluación general de los resultados de la implementación del CBPL-ND, éstos tuvieron una aprobación media, con un promedio de 4,4 puntos, en una escala de 1 a 7. En este contexto, existen factores que influyeron en las evaluaciones otorgadas, expresados en términos positivos y negativos. En el caso de las evaluaciones que aprueba el CBPL-ND, algunos factores destacados fueron la instauración de políticas institucionales, cambio favorable en los ambientes laborales y la instauración de conocimientos en las materias abordadas en el Código. Por su lado, para quienes reprueban el CBPL-ND, algunos factores fueron la falta de involucramiento y difusión por parte de los puestos directivos y las asociaciones de funcionarios, falta de presupuesto, falta de

infraestructura adecuada, poca convicción en la aplicación del CBPL-ND por parte de los responsables y la mayor importancia a temáticas de género en desmedro de otros aspectos del Código.

La implementación del CBPL-ND también fue evaluada según su alcance en los distintos niveles. En este sentido, observamos que las evaluaciones promedio con que los encuestados calificaron la implementación del Código a nivel central (4,5), regional (4,0), provincial (3,9) y local (3,9), se mantienen congruentes con rango de la evaluación general de CBPL-ND.

De la misma manera, también observamos que las evaluaciones promedio para distintos aspectos relacionados con la implementación del CBPL-ND, se mantienen en un rango similar. De aquí, tenemos que la característica mejor evaluada fue la participación de las asociaciones de funcionarios, con calificación 5,0, seguido por la difusión de la información y el aporte del Código a la igualdad de derechos laborales, con calificación 4,6 en cada caso. Con una evaluación menor se encuentran aspectos como el aporte a la igualdad de género en el trabajo (4,5), el apoyo por parte de los jefes de servicio (4,4), y en último lugar la participación de los distintos estamentos (4,3). Sin embargo, las diferencias en las evaluaciones promedio no son significantes considerando la cantidad de participantes del cuestionario, y se centran en valores similares a lo obtenido en la evaluación general presentada previamente. De estos aspectos, también destacamos la importancia del apoyo por parte de los puestos directivos para la implementación del CBPL-ND. Esto fue expresado en reiteradas oportunidades por los participantes de las entrevistas individuales y grupales, considerándolo como un factor clave con respecto a las falencias que presentó la implementación, dado que en varios servicios se presentaron resistencias, falta de voluntad y falta de involucramiento de parte de estos actores para llevar a cabo las medidas contempladas en el CBPL-ND y sus planes trienales, lo cual redundó en los resultados obtenidos con posterioridad.

Finalmente, para relevar las principales dificultades que se detectaron para la implementación del CBPL-ND, inferimos que una escasa participación de los funcionarios, junto con la falta de compromiso desde los cargos directivos, constituyeron las principales dificultades. Además, también falencias en las actividades de gestión interna, así como de apoyo económico son reconocidas por los/las funcionarios/as como dificultades importantes dentro de la implementación del CBPL-ND, y que deben ser solucionadas para futuras intervenciones.

5 Cierre del estudio

En este capítulo presentamos las conclusiones y recomendaciones del estudio en base al análisis de la información recopilada de fuentes primarias y secundarias. En la primera sección presentamos las conclusiones del estudio, indicando además las fortalezas y debilidades del proceso. Finalmente, en la segunda sección presentamos las recomendaciones derivadas del análisis.

5.1 Conclusiones

Con respecto a los resultados obtenidos por parte de la implementación del CBPL-ND en los servicios de la administración central del Estado, podemos decir que se destaca el hecho que el Código sirvió para plantear temas nuevos, visualizarlos y sentar las bases para su tratamiento en el futuro. Con seguridad ésta es la mayor virtud del Código: en haber sido capaz de hacer visibles una diversidad de aspectos, que, de una u otra manera, significaban prácticas discriminatorias desde la administración central del Estado. El problema es la profundidad de estos aspectos, ya que no sólo

corresponden a una situación propia de la cultura organizacional de los servicios, sino que es el correlato de aspectos culturales propios de nuestra sociedad, por ende, su tratamiento se vuelve complejo, sobre todo considerando el formato del CBPL-ND: un código que se traducía en planes trienales por servicios, siendo este un plazo muy acotado para abordar las temáticas de las siete directrices. Si a esto se le suma la deficiente sostenibilidad con la que contó el CBPL-ND, observamos que la realidad por servicios fue más bien dispar, existiendo algunos en donde sí se lograron implementar medidas que se mantuvieron en el tiempo, cambiando incluso la cultura organizacional propia de su servicio, u otros en donde el Código fue adoptado más bien como un instrumento normativo, en el cual se desarrollaron actividades por el hecho de cumplir con lo estipulado, sin que esto significara un cambio sustantivo dentro de los servicios, conjugando de esta forma aspectos virtuosos e innovadores, así como fracasos o aspectos poco desarrollados.

Del análisis transversal realizado, observamos que existieron temáticas que contaron con mayores avances dentro de la implementación del CBPL-ND, en específico las relacionadas con los procesos de reclutamiento y selección, el desarrollo de carrera, y las medidas orientadas a la protección de los derechos maternidad, directrices que no implicaban modificar de mayor forma la estructura organizacional dentro de los servicios, ya sea por el tipo medidas propuestas (definición de perfiles por cargo, eliminación de exigencias del currículum, entre otras), o por el nivel de avance en el que se encontraban los servicios con anterioridad a la implementación, lo cual significó sistematizar o normar prácticas que ya se venía realizando, como en el caso del abordaje de la protección a los derechos de maternidad. Por otro lado, las temáticas con menor relevancia fueron las relacionadas con las directrices asociadas a la repartición paritaria de puestos de jefatura y cargos de responsabilidad entre hombres y mujeres, y aquellas medidas relacionadas con la prevención del acoso laboral y sexual, es decir, temáticas que de una u otra forma se encuentran directamente relacionadas con la problemática de género dentro de los servicios de la administración central del Estado, y para el caso de la directriz asociada a la repartición paritaria, asociada directamente con modificar la estructura organizacional de los servicios públicos.

Finalmente, para el caso del análisis comparado del CBPL-ND, observamos que el Código aborda el tema de la no discriminación en un sentido amplio, abarcando temáticas orientadas a condiciones laborales, capacitación, reclutamiento y selección, y discapacidad, visión que a modo general es compartida por el Código de Conducta de Canadá y la Estrategia de Diversidad de Reino Unido. Otro aspecto relevante tiene relación con la progresión en el tiempo, aspecto que se destaca de las iniciativas de España y Reino Unido, bajo la mirada de que en ambos casos existe una estrategia de implementación y monitoreo a nivel central, aspectos que contrastan con la experiencia del CBPL-ND, en donde existe un sistema de control de los planes basado en que cada servicio establece sus indicadores, lo que dificulta un seguimiento y evaluación sistemático del funcionamiento.

5.1.1 Fortalezas

Una de las principales fortalezas que logramos reconocer desde la elaboración del CBPL-ND, es el reconocimiento que dentro de la administración central del Estado existía discriminación, y que había que hacerse cargo de esta, visualizándola y tomando medidas para resolverla, planteando como necesario convocar a distintos tipos de actores para esto.

Otra de las fortalezas que logramos reconocer, es la visualización de temáticas de diverso tipo que con anterioridad se encontraban ocultas. Considerando además los resultados del análisis comparado, podemos destacar la capacidad que logra el CBPL-ND al abarcar la no discriminación en un sentido amplio, considerando temas que han sido tradicionalmente tratados a nivel organizacional

junto con otros no se trataban abiertamente en los servicios públicos, como las problemáticas de género y el acoso laboral y sexual. De esta forma, el CBPL-ND permitió identificar una serie de brechas al interior de los servicios de la administración del Estado y, al poner estos temas sobre la mesa, permitió sentar las bases para construir mejoras a futuro, o entregar un respaldo normativo para lograr proceder frente a distintos tipos de situaciones discriminatorias o abusivas. Así, la fortaleza del Código es haber promovido el comienzo de un cambio dentro de la cultura organizacional al interior de los servicios de la administración central del Estado, valorándose como tal. De la mano a esto permitió que servicios que no contaban con ningún tipo de desarrollo dentro de la gestión de personas, contaran con una guía operativa para comenzar a trabajar, valiéndose así de un marco normativo sobre cómo proceder.

Finalmente, la implementación del CBPL-ND permitió que los servicios de la administración central del Estado contaran con un lenguaje común para el tratamiento de todas las temáticas propuestas, posibilitando la existencia del diálogo y generar una mayor articulación entre servicios de la administración central del Estado.

5.1.2 Debilidades

Por el lado de las debilidades, en primer lugar encontramos la participación de las asociaciones de funcionarios a lo largo de todo el proceso de implementación del CBPL-ND. Esta participación fue más bien baja a lo largo del proceso, destacando solo en algunos servicios su presencia en la etapa de diagnóstico, pero no así en la elaboración de los planes trienales o en la implementación de las actividades propuestas. Para esto existieron dos motivos, ya sea porque la elaboración de los planes, así como su implementación quedó en manos del área de personal correspondiente a cada servicio, o por un distanciamiento de las asociaciones producto el incumplimiento de expectativas. Esto asoma como uno de los principales factores de éxito identificados, ya que los servicios que logramos identificar con mejores resultados son aquellos que lograron incorporar a estas asociaciones a lo largo de todo el proceso, desde labores consultivas a aquellas más participativas.

Otra debilidad que logramos identificar, es el excesivo centralismo en la implementación del CBPL-ND, ya que, si bien la mayoría de los servicios cuentan con una cobertura nacional, solo uno pocos nos han planteado que la cobertura de las medidas haya sido en todas las regiones del país. Sí debemos mencionar que existieron servicios como el SII o el Sernam que lograron realizar esto de manera exitosa, gracias a una buena comunicación entre el nivel central y los niveles intermedios, pero no fue el caso de la mayoría de los servicios. También asociado a la implementación otra debilidad que identificamos es la falta de capacidades técnicas y profesionales instaladas en los servicios para llevar a cabo las medidas y actividades elaboradas a través de los planes trienales. Esto significó que algunos servicios con menores recursos solo pudieron desarrollar ciertas áreas para las que había personal disponible.

A nivel operativo y de estructura del CBPL-ND, encontramos que una de las debilidades más importantes fue la falta de estandarización dentro de la elaboración de planes trienales por servicio. Es decir, no existió un sistema de indicadores común con el cual tenían que cumplir los servicios, sino que cada uno de estos proponía sus medidas, sus medios de verificación, generando un gran nivel de dispersión dentro de los resultados obtenidos. Asociado a esto, otra de las debilidades encontradas es la sostenibilidad de las medidas logradas dentro del CBPL-ND. Si bien este es un código que siguió vigente con los años, uno de los principales elementos que perturbó su sostenibilidad fue el cambio de Gobierno entre los años 2010 – 2014, en donde los énfasis estuvieron puestos en otras

temáticas, las cuales no necesariamente se encontraban alineada con los planteamientos del CBPL-ND. Contar con una serie de indicadores estandarizados hubiera ayudado.

5.2 Recomendaciones

Las recomendaciones que podemos elaborar se derivan del análisis de los resultados y del análisis comparado con iniciativas similares desarrolladas en Chile y el extranjero. En este sentido, se destaca que resulta fundamental concebir el diseño e implementación de medidas con una mirada de largo plazo y una acción sostenida en el tiempo. Si bien el CBPL-ND fue una iniciativa que pretendía tener una mirada de largo plazo, las opiniones derivadas de las fuentes primarias indican que en algunos servicios públicos su implementación se vio como algo formal que no trascendió y que ahora, a diez años de su implementación, llega a ser considerado como un recuerdo basado en buenas intenciones en lugar de una realidad. Por esto, se recomienda la elaboración de una estrategia de monitoreo desde el nivel central, que contemple la generación de un plan de seguimiento y evaluación periódica a través de un sistema de indicadores estandarizados que faciliten el seguimiento y evaluación continua del proceso hacia el logro de los objetivos propuestos para las iniciativas. Esto otorga la retroalimentación necesaria no sólo para mejorar las medidas adoptadas para el logro de los objetivos, sino también trascender a cambios de Gobierno. Para lograr esto, se hace necesario contar con profesionales que cuenten con los conocimientos y las capacidades para llevar a cabo las medidas y actividades propuestas en las iniciativas, así como velar con su cumplimiento consistente en el tiempo. Esto hace recomendable fortalecer las actividades de capacitación y especialización en las temáticas de las iniciativas, como se logró en el caso de Reino Unido y sus instancias de trabajo dispuestas especialmente para apoyar en el alcance de los objetivos de sus iniciativas. Además, para garantizar la cobertura territorial es recomendable contar con un plan de comunicación común impulsado desde el nivel central hacia los distintos niveles en los servicios, siguiendo criterios y formas en común para la difusión de las iniciativas.

Con respecto a recomendaciones a un nivel global, uno de los aspectos centrales necesarios de incorporar dentro de los servicios de la administración central del Estado es una repartición paritaria por género a nivel de jefaturas. Entendemos que este punto fue poco abordado en los servicios públicos, donde históricamente los hombres han tenido mayor representación. Como recomendación, proponemos generar una política pública nacional y/o proyecto de ley que reforme la composición por género dentro de puestos de alta responsabilidad, definiendo cuotas de género a cumplir por servicio. De esta forma, se reconoce la desigual condición de las mujeres para acceder a cargos de alta responsabilidad dentro de la administración central del Estado, para lo cual se vuelve necesario utilizar mecanismos de equiparación de oportunidades, siendo los más utilizados las "leyes de cuotas", adoptados progresivamente en todo el mundo con el fin de mejorar la participación femenina en la política y en la vida pública en general. Esto debería ir de la mano con políticas de integración a nivel regional, orientada particularmente a los servicios públicos con alcance nacional.

En concordancia con lo anterior, la Dirección Nacional del Servicio Civil debiera tomar un rol normativo, que le permita no sólo fiscalizar los avances, sino que también pueda en alguna medida exigir el cumplimiento de las políticas públicas y proyectos de ley que se generen en las temáticas sugeridas, incluyendo dentro de las medidas a cumplir la implementación de mesas triestamentales (directivos, administrativos y asociaciones de funcionarios) en los respectivos Departamentos de Gestión de Personas que aseguren no sólo una mejor participación y comunicación en la toma de decisiones, sino que sea un ente responsable ante la Dirección Nacional del Servicio Civil por el cumplimiento de las normativas.

CameronPartners Innovation Consultants

Richard-Wagner-Str. 29 | 68165 Mannheim | Alemania

Edmundo Larenas 438 | 4070415 Concepción | Chile

www.cameron-partners.com